



Associações de mutuários e moradores em terrenos irregulares de Ponta Grossa:

Uma experiência de participação popular (1993-2000)

Gerveson Tramontin Silveira

Gerveson Tramontin Silveira

**Associações de Mutuários e  
Moradores em Terrenos Irregulares  
de Ponta Grossa: uma experiência de  
participação popular (1993-2000)**

**Atena Editora**

2018

*2018 by Gerveson Tramontin Silveira*

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Edição de Arte e Capa:** Geraldo Alves

**Revisão:** O autor

### **Conselho Editorial**

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Pesquisador da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez – Universidad Distrital de Bogotá-Colombia  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª. Drª. Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª. Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª. Drª. Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

S587a Silveira, Gerveson Tramontin.  
Associações de mutuários e moradores em terrenos irregulares de Ponta Grossa [recurso eletrônico] : uma experiência de participação popular (1993-2000) / Gerveson Tramontin Silveira. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018.  
98 p.

Formato: PDF  
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  
Modo de acesso: World Wide Web  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-93243-88-2  
DOI 10.22533/at.ed.882182604

1. Cidadania. 2. Direito à moradia. 3. Política urbana – Ponta Grossa (PR). I. Título.

CDD 346.81

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

E-mail: [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

Dedicação especial a minha mãe (Marli) que me incentivou com seu exemplo. Após ter educado seus 10 filhos, voltou aos bancos escolares, com 57 anos de idade, para concluir o ensino fundamental.

## AGRADECIMENTOS:

Nesta trajetória, muitas pessoas devem ser lembradas, dentre elas:

A orientadora, profa. Dr<sup>a</sup>. Maria Antonia de Souza: incentivo e dedicação;

Coordenação do Curso, especialmente prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Divanir Eulália Naréssi Munhoz pela insistência e defesa de nossas reivindicações;

A todos os professores e colegas que participaram e contribuíram para o crescimento de nossa reflexão;

A minha família, esposa e filhos, compreensão e carinho nesta tarefa;

Aos militantes da AMUHPG e da AGEMTI: compromisso com a Moradia e com a cidadania.

# Sumário

1   INTRODUÇÃO.....	<b>1</b>
2   PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM COMPROMISSO COM A CIDADANIA .....	<b>5</b>
2.1   PARTICIPAÇÃO POPULAR E DIREITOS HUMANOS.....	<b>6</b>
2.2   PARTICIPAÇÃO POPULAR, CIDADANIA E PODER.....	<b>12</b>
2.3   PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANEJAMENTO URBANO.....	<b>18</b>
3   PLANEJAMENTO URBANO: A LÓGICA DA MODERNIDADE RACIONAL E A LÓGICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA .....	<b>26</b>
3.1   PLANEJAMENTO URBANO .....	<b>26</b>
3.2   PLANEJAMENTO URBANO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	<b>33</b>
3.3   PLANEJAMENTO URBANO E A LÓGICA DA MODERNIDADE RACIONAL.....	<b>35</b>
3.4   PLANEJAMENTO URBANO E A LÓGICA DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA .....	<b>38</b>
4   ASSOCIAÇÃO DE MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA E REGIÃO E ASSOCIAÇÃO GERAL DE MORADORES EM TERRENOS IRREGULARES: UMA HISTÓRIA DE RESISTÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	<b>49</b>
4.1   ASPECTOS CONJUNTURAIS QUE INFLUENCIAM O SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUTUÁRIOS.....	<b>51</b>
4.2   TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUTUÁRIOS: A HISTÓRIA DE QUEM ACREDITOU NA IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	<b>55</b>
4.3   AGEMTI: UMA AÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO À VIDA E O DIREITO À TERRA. .....	<b>63</b>
4.4   AS DUAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: DE DESAFIOS NO PLANEJAMENTO URBANO.....	<b>69</b>
5   A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PONTA GROSSA E AS POSSIBILIDADES NO PLANEJAMENTO URBANO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS..	<b>76</b>
Sobre o autor.....	<b>86</b>
REFERÊNCIAS.....	<b>87</b>

# 1 | Introdução

A atuação da Associação de Mutuários da Habilitação de Ponta Grossa e Região – AMUHPG – e da Associação Geral de Moradores em Terrenos Irregulares – AGEMTI – na conquista do direito à moradia popular, configurou uma experiência de participação popular em Ponta Grossa. A intenção desta pesquisa foi apontar as características dessa experiência, no período de 1993 a 2000 e analisar as suas possibilidades no planejamento urbano.

As experiências de participação popular<sup>1</sup>, pelo movimento comunitário urbano de Ponta Grossa, até o final da década de 80, foram reveladas como tímidas, isoladas e subordinadas a interesses do grupo político do qual fazia parte o ex-prefeito Otto Santos da Cunha – cuja origem era de famílias oligárquicas do poder local. Até então, desde 1982, havia em torno de 50 associações de moradores, cuja iniciativa de formação ou de constituição tinha sido da própria prefeitura. Com as mesmas características, surgiu a União das Associações de Ponta Grossa (PR) fundada em 14 de abril de 1988, no salão nobre da prefeitura municipal, com apenas 12 diretorias de associações de moradores. Portanto, como se afirma na sequência, as primeiras experiências de organização comunitária no município, começaram a se constituir de forma isolada, dependente e por uma solicitação do Poder Público Municipal nas comunidades.

Entretanto, a partir da década de 90, surgiu uma organização popular com outras características. De natureza autônoma, independente de base popular, iniciando uma proposta de atuação oriunda da necessidade de se organizar para defender o direito à terra e à moradia, contribuindo para o surgimento das discussões na organização da Central de Movimentos Populares<sup>2</sup>.

A forma de organização e de articulação da Central de Movimento Popular (CMP) em nível nacional despertou e contribuiu como instrumento para fortalecimento dos temas e dos projetos específicos, tais como, moradia, saúde, portadores de deficiência, mulheres e entre outros. Foi assim que as organizações dos mutuários e dos moradores em terrenos de ocupação irregular surgiram e se fortaleceram, construindo de outra forma popular, sem atrelamento ao poder local, à luz dos princípios da CMP.

---

1 UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PONTA GROSSA (PR).

**Ata da reunião realizada no dia 14 de abril de 1988.** Livro 001, p.01 e verso.

2 Cf- CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES- 1º Folder da CMP-PR-A CMP foi fundada em 31 de outubro de 1993, durante o Congresso Nacional do Movimentos Populares, em Belo Horizonte – MG, e contou com a participação de 950 delegados. Neste congresso foi deliberado como eixo de luta, a Reforma Urbana e a Cidadania. Ainda foram aprovados os seguintes princípios: autonomia, democracia, representatividade, ser classista, ser de base, ser de massa, ser combativa e ser solidário.

Os segmentos populares, tais como, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua, o Grupo Ecológico Campos Gerais e a Associação de Esportes para Portadores de Deficiências Físicas de Ponta Grossa, ligados a esta organização nacional, buscaram se organizar para conquistar os direitos básicos e fundamentais do ser humano.

Essas entidades foram movimentos que se articularam de forma autônoma e, por isso, fizeram parte da construção da CMP - Ponta Grossa.

Assim, este período foi estratégico na construção da Central de Movimentos Populares tanto no Município como no estado do Paraná.

A organização dos mutuários; a luta dos moradores de terreno irregular pela terra, pela moradia digna, com preço justo; a forma de capacitação das lideranças no campo da organização; e a mobilização popular começaram a ser a referência e a expressão nacional do movimento pela moradia.

Neste trabalho, destacaram-se as duas entidades que surgiram das orientações ideológicas da CMP, ou seja, um movimento popular de massa, de base, autônomo e combativo. A primeira é a Associação de Mutuários da Habitação de Ponta Grossa e Região (AMUHPG) e a segunda é a Associação de Moradores em Terreno Irregular (AGEMTI).

A prática e a história dessas duas entidades, fundamentadas nos ideários da CMP, foram objetos no planejamento da pesquisa com o intuito de identificar as características da participação popular no planejamento urbano na cidade de Ponta Grossa (PR). Verificar-se-á em que nível e como ocorreu a participação dessas associações no planejamento da cidade. Quais dificuldades operaram na relação entre o poder público municipal, a AGEMTI e a AMUHPG. Bem como, se não houve participação direta, então, quais foram os empecilhos?

Esses questionamentos foram definidos como tema dessa pesquisa, em virtude da construção histórica de cada entidade que foi detalhado a seguir, bem como, definir um período de oito anos para entender que, no Município de Ponta Grossa (PR), nos anos de 1993 a 2000, teve presença de duas formas diferentes de gestão pública e que coincidiram com a organização das associações mencionadas.

No primeiro período de 1993 a 1996, o mandatário do governo foi o prefeito Paulo Cunha Nascimento (Partido Democrático Cristão – PDC), empresário da agroindústria, ex-secretário municipal de finanças, no governo durante os anos de 1982 até 1988, (cujo prefeito nesse período era seu primo Otto Santos da Cunha -Partido da Renovação Nacional – PRN) – e ex-vice-prefeito da gestão Pedro Wosgrau Filho (1989-1992), também filiado ao Partido Democrático Cristão – PDC e empresário madeireiro e da construção civil. Portanto, um grupo político, cuja perspectiva de gestão pública estava comprometida com o poder econômico empresarial da cidade e com os interesses voltados à defesa da concentração de terras e empreendedores do ramo imobiliário.

O governo de Paulo Cunha Nascimento (PDC) não possuía discurso e nem compromisso através de ações e programas com a prática de participação popular.

Um governo centrado na figura dos técnicos e secretários a serviço dos interesses da elite urbana e agrária da cidade.

No segundo período, 1997-2000, o prefeito era radialista e ex-Deputado Estadual Jocelito Canto, filiado ao Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB, com discurso democrático e popular. Porém, dois meses antes de sua posse, incentivou os vereadores na Câmara Municipal de Ponta Grossa, gestão anterior ao seu mandato, a rejeitar o projeto de lei que instituía o Orçamento Participativo em Ponta Grossa.

Este mesmo prefeito articulava em seu discurso de posse à participação popular em seu governo. Entretanto, percebeu-se na sequência deste trabalho que a população e as entidades, como a União de Associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG), foram instrumentos de cooptação de lideranças, com o objetivo de fortalecer o seu grupo político e sua reeleição. Quando não conseguia, isolava e excluía as lideranças comunitárias das ações de seu governo, não as atendendo.

A falta de condições para pagar os valores das prestações levou centenas de mutuários a buscarem organização e apoio. E assim, buscou-se alternativas para resolver esta situação. A não concordância com os valores cobrados, a falta de renda suficiente para poder pagar as altas prestações e a precariedade dos imóveis fizeram com que os mutuários deixassem de pagar o financiamento à Caixa Econômica Federal (CEF).

E, por isso, o período entre 1993 e 2000 é um marco de forte afirmação de lideranças das organizações dos mutuários e também dos moradores em terreno irregular.

Muitas vitórias e avanços foram conquistados por estas entidades, fruto da insistência e organização popular de Associação de Moradores em Terreno Irregular – AGEMTI – e a Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) – AMUHPG, que desempenharam experiências de mobilização e organização fortes, detalhado no decorrer desta pesquisa.

Para refletir a ação dos dois atores sociais em foco utilizar-se-á análise documental: atas de reuniões, boletins informativos, fitas de vídeo feitas pelos próprios líderes e relatório de encontros e cursos realizados pelas entidades ligadas ao movimento popular no mesmo período. Essa análise foi feita sobre dois temas importantes que nortearam esta pesquisa enquanto fundamentação teórica: 1-Participação Popular; 2- Planejamento Urbano.

Quanto ao primeiro tema, com base nos autores citados, a participação popular foi decorrente das possibilidades e experiências históricas e culturais. Os sujeitos adquiriram em suas vidas um processo de politização, de tal forma que, os resultados deste processo provocaram desejos e efetivas ações de participação, com o objetivo de intervenção em algum segmento social na conquista e garantia dos direitos sociais-políticos-econômicos-culturais e religiosos.

Da mesma forma, foi identificado no segundo tema, que o planejamento urbano e a gestão das cidades teve atividades que se constituem como instrumentos

necessários e ferramentas fundamentais para os movimentos populares, na construção das cidades justas, saudáveis e solidárias.

Por outro lado, vamos perceber que os espaços públicos foram constituídos por disputas entre os diversos interesses e segmentos sociais. E, o movimento popular, pela sua história, surgiu para defender os interesses das “maiorias sociais”; e sua própria existência, organização e mobilização se confirmaram na busca de uma sociedade democrática, igualitária e de todos.

O movimento popular que se organizou a partir de suas necessidades e interesses para garantir a inclusão de trabalhadores na sociedade capitalista, estabeleceu uma relação de conflito permanente, seja com os representantes do poder público, seja como representantes do capital.

O movimento popular, que neste trabalho foi identificado através das experiências das Associações de Moradores em Terrenos Irregulares e dos Mutuários, ao utilizar as ferramentas de planejamento urbano, como, por exemplo, o plano diretor, poderá fazer com que fiquem claras as diferenças de classe social com seus respectivos interesses.

Esta dissertação foi organizada em três capítulos, a saber: no primeiro foi tratado o tema cidadania, poder e planejamento popular, procurando demonstrar a importância da participação popular na conquista de seus direitos; no segundo, foi discutido o planejamento urbano, distinguindo duas concepções práticas, demonstrando os avanços desta questão na sociedade civil; e, no terceiro capítulo, foi apresentada a história de lutas da Associação de Mutuários de Ponta Grossa e Região e da Associação Geral de Moradores em Terrenos Irregulares, procurando analisar a experiência da participação popular e as possibilidades que a mesma gerou para o planejamento urbano.

## 2 | PARTICIPAÇÃO POPULAR: um compromisso com a cidadania

Esta análise aponta o tema “participação popular” como uma necessidade oriunda de carências sociais. Será como um compromisso adquirido historicamente e ideologicamente na medida em que as pessoas percebem a sua relação e o seu grau de comprometimento com a realidade vivida. Uma busca de conquistas que transforma para melhor as suas vidas. Portanto, a ideia de conquista de direitos e de avanços na qualidade de vida está ligada diretamente à questão da participação popular.

Esta abordagem trará contribuição para formatar o resultado de nossa pesquisa e verificar como a participação popular poderá ou não, ser necessária na construção das cidades justas, saudáveis e solidárias.

Aborda-se a participação popular como resultado de um compromisso com a construção da cidadania, onde o povo organizado, ocupará os espaços políticos necessários para a construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária.

Desta forma, pensar em participação popular é refletir sobre as relações humanas na sociedade. O homem estabelece um diálogo com a sociedade a partir de suas necessidades. “Somente o homem é capaz de tomar distância frente ao mundo” (FREIRE, 1980, p. 25). O ser humano faz leituras e relaciona-se com o mundo que o rodeia. O homem, enquanto sujeito, atua para construir o seu espaço e o seu cotidiano e o contexto cultural e histórico é resultado da ação do homem. Na ideologia capitalista é consenso que a felicidade depende do esforço pessoal e que as suas habilidades pessoais são fatores relevantes para uma vida de vitórias, conquistas e de bem-estar. Os problemas, sejam eles de ordem econômica, social, religiosa ou cultural, são relativos a limites pessoais e individuais. O caminho do bem-estar social e da vida bem-sucedida somente acontecerá se houver vontade, espírito de luta, esforço e liberdade do próprio indivíduo.

Entretanto, essa forma de pensar não é consenso. Na sociedade desigual, os conflitos são existentes, há que registrar o movimento de tensão permanente entre os dois campos (o pessoal e o coletivo, a realidade e o ideal) que se interagem na dimensão do ser humano. Quem destaca esta ação-movimento é a professora Bussinger (1997, p.10) que em seu trabalho afirma. “Os direitos são históricos porque estão invariavelmente relacionados a certas circunstâncias que respondem as aspirações concretas enquanto membro de uma determinada sociedade”.

Existe outra abordagem a ser destacada que motiva o surgimento do compromisso das pessoas com a participação, com o ser ativo, ator e indutor da vida humana. Reafirmar o indivíduo como ser único, singular, pode significar, também, apontar para um novo sentido de vida entre os homens. E, assim, percebe-se que existe algo que pode ir além do esforço pessoal.

A contestação da construção de um mundo individualista surge para buscar uma nova forma de conquistar o bem-estar. As conquistas pessoais são sempre resultado de um processo coletivo. Ao longo da história da humanidade, verificam-se avanços sociais que se constituíram como marcas e como direitos humanos garantido de forma permanente, frutos de movimentos sociais desempenhados por homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras que se transformam em símbolo de resistência e heroísmo.

## 2.1 | PARTICIPAÇÃO POPULAR E DIREITOS HUMANOS

Ao discutir direitos humanos, será identificado que é resultado de um longo processo histórico da humanidade e surge na medida em que a sociedade civil os reivindica e se organiza para conquistá-los na prática.

Para expressar a compreensão do quando se refere a direitos humanos, Dallari (2000, p. 7) afirma que:

“A expressão “direitos humanos” é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados porque sem eles a pessoa humana não consegue resistir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. Todos os seres humanos devem ter assegurados, desde o nascimento, as condições mínimas necessárias para se tornarem úteis à humanidade, como também devem ter a possibilidade de receber os benefícios que a vida em sociedade pode proporcionar. Este conjunto de condições e de possibilidades associa as características dos seres humanos, a capacidade natural de cada pessoa e os meios de que a pessoa pode valer-se como resultado da organização social. É a esse conjunto que se dá o nome de direitos humanos”.

Embora muitos constituídos em forma de lei, os direitos não estão à disposição de todos os homens naturalmente por si só. Homens e mulheres disputam sob as mais diversas contradições da sociedade capitalista os direitos para garantia de sua sobrevivência.

Desde o mundo antigo até o tempo presente, se aponta inúmeras manifestações do homem, na conquista de seus direitos individuais e coletivos. Mas, é no mundo moderno que as discussões e conquistas se acentuam em torno da garantia e ampliação dos direitos do homem.

Evidencia-se, entretanto que os direitos não estão automaticamente para serem usufruídos pelas pessoas, eles surgem a partir do momento em que alguém os reivindica ou demonstra a necessidade de novos direitos. Assim, também se concluem que dependerá da correlação de forças sócio-econômicas-políticas

para a existência de novos direitos. Por isso, a história dos homens demonstra cronologicamente, em suas diversas fases, o surgimento de novos direitos, fruto de ações de mobilização de massas e participações populares.

Bobio (1992, p.83) expressa a seguinte opinião:

“Uma coisa é direito; outra a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do deve ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção”.

Além disso, quando se trata de direitos fundamentais, tais como o direito à vida, ao trabalho, à moradia, à alimentação, à cultura, à liberdade e à privacidade, pode-se destacar Clássicos (Wefort, 1989) para a compreensão da evolução histórica dos conceitos e das concepções que nortearam e norteará os rumos da humanidade.

O modelo jusnaturalista moderno se desenvolveu no século XVII guiado pelas ideias do inglês Thomas Hobbes, autor da obra *Leviatã*. Ao discorrer sobre a liberdade e igualdade entre os homens, afirma que, para o Homem, a vida está acima de tudo e a sua manutenção está absolutamente soberana a outro objetivo do homem. Para Hobbes, o direito à vida é o direito primário que antecede a tudo.

Para Locke, alinhado a uma origem burguesa de sua família, a propriedade é um bem natural e inalienável do ser humano. O Estado não pode intervir no direito à propriedade, portanto, é a referência para a dimensão humana que constitui o cerne do estado civil e o poder público deixa de cumprir sua função se permitir atentado contra a propriedade.

Entretanto, a liberdade como direito tem respaldo na obra de Rousseau, “O Contrato Social” tem como princípio fundamental o direito natural do homem. Para Rousseau, o homem nasce livre, com a ideia de que a liberdade é recuperar a própria vida.

Assim, compreendem-se de diversas formas como a sociedade, segmentada por classes, se articula permanentemente em movimento e conflito, na defesa e nas conquistas de seus interesses “*interna corporis*”. Evidenciam-se os instrumentos e os aparelhos ideológicos utilizados nas articulações que compõem as organizações na manutenção ou alteração dos sistemas que dominam e regem a humanidade. Portanto, a participação popular, como estratégia de conquista de espaços e instrumentos, vem confrontar com a ideia de que basta o esforço pessoal, sorte ou o destino para vencer na vida.

Revela-se que o sonho almejado e a conquista da felicidade, entendida como uma vida bem-sucedida, não depende unicamente das condições pessoais,

são sempre alinhadas a uma conquista coletiva. Portanto, constitucionalmente e historicamente, os direitos sociais são resultados de um processo social e de um esforço coletivo.

Conforme afirma Telles (1999, p.173):

“No Brasil, essa concepção universalista de direitos sociais foi incorporada muito tardiamente, apenas em 1988, na nova Constituição, que é uma referência política importante em nossa história recente, que foi celebrada (e hoje contestada) como referência fundadora de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez vinte anos de governos militares. É importante saber que esses direitos estão inscritos na lei e é importante lembrar que, em algum momento na história dos países, fizeram parte dos debates e embates que mobilizaram homens e mulheres por parâmetros mais justos e mais igualitários no ordenamento do mundo”.

Compreende-se que é um processo a garantia dos direitos sociais. Primeiro para serem estabelecidos nas letras da legislação, em seguida, para sua concretização. Por isso, a organização e a participação popular são quesitos permanentes para o exercício da construção da cidadania.

Para Marx (1978, p.9), “o homem é um ser essencialmente social, ou ainda, a essência humana da natureza não existe senão para o homem social, pois apenas assim, existe para ele como vínculo com o homem, como modo de existência sua parte para o outro e modo de existência do outro para ele, como elemento vital da efetividade humana”.

Não significa anular o “eu” indivíduo desconsiderando o ser como sujeito da história. O “eu” indivíduo articula-se com o cosmo na medida em que outro existe e da mesma forma, portanto, para as conquistas de direitos coletivos.

A reflexão sobre a participação popular possui muito significado na história que agora se estuda, se opondo frontalmente para as bases do mundo capitalista, porque o contrário de tudo o que o mundo capitalista afirma, acredita-se e busca-se outro mundo. O mundo da solidariedade no qual a participação popular é a descoberta no ser humano da capacidade de compreender que o mundo e as suas relações não são a somatória de indivíduos. É descobrir no ser humano a capacidade de organização, união e valorização das iniciativas coletivas para a transformação da condição sócio-econômica-cultural. Assim, foi o aprendizado de muitas lutas travadas no movimento popular em Ponta Grossa (PR). Os avanços na conquista de vários grupos só foram realidade a partir do momento em que as pessoas acreditaram na capacidade e na articulação do coletivo.

Os direitos à cultura, ao lazer, à educação, à saúde, à renda, ao emprego e à moradia serão conquistados na medida em que houver maior atuação da sociedade organizada numa articulação permanente, para que, com a transformação estrutural do sistema, os direitos sociais sejam conquistados plenamente. Essa compreensão

não é automática. O direito constitucional será garantido na medida em que os homens, excluídos destes direitos, se unirem, se organizarem e/ou conquistarem. Os problemas, negações de direitos humanos fundamentais, são fruto de um contexto socioeconômico e cultural. Os homens reclamam ante à exclusão de condições de trabalho e de qualidade de vida no bairro ou no local de trabalho. Deseja-se conquistar outro estilo de vida. A falta de equipamentos urbanísticos coletivos das cidades que, na maioria das vezes, estão à disposição de apenas alguns setores, desperta movimentos e expectativas em busca da apropriação da cidade.

A conquista efetiva dos direitos só se dá através de iniciativas que privilegiem estratégicas coletivas de participação e organização popular. Recordar-se aqui a experiência de 1981, vivida pelos moradores da Vila Rubini, em Ponta Grossa (PR). Foi a partir da organização e mobilização coletiva de dezenas de moradores que o grupo de sessenta famílias, ainda moradores do atual campus Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG-PR), conquistaram a terra e a moradia e, em regime de mutirão, construíram suas casas com a técnica de solo cimento, com infraestrutura de saneamento e coleta de esgoto sanitário.

Esta experiência é muito significativa, porque os moradores despertaram e perceberam que a moradia e a terra eram um direito e, por isso, seria necessário conquistá-lo. Embora não houvesse o título da propriedade, a posse lhes dava a certeza de que era injustiça deixar a terra e as suas moradias sem a perspectiva de outro local para a garantia de um teto que abrigasse as suas vidas. Esse momento de vida das famílias faz com que as lutas pelo direito à moradia e à terra se constituam através de ações coletivas e orgânicas. Quando há negação deste direito, afeta concretamente este grupo de família e, portanto, sentindo-se ameaçado, reage buscando apoio às outras organizações. Esta realidade despertou também o interesse de alguns professores da própria Universidade Estadual de Ponta Grossa que, por sua vez, assumiram compromissos de apoio e orientação à luta destas famílias da Vila Rubini.

Essa situação passou a fazer parte da agenda da instituição pública municipal e estadual. Este assunto, por vários momentos, passou a ser de conhecimentos da Prefeitura Municipal, da Sanepar, da Copel e, ainda, do Governo do Estado do Paraná. Por um lado, a própria UEPG, por meio de sua direção, não tinha previsão no conhecimento da situação gerada frente ao início da realização de seu projeto.

Outra ação a ser destacada como referência em nossa cidade, é o surgimento do movimento dos desempregados contra a fome, em 1986, quando o momento nacional era de grande carestia e desemprego.

Os desempregados já não possuíam condições para abastecer as suas famílias com alimentação. A necessidade e o desespero por comida chegavam ao limite e já, individualmente, todos se dispunham a iniciar saques a estabelecimentos, por comida. A fome estampada nas faces de crianças, filhos de pais desempregados, era

a dor mais forte, de tal forma que um grupo de trabalhadores achou o caminho para minimizar o problema de milhares de pessoas. Estimulados por outras experiências de organização em outras regiões, a alternativa para enfrentar essa crise foi a mobilização, a organização e a união.

Esta estratégia forçou o poder público municipal e o governo do Estado a constatarem a existência da fome em pleno século XX, apesar de ser uma cidade de muitas riquezas e potencialidades.

Surgiram então as frentes de trabalho de emergência. No cadastramento de pais desempregados verificou-se as habilidades de cada trabalhador, de tal forma que a busca por um emprego fixo, aliada à aquisição gratuita de vale-transporte, permitia uma maior mobilidade dos trabalhadores até os postos de trabalho. Além disto, cestas-básicas de alimentos foram distribuídas gratuitamente para os membros do movimento dos desempregados, mais uma conquista do movimento. As marchas e as caminhadas denunciavam a fome e o desemprego causados pela falta de uma política pública de emprego e renda, capaz de suplantar as crises econômicas, talvez, fruto de falta de capacidade de gerenciamento atrelado a desmando político da equipe que estava de plantão no governo.

Esses são apenas dois exemplos de conquistas de direitos humanos, mas, a afirmação de Gohn (1999, p.23), em balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais destaca:

“O tema da participação popular está presente na agenda política nacional há mais de duas décadas. Inicialmente ele surgiu como demanda da sociedade civil, então sob o julgo do regime militar, como vontade de expressar a voz de novos atores sociais e políticos, por meio da atuação das comunidades eclesiais de base, das oposições sindicais e de categorias profissionais do funcionamento público, das associações de moradores, etc. foi um período de luta nacional pelo acesso de reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. No plano mais geral, buscava-se o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Trata-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fase política no país. O clamor à participação era geral e não se restringia aos setores populares. As demandas marcaram um período de ciclo de protesto e mobilização em busca da democratização da sociedade brasileira, ao final dos anos setenta. O fim do regime militar e a volta de eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, eram os objetivos centrais de todas as ações”.

Esta análise de Gohn (1999) indica as várias experiências e lutas por um país mais justo e democrático. A vontade de mudar e transformar as condições de vida fez despertar na sociedade civil o sonho calado que, durante anos, foi amordaçado por regimes políticos ditatoriais que não permitiram a organização e a participação popular por uma sociedade mais justa e democrática. Uma vez que, de fato, as

pessoas passaram a acreditar nas possibilidades de conquistar novas realidades, depois de experimentar que na participação popular é a escola que instrumentaliza a sociedade por acesso à cidadania. Embora tenham surgido outras formas sutis e subliminares de dominação, ainda, o caminho para uma vida com os direitos fundamentais é conquistado com participação popular. Historicamente, verifica-se que a conquista da cidadania plena é um longo processo a ser percorrido permanentemente.

O termo sociedade civil, para Costa (1997), vem ao longo da trajetória histórica carregando diversos conceitos conforme a conjuntura sócio-político-cultural. Entretanto, destacam-se os elementos comuns na conceituação de sociedade civil, tais como: organização social, oposição, autonomia dos poderes institucionais, organização e participação dos segmentos e setores populares.

Não se garante os direitos pelo simples fato de mobilizar pessoas em torno de alguns temas populares. Mais do que isto, a participação é constante, porém sob diversas esferas e momentos. Esse instrumento tem sido, para as pessoas, uma eterna escola. Quando a participação por uma sociedade justa deveria ser permanente, várias lutas encerram-se no momento da conquista. Seja por moradia, por redes de água, por luz ou por escola para os filhos, verifica-se que falta uma perspectiva para garantir que as pessoas continuem utilizando este instrumento para a conquista de uma sociedade mais igual, justa e fraterna. O avanço na conquista de alguns direitos fundamentais, entretanto, não garante por si só a continuidade da construção coletiva de uma nova sociedade ideal. Isto significa dizer que as pessoas passam a viver suas rotinas cotidianas e não encaminham ações coletivas que possam discutir tarefas e situações amplas e estruturais, sendo assim, as injustiças e desigualdades continuam mantendo-se e gerando a exclusão social.

Efetivamente, no decorrer da história, a participação popular tem sido instrumento coletivo fundamental na conquista de direitos e sonhos individuais. Assim foi a luta dos mutuários do núcleo habitacional Santa Bárbara em Ponta Grossa (PR). O sonho da casa própria só se tornou realidade, quando os mutuários que buscavam soluções individualmente há mais de dois anos descobriram as alternativas coletivamente. O primeiro passo, realizado por eles mesmos, foi a convocação dos mutuários que, uma vez reunidos, organizaram-se para finalmente assumir as suas casas. As casas desse núcleo habitacional foram construídas por uma empreiteira que vínculos com a cooperativa e com os representantes do governo federal, que, na transação do financiamento das casas e do terreno, superfaturou a obra<sup>3</sup>.

O saber que aponta o caminho para as lutas da sociedade organizada também sempre nasce do coletivo. Todas as tentativas individuais, até então, só serviram para mostrar exatamente isso. É a luta coletiva e organizada que faz acreditar e ter

---

3 BRASIL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA Brasília: Processos de Inquéritos Civil Públicos. 1993.

sonhos para alcançar a realização dos desejos. Embora numa sociedade capitalista, altamente individualista, concentradora de riqueza e poder, comprometida com os grandes grupos econômicos dominantes, o elemento indivíduo somente alcançará os seus direitos, uma vez que se associe em escalas proporcionais.

A negação dos direitos humanos desperta ações de enfrentamento, cuja estratégia valoriza a participação popular na busca pela construção de uma sociedade democrática, participativa e solidária. A participação popular nasce da compreensão de que ser cidadão, obter gozo de direitos em plenitude, é conquistar espaço, e canais de decisão junto aos que até então, detêm os direitos exclusivamente.

A sociedade é concreta e a disputa por ela se dá nos espaços sociais, políticos e culturais, marcada por um cotidiano real e conflitante. As necessidades e desejos são expressos por sujeitos históricos, para o qual a sociedade se compõe por diversos seguimentos representados e organizados por vários interesses, que ao longo da história, se mobiliza também de forma muito própria para sua representação cultural e para ocupar os espaços sociais.

Por isso, a participação popular é resultado de experiências concretas que formatam uma compreensão de mundo, de sociedade e do homem, levando o cidadão a perceber que a estratégia da participação popular para o contexto em que vive é estratégia para a conquista e para a disputa de hegemonia da sociedade.

O exercício de participação em experiências coletivas na conquista de um direito, é sempre um processo de descobertas, que, portanto, como necessidade de participação popular, poderão acontecer em níveis e momentos históricos, de forma específica e peculiar para cada cidadão. Isto, porque, a necessidade de se buscar alternativas para os problemas que afetam os cidadãos segue em momentos e fases diferentes e não uniforme.

## 2.2 | PARTICIPAÇÃO POPULAR, CIDADANIA E PODER.

A contribuição de Gohn (1995, p. 209-210) confirma a cidadania como um processo histórico, que, ao longo dos anos, a humanidade vem conquistando:

“A concepção de cidadania que resulta deste cenário busca corrigir diferenças instituídas, destacando o valor da igualdade. A solidariedade volta a ser o amálgama mobilizador dos grupos sociais. A participação política dos cidadãos se dá na esfera dos iguais. Ainda que haja diferenças de classes entre os participantes de um movimento ou ação coletiva, e interesses diferentes quanto a fins a serem atingidos e na condição de uma carência de um direito social, ou de um tratamento discriminatório que se estabeleça a relação de reciprocidade interna dos movimentos (...) A cidadania brasileira foi sendo construída ao longo da história e não é produto recente.”

Não há como falar das conquistas de cidadania<sup>4</sup> e de direitos humanos sem a participação popular como processo de mediação. Participação popular é um instrumento da democracia. Porém, há uma série de iniciativas que podem fornecer um potencial maior de capilaridade aos processos de participação popular. Para quem faz, as reivindicações são sempre necessárias, justas, importantes e motivo de participação, portanto, tal participação pode ter início mediante ações simples, mas importantes para o fórum pessoal.

É natural que as primeiras atitudes pessoais de engajamento aconteçam alienada de uma ação orgânica e coletiva, como, por exemplo, uma plenária sindical, uma ocupação de terra, ou ainda, uma disputa sindical. Os primeiros motivos que levam um cidadão a procurar uma atividade coletiva, uma entidade ou movimento popular são motivos que o desafiam na esfera pessoal e de forma imediata sobre o seu dia-a-dia, seja no local de moradia, trabalho ou escola. Desta forma, os seus objetivos são, inicialmente, participar de reuniões que tratem de problemas relacionados à vida estudantil de seu filho ou à dificuldade de conseguir uma casa na fila de uma companhia de habitação. Esta participação é importante e se relaciona com as mudanças imediatas do cotidiano, da relação do cidadão com a sua comunidade e com a sua cidade.

Como falar de participação popular sem lembrar a história de conquistas e avanços que passaram pela história dos movimentos sociais. Estes são os trilhos que permitem e conduzem a participação popular. É por ele que se concretiza a mediação para a eficácia da participação popular. Pois, como afirma Gohn (1982, p. 12):

“... Sendo os movimentos sociais urbanos na maioria das vezes policlassistas, heterogêneos, a homogeneidade existente não é do grupo, mas do tipo de reivindicação pela qual se luta. O que aglutina estes grupos, num primeiro momento, é uma mera solidariedade grupal, mas a prática cotidiana poderá levá-los a um processo de formação de uma autoconsciência coletiva. O movimento nasce a partir de problemas sociais e imediatos, seu movimento tende a ampliar as reivindicações para esferas mais amplas da realidade social. É nestas ações que o movimento poderá se politizar, tendendo a formar uma consciência da situação e das necessidades comuns dos grupos envolvidos. Estes fatos poderão vir a expressar, dependendo da conjuntura político-social vigente, o embrião de uma vontade coletiva e popular”.

Entretanto, num segundo momento, a participação popular é para buscar o poder institucional, para implementar políticas públicas que garantam direitos permanentes para a sociedade. Mesmo com a dificuldade para uma teorização apurada sob aspecto da intelectualidade no movimento social, compreende-se que

---

<sup>4</sup> BENEVIDES (1994,p.15)

o poder não deverá ser um instrumento monopolizado. O Estado e as suas forças, ao expressarem suas práticas políticas, não constituirão, mesmo que aparentemente, sob o manto de instrumentos democráticos (eleição e democracia representativa através dos parlamentos), espaços comuns a ponto de contemplarem naturalmente os interesses de todas as classes sociais.

O exercício concreto do uso do poder, por parte daquele que o detém hegemonicamente, não atenderá o direito de participação de forças excluídas do poder, até porque na realidade, se trata de uma unidade de várias frações dominantes. Isso devido, a luta de classe e a rivalidade dos interesses entre as forças sociais abrem e constituem o caminho e o espaço permanentes na história da sociedade.

Embora o Estado possa representar os anseios gerais de todos os segmentos da sociedade civil capitalista, os direitos serão atingidos em escala maior, mediante o alcance do poder político e, portanto, não apenas a conquista do poder através do Estado, como se este fosse o necessário para solucionar as carências. Será, portanto, um instrumento necessário para os segmentos organizados na conquista dos direitos sociais.

Ao falar do exercício do poder e para destacar a compreensão de suas características e suas relações, Paula (2001), que, ao analisar a formação e os componentes do poder local em Ponta Grossa (PR), em seus primórdios, confirma que, o poder local se confunde com a própria elite campeira, que tem profunda influência na evolução econômica e política do Estado do Paraná. Assim, historicamente o mando político esteve em aliança permanente com a aristocracia rural, com a elite industrial e comercial. Porém, apesar de aparentemente diferentes, são unificados e identificados sob a mesma forma e mesma prática política na condição do poder local.

Este revezamento na condução do poder municipal estabeleceu um profundo distanciamento entre os interesses de quem detinha o mando político e com o interesse da população. Enquanto que a classe social dominante – ora comerciantes e industriários, ora pecuaristas e fazendeiros – estava preocupada em manter e ampliar as suas posses e bens, vê-se claramente a população pobre e desprovida de qualquer tipo de acesso ao poder da cidade. A elite consolida o seu mando no poder local e nitidamente atenta a uma prática política que assegurava os interesses do seu grupo.

Todo processo de urbanização e de desenvolvimento da cidade de Ponta Grossa (PR) está sob os signos de fazendeiros e comerciantes oriundos de famílias tradicionais sesmeiras (PAULA, 2001). Portanto, acontece a instrumentalização do espaço urbano para privilegiar a industrialização como via de acesso mais rápido ao desenvolvimento econômico.

Desta forma, a conquista das forças hegemônicas será resultado das forças vivas co-articuladas. Os poderes econômicos, políticos e burocráticos do Estado estarão sob as miras daqueles que os buscam para intervir e transformar ou, simplesmente,

para transformá-los. É este, também, o desejo e o projeto dos que lutam para alcançar o poder institucional: ocupar os espaços de poder para governar. Esses espaços institucionais devem ser ferramentas democráticas para defender os interesses da população e não apenas para defender os seus representantes. O projeto político dos que lutam, atores e sujeitos históricos que exercem cidadania através da participação popular, é para implementar um projeto político democrático e popular para garantir uma sociedade justa e solidária.

Pode-se definir diversos níveis de participação. O nível de atuação e engajamento depende do nível de conscientização do ator na ação. Por isso, pode-se falar de participação popular destacando o grau de autonomia das pessoas. “A autonomia é um princípio fundamental da cidadania como soberania popular, sendo assim, uma tarefa permanente das organizações populares” (BAIERLE, 2000, p.6).

Assim, a busca pela participação é dada pelo poder e decisão. Esta é a diferença de quem participa com independência e autonomia – participar com responsabilidade para emitir posição com poder de voto e até de veto. Participar com poder de decisão significa buscar intervir no percurso dos encaminhamentos, provocando inclusive alteração e mudança na forma de governar.

A relação com o poder é compartilhada com os segmentos populares organizados. Nota-se que esta relação acontece onde se tem garantido o espaço de participação mediante a luta dos setores populares, que buscam resgatar a vida de qualidade com dignidade. A conquista da participação popular é ampliar, aprofundar a democracia e criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da maioria da população, criando novas mediações institucionais, como os conselhos populares. Oportunidades que possibilitem que as decisões sobre o futuro sejam sempre compartilhadas, baseadas no princípio da “co-gestão” da “república” (coisa).

Nos relatos das experiências sobre participação popular, nas administrações populares, está identificada a necessidade da permanente cobrança destes setores, a fim de garantir sua efetiva participação popular devido à forte presença da instituição burocrática como instrumento e aparelho do Estado – Instituição, defensor dos interesses corporativos das elites (PONTUAL, 1999).

Neste debate pela participação popular, admite-se nos colegiados de decisão a descoberta pelos setores populares, de instrumentos estratégicos na gestão dos órgãos públicos. As cidades, pelas suas administrações, são constituídas de espaços comuns, porém disputados pelos diversos interesses entrepostos na sociedade urbana.

Assim, os instrumentos de planejamento urbanísticos são fundamentais para a democratização do poder local municipal. A participação popular, através destes instrumentos garante uma cidade democrática e participativa. É claro que, estes instrumentos são disputados igualmente pelos setores dominantes das cidades, por

isso, a sua existência não garante por si só a participação popular. Caso os movimentos sociais desconheçam as possibilidades da utilização destes instrumentos, ficaram a serviço e submetidos aos interesses da classe dominante.

São diversos os instrumentos que podem ser conquistados para direito da participação popular. As lideranças dos movimentos populares, atentas para as estratégias que atingem os eixos de uma gestão pública, sabem que o Plano Diretor<sup>5</sup> constitui-se num instrumento dinâmico, democrático fundamental para discutir e implementar políticas públicas com planejamento. O Plano Diretor é o instrumento por excelência e estratégico, sob o ponto de vista do planejamento urbano da cidade. Deve ser para quem quer pensar cidade como um espaço público para todos a principal ferramenta de planejamento estratégico.

Para a elaboração de um plano é necessária a participação; e, para que possa se constituir num instrumento dinâmico, democrático, participativo e permanente, que integre todas as forças vivas na produção da cidade, é preciso definir coletivamente uma metodologia que favoreça tais objetivos. “É esta estratégia que conferirá uma característica para o processo de planejamento urbano tornando-o adequado às constantes mudanças da cidade e promovendo sua apropriação pela população a qual passa a interferir, por intermédio de diversos canais, nas suas proposições” (JARDIM, 1996, p.56).

Essa perspectiva de participação popular na elaboração de leis e regulamentos restabelece, obrigatoriamente, diversos desafios para os governantes. Aqui, o compromisso de compartilhar o poder renderá, por outro lado, por exemplo, divergências profundas e conflituosas nas disputas pelos espaços urbanos na gestão pública. No processo de elaboração do plano diretor participativo na disputa pela definição de diretrizes, não há espaços que privilegiem os interesses particulares, individuais ou de grupos.

Ao discutir o destino de recurso público, trará explicitamente, interesses coletivos e evitará destinos clientelistas contrários ao caráter coletivo, universal e público. A conciliação ou a intermediação de interesses de caráter popular e democrático se constituirá em escola de gestão pública. Além disto, para o mandatário do órgão público ou detentor da função constituída de autoridade, é necessário ter claro que a possibilidade ou a conquista de espaço que garantam a participação popular terá, efetivamente, que compartilhar os seus projetos e de seu grupo. Essa realidade se dá quando se compreende que a responsabilidade da construção de uma cidade é de todos. “...as cidades são de fato da conta e da responsabilidade de todos os que nela habitam e que, portando, merecem conhecê-las sempre que possível...” (SANTOS, 1988, p.9).

Outro desafio para quem detém a chefia do poder executivo municipal, está na aceitação do conhecimento e do saber de quem vive para a cidade. A primeira

---

<sup>5</sup> Ponta Grossa / PR. Lei Municipal 4.839/97.

alternativa é depositar esta responsabilidade apenas aos técnicos qualificados ou, ainda, contratar escritórios e assessorias para elaborar um Plano Diretor, a Lei Orgânica, o Código Tributário e a Lei de Loteamento, o Orçamento Públicos e etc. Há, entretanto, um saber<sup>6</sup> construído no dia a dia da população e de seus líderes populares através da vivência que, impreterivelmente, deve ser valorizado, pois é a população que constitui o cotidiano urbano e, com isto, percebe onde estão os limites e adquire uma sensibilidade maior que o técnico que, embora tem sua contribuição no debate sobre a cidade planejada, não compreende tanto quanto àquela (população) que sofre no dia-a-dia os problemas e enfrenta as dificuldades.

Para elucidar, a recomendação do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais: “a participação popular na gestão pública aponta para uma nova relação entre Estado e sociedade, fundada na corresponsabilidade social, no fortalecimento da cidadania, na valorização de ações coletivas e na solidariedade” (VILABÔAS, 1999, p.5). Esse caminho apontado é de fato o resultado de exercícios concretos de administrações públicas essencialmente populares.

Os conselhos populares e conferências e, fundamentalmente, o orçamento participativo juntamente às audiências públicas são os instrumentos e atividades utilizados pelos movimentos populares, para participar no exercício do poder local. Estes espaços, muitos conquistados através da organização popular em históricas lutas, se transformam em verdadeiras escolas de cidadania para as pessoas que iniciam as suas lutas por moradias, saúde, transporte coletivo, enfim, por uma cidade digna para se viver.

Note-se que, na afirmação de Moura (1993), estes mecanismos fortalecem o processo de participação popular e de democratização, apontando um novo ideário democrático de gestão pública. A construção deste resultado é fruto de inúmeras experiências de administrações municipais, a partir da reabertura política do país, início dos anos 90. A participação popular através dos conselhos de vilas, conferências e Orçamento Participativo provoca a inversão de prioridades no tocante ao atendimento de demandas sociais vinculadas às classes subalternas e ainda, proporciona avanços que modificam estruturas visando descentralização do poder, oportunizando planejamento urbano participativo ao discutir Plano Diretor, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

---

<sup>6</sup> Nesse processo de capacitação e maturação da compreensão da vida é que podemos destacar o que Maria da Glória Gohn, em *Movimentos Sociais e Educação – 1992*, define com propriedade a construção do saber politizado em cinco fontes: 1) Da aprendizagem gerada com a experiência de contato com fontes de exercício de poder. 2) Da aprendizagem gerada pelo exercício repetido de ações rotineiras que a burocracia estatal impõe. 3) Da aprendizagem das diferenças existentes na realidade social a partir da percepção das distinções nos tratamentos que diferentes grupos sociais recebem de sua demanda. 4) Da aprendizagem gerada pelo contato com as assessorias contratadas ou que apoiam o movimento. 5) Da aprendizagem da desmistificação da autoridade como sinônimo de conhecimento. O desconhecimento de grande parte dos “doutores de gabinete” de questões elementares do exercício cotidiano do poder revela os fundamentos desse poder: a defesa de interesse de grupos e camadas.

Embora esses espaços constituídos nesses processos de participação popular, no geral, não assumam um caráter de deliberativo apenas consultivo, eles tendem a influenciar na tomada de decisão. É possível verificar que, o grau de intervenção depende também do nível de capacitação dos membros que representam a sociedade civil organizada. Além disso, destaca-se que esses instrumentos de participação popular ampliam significativamente a representação direta dos cidadãos no poder público. Seja através das assembleias, dos referendos populares ou, ainda, das plenárias do Orçamento Participativo, a tendência é de fortalecer e de assumir maior grau para exercer e dividir o poder nas administrações públicas.

Conforme afirmam Botler e Marinho (1997, p.38): “O Fórum, enquanto espaço institucional, passou a funcionar como lugar de confrontação e explicitação de interesses diferenciados presentes na gestão de cidades, tendo o Prezeis7 como canal privilegiado de atuação”.

Assim, a gestão urbana e construção da cidade democrática e participativa para todos, que se deseja, acontecerá através do compromisso com a participação popular, resultado da socialização do poder. Coletivamente, as forças políticas vão intervindo nos rumos das cidades, garantido através do exercício da cidadania a construção de uma cidade melhor para todos.

Na perspectiva democrática, a cidade não pode ser considerada como uma propriedade particular por quem está na administração pública municipal. Primeiro, o processo de representatividade, por mais tempo que um mesmo grupo político permaneça no poder, sempre é rotativo. Portanto, é necessário, seja pela mobilização ou não, garantir mecanismos de participação popular. A população destaca e referencia o processo de construção coletiva da cidade, embora, por vezes o processo de convocação e mobilização seja exigente para garantir participação da sociedade. Entretanto, a possibilidade de acertos pela administração municipal é maior. Por uma simples razão: estar gerindo a cidade com a população e discutindo o interesse coletivo.

## 2.3 | PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANEJAMENTO URBANO

A Lei Federal nº 10.257/01, chamada também de Estatuto da Cidade, determina, portanto, há obrigatoriedade, que haja participação popular para o planejamento urbano da cidade. Quando se conquista espaços com participação popular, o planejamento urbano passa a ser um instrumento transparente de extrema fundamentação para a construção da cidade digna e cidadã.

Problemas como especulação imobiliária, déficit habitacional, falta de serviços

---

7 PLANO DE REGULARIZAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

e equipamentos públicos, como centros comunitários, centros de educação infantil, escolas, quadras de esportes, pavimentação, canalização e tratamento de esgoto, canalização de águas, entre outros, devem ser enfrentados com planejamento à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade, que dispõe de vários instrumentos jurídicos e urbanísticos para auxiliar na diminuição desses desafios.

O processo de participação popular proporciona capacitação e formação de lideranças populares. Os diversos processos de negociação e discussão, ante avanços e recuos com o poder público, na busca do atendimento de suas reivindicações, estimulam leituras e análises conjunturais da realidade, constantes entre os movimentos. A forma que esse processo se desenvolve capacita lideranças com muito poder de comunicação, expressão, articulação política e contribui para definição de seus objetivos e de seus projetos na comunidade.

Esses mecanismos de enfrentamento despertam autoconsciência, conhecimento, compreensão e entendimento sobre o funcionamento da máquina pública e da sua burocracia. Revela os caminhos evidenciando os limites estruturais e conjunturais, colocando as lideranças comprometidas com os desejos da comunidade num outro patamar, tanto conceitual como metodológico, em busca de uma nova sociedade. A capacitação de lideranças populares é uma estratégia que amplia a participação popular, pois, esta tende a diminuir sem a presença de lideranças e de dirigentes com a capacidade e sensibilidade de encaminhar os anseios da comunidade.

A condução do processo com transparência, democracia e garantia de igualdade de condições é fundamental para a qualidade da participação popular na relação do poder público. Cabe ao poder público estimular e proporcionar os recursos possíveis para viabilizar e garantir efetivamente a participação da sociedade.

Existem experiências em que a administração pública municipal apenas informa a atividade através da publicação de um edital no diário oficial do município. Isto é necessário, mas deve-se ir além desta ação. Aspectos como: transporte, expediente de trabalho, melhor horário e utilização de diversos meios de divulgação (boletins, panfletagem, outdoors, internet, rádios, carro de som etc.).

Outro aspecto a ser considerado é, ainda, a metodologia a ser adotada na atividade. Existem conferências, seminários, workshops, simpósios, reuniões, consultas, assembleias e encontros. Mesmo assim, seja qual for a atividade e a metodologia adotada, há que ser uma metodologia que permita participação e intervenção dos representantes da sociedade civil. Para isto, cabe aos técnicos ouvir, interpretar as informações e contribuições das lideranças e transportar para os documentos e encaminhamentos necessários de acordo com as técnicas de redação e legalidade. Uma leitura da realidade (do problema social ou de uma potencialidade), expressa de forma didática e pedagogicamente correta, pode ser um apontamento para uma diretriz cujo resultado de sua aplicação trará grandes soluções aos problemas sociais.

Nesta análise do processo de participação popular na gestão pública com poder de decisão, há que se atentar para os mecanismos de cooptação das lideranças e representantes da sociedade civil organizada. A participação popular pode se transformar num instrumento de consulta, limitando-se simplesmente à observação, perdendo totalmente o poder de interferir na construção da cidade para todos.

Foi notória a tentativa de cooptação de lideranças durante a gestão do prefeito Otto Santos da Cunha, no início da década de 1980. Dezenas de associações de moradores foram organizadas com o intuito de demonstrar ao conjunto da sociedade pontagrossense ser um governo popular. Além de colocar a serviço destas entidades a estrutura do Departamento de Assuntos Comunitários – DEPAC, desenvolveu uma relação institucional com o movimento comunitário. O prefeito cedeu técnicos que tinham como tarefa, além de conduzir os processos de eleição na renovação das direções das associações de moradores, assessorar os presidentes no encaminhamento das reivindicações que eram apresentadas através de ofícios. Entretanto, esta gestão evitou a participação popular mais profunda como, por exemplo, na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e da própria lei do orçamento municipal. Estes instrumentos de planejamento e de gestão urbana eram peças técnicas e distantes dos olhos das comunidades: Os pedidos e reivindicações não tinham relação com o orçamento porque a escolha das prioridades não possuía vínculo orçamentário ou necessidade socioeconômica.

Se, por um lado, o mandatário do poder público municipal deste período não tinha interesse em mudar esta relação devido a sua compreensão e compromisso ideológico, o movimento comunitário, no seu conjunto, não conseguiu criar mecanismos para se desenvolver, fortalecer, consolidar e ampliar sua atuação na cidade de Ponta Grossa de forma autônoma e independente.

Desta forma, se verificou uma debilidade do processo de participação popular. Não houve discussão sobre os rumos da cidade. Sem a formulação de políticas públicas permanentes e voltadas para o interesse do conjunto da sociedade, de certa forma, o movimento comunitário fortaleceu os interesses políticos do governo municipal, coordenado pelo então prefeito Otto Santos da Cunha, até o ano de 1988.

Por isso, os moradores não eram estimulados a participar de atividades voltadas para a valorização do exercício de construir cidadania na definição dos destinos de sua cidade. Tanto os presidentes como os demais membros das diretorias das associações se acostumaram esperar atitudes e respostas frente a suas questões e suas necessidades. A relação do governo municipal sempre era com a figura do presidente da entidade, de forma que o vínculo era com um único representante e não com a comunidade completa, sendo assim, tornava-se mais um correspondente entre a comunidade e a administração municipal.

Esta relação da prefeitura com as lideranças comunitárias indicou uma certa despolitização intencional para que houvesse maior grau de submissão e de

dependência entre o movimento comunitário e poder público, como afirma Oliveira et al (1994, p. 108):

“Tal poder é tanto mais reconhecido e reverenciado quanto mais é eficaz a sua ação e quanto maior é a sua presença e contato cotidiano direto com os moradores. Pode-se dizer que é a própria ausência, ou presença assistemática, do poder público nas favelas, que contribui para que tais lideranças se constituam na última e única esperança do morador ver suas carências sanadas. Este quadro termina por despolitizar o conteúdo da atuação das Associações, esvaziando o possível sentido de luta coletiva e de espaço privilegiado de participação que podem comportar. É também neste contexto que encontram terreno fértil as diversas políticas clientelistas”.

Através do presidente da associação de moradores, a Prefeitura exercia maior influência de denominação na comunidade. Essa compreensão trouxe a estagnação nas práticas reivindicativas. Interessante para a administração do governo, pois não se pretendia ser instrumento de fortalecimento do movimento comunitário autônomo, que nasceu sob o manto de um governo sem compromisso com o movimento popular autêntico, autônomo, propositivo e participativo, pois, ao contrário, seria dividir o poder de governar.

Esse quadro da história das associações de moradores termina por despolitizar o conteúdo da atuação de seus membros, esvaziando o possível sentido de luta coletiva e de espaço privilegiado e de canalização para participação popular, dando vazão a uma política clientelista.

Por isso, capacitação deve ser elemento marcante, permanente que intervêm significativamente na sustentação da participação popular. Não há qualidade e transformação quando a tendência é manter uma relação de telespectadores entre gestores do poder público municipal e movimento comunitário. Deixarão de serem atores e permitirão que outros capacitados ocupem os espaços de poder de decisão. Assim, se destaca o importante papel exercido pelos setores das igrejas progressistas, entidades e ONGs, sobretudo as CEBs (AMMANN, 1991 e GOHN, 1991), que se dedicaram à capacitação de quadros no movimento popular, com vista a buscar espaços na sociedade.

Centenas de lideranças foram capacitadas técnica, política e ideologicamente para as lutas através de cursos de formação administrados por intelectuais e agentes de pastorais, que durante o período de ditadura militar atuavam juntos às igrejas e ONGs. Há que se reconhecer, alguns dos poucos espaços possíveis para promoção de formação política e de organização das lutas.

Ao longo da história, à medida que o processo social avança para a democracia, os segmentos organizados recuperam a sua capacidade de participação e de

intervenção nos rumos da sociedade. Essa conquista tem vários resultados de intervenção na sociedade capitalista brasileira melhorando a qualidade de vida e de democracia.

Nos países capitalistas, mesmo naqueles desenvolvidos, são encontrados sinais de pobreza e exclusão social, por conta da existência de desigualdades sociais. Há simetrias quanto à distribuição de riquezas e ao exercício do poder. Esta realidade interfere cotidianamente e diretamente na produção do espaço urbano. E, assim, é o contexto de formação da cidade.

As cidades clandestinas dos pobres, afastados para as periferias, formando os loteamentos irregulares, sem infraestrutura e saneamento básico; a cidade da ilegalidade, dos sem endereços e sem identificação. Há também as cidades constituídas e legais. Estas pertencem às elites que ao desejarem distanciamento dos clandestinos se fecham nos condomínios e parques dotados de toda infraestrutura e equipamentos urbanos muitas vezes custeados pelo poder público (LIMENA, 1996).

A produção do espaço urbano acontece a partir do encontro e, não raro, do confronto de grupos sociais com interesses específicos; naturalmente, cada grupo possui necessidade e interesses próprios, e tentam fazer valer os seus interesses. Dessa forma, os recursos públicos são disputados por todos os atores sociais.

Finalmente, o que pode motivar a participação popular é o próprio projeto político que atenta às aspirações do movimento popular. Quando o movimento popular é chamado e/ou decide participar e ocupar o seu espaço é sem dúvida uma presença marcante. Entretanto, a direção poderá perceber quando o movimento é chamado apenas para confirmar e homologar decisões já tomadas e, portanto, não há participação popular e nem crescimento e contribuição na construção de projetos democráticos e transparentes.

Para atestar o que já foi afirmado, em um dos alimentos da permanente participação, Doimo (1995, p. 128) chama de “reinado da pedagogia popular”. A escola da cidadania desenvolve um espírito de autonomia e desperta para a construção da história como sujeitos e não como objetivo de consumo. A mesma afirma, citando Durham (1984), que:

O incentivo à participação entre os iguais diante da carência com vistas à instauração de um novo modo de fazer política que reconheça o indivíduo como subordinado a relações de favor e tutela, caracteriza um tipo de exercício pedagógico ‘popular’, fundado na tentativa de diluir as dicotomias dirigente-dirigido e sujeito-objeto, próprias, respectivamente, do processo políticos e dos métodos de ensino-aprendizagem ou de conhecimento.

Ressalta-se, por exemplo, a participação significativa e decisiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), composta por diversos movimentos e entidades na elaboração, tramitação e finalmente aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº

10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Lei esta que tramitou durante 12 anos e finalmente possibilitará grandes avanços na produção dos espaços urbanos das cidades brasileiras.

Esses momentos dão prova que os movimentos populares são sábios, persistentes e mantêm permanente a disposição de participar na implementação de ferramentas importante para o avanço de suas plataformas. E, evidencia uma nova forma de participação não mais reivindicativa, mais propositiva.

Entretanto, se compreende a quem serve em sua totalidade o Estado, reconhecendo, portanto a sua relativa autonomia. Notadamente, se verifica que planejamento urbano deve ser instrumento utilizado por todos os setores sociais, especialmente os relegados às cidades clandestinas e ilegais, nos termos definidos por Limena (1996).

Neste contexto, moradores inseridos e engajados em movimentos populares, com uma consciência coletiva atenta para a existência de classes sociais e para o funcionamento da sociedade capitalista, percebem a necessidade de recuperar a capacidade ativa dos moradores e podem efetivamente manifestar-se no espaço público e manter-se ao longo de duradouro ciclo reivindicativo como sujeitos da produção e planejamento do espaço urbano (DOIMO, 1995).

Há uma operação do sistema capitalista que recai sobre o mundo pessoal introspectivo de cada cidadão. A existência do mecanismo científico aparentemente carregado de benesses e bem-estar social para todos que acabam por atingir as pessoas provocando diferentes posturas nas existências. Há um comportamento, até então, tratado acima, que prima pela valorização da participação e do engajamento individual dos cidadãos. Este resulta, em compromissos nos quais os cidadãos assumem pessoalmente, de forma isolada e individualmente, a crença na utopia de uma sociedade nova, a satisfação social pessoal de sentir-se valorizada e respeitada.

Mas também, há outra prática entre os cidadãos. Um exercício que se originou das necessidades humanas e sociais, resultando em práticas e posturas contínuas e permanentes pela luta dos oprimidos e fruto da transformação de experiências da vida. Compreende-se então, que a saída para as necessidades pessoais é a capacidade de interpretar a realidade com uma perspectiva diferente. Não basta o esforço pessoal para modificar suas condições de vida e para garantir o acesso aos direitos sociais. Há uma constatação que a conquista da qualidade de vida com acesso aos bens essenciais ou por uma sociedade melhor se dá através da luta coletiva e orgânica.

Mas, então, o que faz alguns cidadãos iniciarem uma militância e persistirem por toda sua vida? Embora as conquistas sejam resultados de muito esforço e dedicação, encontram motivos para continuar engajados nos movimentos em busca de uma vida cada vez melhor para todos? Quais são os motivos que levam cidadãos a voluntariamente se dedicarem anos e anos de suas vidas organizando, mobilizando seus vizinhos ou companheiros de trabalho?

Outra característica de práticas de participação popular verificada, foi aquela em que tão logo conquistem sua reivindicação e sua necessidade, as pessoas deixam de participar de atividades por lutas coletivas. A disposição para participar vai até o momento do acesso ao direito reivindicado. Se o objetivo era a conquista da moradia, da creche, ou do emprego, tão logo o cidadão seja contemplado, o interesse de participar do coletivo termina.

Neste sentido, o cidadão não vê necessidade de continuar participando de outras lutas e outras atividades. As bandeiras de lutas por mudanças estruturais, conquistas de longo prazo, que eliminam as injustiças sociais e causam as desigualdades nem sempre atraem o cidadão para participar. E, por isso, o cidadão permanece empobrecido e excluído dos direitos fundamentais e a serviço daqueles que detém e desfrutam da concentração de renda e do poder.

Chauí (2000, p. 20) descreve uma questão pertinente para compreender este fenômeno social e político. Para a autora, compreende-se a sociedade propriamente histórica como aquela na qual o surgimento social da sociedade e origem política do poder não está um para outro, verificando nesse processo o surgimento do Estado, figura visível que parece pairar fora e a cima dele. Identifica-se, ainda, que o “social histórico é o social constituído pela divisão em classe e fundado pela luta de classes”. Esta divisão de classe faz com que a sociedade expresse seus conflitos e antagonismos, resultados de interesses divergentes. Ao contrário da luta de classes que evidencia o conflito, o Estado, através da ideologia, surge como pacificador para esconder as divergências e desigualdades de condição.

Assim, o cidadão vive esta tensão permanente. O convite para organização e mobilização na busca de uma sociedade justa, igualitária e fraterna e outro para entender o chamado ideológico do Estado, comprometido com aquilo que o sustenta e que está para garantir o *status quo*. Desta forma, se compreende o lento processo de politização que leva as pessoas à participação popular na construção da nova sociedade. Estando permanentemente entre forças políticas vivas que disputam projetos políticos-culturais opostos.

Com este intuito, analisar participação popular é destacar a capacidade dos segmentos sociais organizados para intervir no processo social na conquista de novos direitos. Embora este processo seja diverso e peculiar a cada demanda, o movimento desencadeado por uma ação tende a abrir novas perspectivas, uma vez que, surgirá nova demanda e necessidade a cada passo da sociedade que cresce e evolui.

O cidadão em busca constante de novos elementos para entender suas necessidades, que vai ao encontro da conquista da cidadania poderá ver na participação popular fundamental instrumento para de forma coletiva, ampliar sua intervenção nos destinos do espaço público. Um instrumento que valoriza o espaço público, uma vez que ao lado do planejamento urbano oportuniza pensar coletivamente.

Para concluir, os avanços e as conquistas da cidade igualitária e justa dos direitos sociais para todos deverão necessariamente passar pela participação popular que no exercício de sua função identifica o poder como mais um instrumento a serviço do projeto de uma cidade justa, solidária e saudável. Por isso, capacitar-se para a construção de cidade na qual todos possam participar e definir seus rumos é valorizar a participação popular do planejamento urbano como espaço de democratização do poder.

### 3 | PLANEJAMENTO URBANO: A LÓGICA DA MODERNIDADE RACIONAL E A LÓGICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Ao iniciar este item, será retomado o tema desta pesquisa que busca verificar as possibilidades de participação popular a partir da atuação da AMUHPG e AGEMTI na cidade de Ponta Grossa (PR), entre os anos de 1993 a 2000.

Será verificado se a concepção e a prática de planejamento urbano e de gestão na cidade influenciarão ou não nas possibilidades de participação popular, se poderão ou não ser obstáculo para que as cidades possam cumprir sua função social e terem um desenvolvimento sustentável.

Para isto, é dada a definição do que é planejamento urbano e sua relação com a gestão das cidades, identificando as duas lógicas com as suas respectivas práticas. E ainda um breve relato e análise da inclusão de instrumentos de planejamentos urbano na Constituição Federal. Hoje, um direito constitucional considerado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e movimentos populares, principalmente os ligados à moradia, como uma grande conquista no campo da gestão urbana.

#### 3.1 | PLANEJAMENTO URBANO

Alves (1999, p. 26), um dos maiores educadores de nossos tempos, afirma em seu livro: “Entre a Ciência e a Sapiência” que “... há algo que a ciência não pode fazer. Ela não é capaz de fazer os homens desejarem plantar jardins. Ela não tem poder de fazer sonhar. Não tem, portando, poder de criar um povo. É a beleza que engravida o desejo. São os sonhos de beleza que têm o poder de transformar indivíduos isolados num povo”.

A expressão singela de Alves (1999, p. 26) encanta quando refletimos temas como “planejamento urbano e gestão das cidades”. Planejar a vida pessoal na família ou em grupo, seja no trabalho ou na escola, seja no campo ou na cidade, é pensar em sonhos e utopias. Fazer planos para a cidade também significa atitude, organizar ideais e sonhos, técnicas e práticas, concepções e posturas. Expressa, assim, gerar sonhos. Sonhos de beleza que têm poder de transformar indivíduos isolados num povo, como afirma o cientista.

O planejamento urbano durante muitos anos na história das cidades foi um instrumento utilizado somente por técnicos especialistas qualificados que dominavam conhecimentos urbanísticos. Eram arquitetos, geógrafos, sociólogos, engenheiros e assistentes sociais que passaram pelo menos quatro ou cinco anos de suas vidas em universidades, conhecendo as melhores técnicas e experiências de administração pública, planejamento urbano, realidade brasileira e engenharia.

Temas como sistema viário, meio ambiente, saneamento básico, ocupação e uso do solo, desenvolvimento econômico habitação, zoneamento e perímetro urbano, transporte coletivo e escolar eram de entendimento exclusivo de professores, mestres das universidades ou técnicos que trabalhavam há muitos anos no órgão público municipal.

Da mesma forma, as leis que dão suporte aos planos diretores, códigos tributários, planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, são temas discutidos pelos técnicos e alguns dirigentes políticos, fruto de uma concepção tecnocrata e positivista, no qual o saber pertence aos que detêm poder político.

A divisão entre a atividade mental e atividade manual (trabalho) é a base de uma concepção de que aquele que detém a força de trabalho – classe dominada – apenas está capacitado e permitido, por determinismo da divisão do trabalho, realizar atividade manual. Ao contrário, estará apto a produzir intelectualmente, isto é, realizar atividade mental com aqueles predestinados proprietários e detentores dos meios de produção – classe dominante (MANACORDA, 1991).

Este entendimento pode responder os motivos que levam a manter uma relação distante entre os técnicos possuidores de títulos universitários e o povo que vive o cotidiano das cidades distantes das pranchetas, receitas, planos e projetos, porém, próximos à realidade da vida urbana.

Desta forma, resultou também, na valorização de tarefas executadas por escritórios contratados especialmente para prestar assessoria, que a bem verdade vendiam a custos elevados, planos, programas e projetos de urbanismos para as cidades ou determinado tema específico sem muitas vezes conhecer a realidade urbana e rural dos municípios.

É certo destacar, neste perfil, que o planejamento urbano, em uma sociedade tão desigual como a brasileira, que normalmente é conduzido pelo Estado, obedece ao imperativo de contribuir, no essencial, para a reprodução da ordem social vigente, não para sua modificação. Se o planejamento é financiado e realizado pelo Estado e, às vezes, pela própria iniciativa privada e realizado por empresas particulares e se o Estado tende, no geral, a garantir que o modelo social vigente continue existindo, é mais natural que o planejamento urbano tenderá a atender, ainda que indiretamente e mesmo que os planejadores não tenham plena consciência disso, os anseios dos grupos dominantes muito mais que o dos grupos dominados.

É possível entender o planejamento urbano como um saber que oriente decisões dos indivíduos, grupos e instituições; isso é feito sob base de uma reflexão organizada e sistemática, nem sempre formal, sobre a realidade atual e sobre a sua evolução, buscando simular os desdobramentos do quadro atual com os objetivos de por um lado, evitar ou minimizar situações adversas e, por outro, melhor explorar situações favoráveis (SOUZA, 2001, p.19).

Portanto, em se tratando de gestão e reforma urbana, a finalidade primordial do planejamento urbano deveria ser para contribuir na eliminação das diferenças sociais e distribuir os espaços públicos e equipamentos comunitários de forma igualitária e justa, sem discriminação e marginalização das classes socialmente excluídas, mediante investimentos em infraestrutura nas áreas menos privilegiadas, combate à especulação imobiliária e facilitação na participação popular direta em processos decisórios que envolvam questões para a vida coletiva, tais como a localização de equipamentos comunitários e prioridades de investimentos e orçamento.

As cidades estão longe de oferecer oportunidades igualitárias aos seus habitantes. A maior parte da população urbana e do campo está privada ou limitada nas possibilidades de satisfazer suas mais elementares necessidades. O direito à cidade inclui à terra, ao meio de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção e à segurança pública, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e à informação democrática. Inclui o direito à liberdade de organização, de mobilização, de acessibilidade e de mobilidade; inclui o direito ao respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural, ao respeito aos imigrantes e à garantia da preservação da herança histórica e cultural.

Diante de tal realidade, o desafio é construir um modelo sustentável de sociedade e de vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social. A participação dos atores locais, sociedade civil organizada e poder público, torna-se decisiva para construção desse modelo. Os governos locais devem reconhecê-los como interlocutores significativos e garantir espaços permanentes de participação democrática.

Admite-se um planejamento urbano como instrumento indutor de um projeto municipal de médio a longo prazo e de articulação com outras esferas de governo e sociedade, com afirmação Azevedo (1994, p. 26):

Dentro desta perspectiva, caberia ao planejamento a tarefa de realizar estudos e pesquisas prospectivas que forneçam subsídios para formulação de políticas de médio e longo prazo, bem como para análise do seu impacto na estrutura urbana. Estas atividades de estudos e pesquisas permitiram avaliar os benefícios políticos, alguns dos efeitos colaterais que possam vir a produzir, os obstáculos que cercam sua implementação, bem como as correções de rotas e reordenamento de prioridades que se fizeram necessários.

Esse sentimento tem seu impulso a partir dos anos 70, período em que a sociedade brasileira passa a viver lento, mas contínuo, processo de redemocratização. Vários avanços foram conquistados após enfrentamentos de articulações e mobilizações de forças políticas que advinham tanto de movimentos partidários, sindicais e técnicos quanto de populares. Entre outros, trouxe a necessidade de

uma reforma institucional e constitucional capaz de consolidar o estado de direito e a democracia (SANTOS JÚNIOR, 1996).

Neste prisma, o planejamento urbano é o grande instrumento de reforma urbana, compreendia como um programa de mudanças. Este processo interessa aos setores populares e excluídos. Assim, técnicos competentes politizados, administrações públicas comprometidas com a cidade de todos e os movimentos populares, através do planejamento urbano, buscam implementar políticas públicas para ativar a cidadania revertendo a passos firmes e permanentes o processo social de exclusão, na busca por uma cidade justa e democrática<sup>8</sup> (GRAZIA, 1990, p. 90).

Ao mesmo tempo em que planejar significa preparar-se para o futuro, evitando deixar-se escravizar pelas contingências, destacamos que o planejamento urbano, poderá estar a serviço tanto das classes dominantes, como poderá estar a serviço da população oprimida e excluída, contribuindo para diminuir a pobreza.

Neste sentido, qualquer sociedade necessita de planejamento. É uma ferramenta individual, coletiva, cotidiana e necessária para qualquer atividade humana, muito mais, para o conjunto da sociedade, cuja administração da cidade é pública. Uma ferramenta política e social, contextualizada e emplacada numa sociedade capitalista disseminada por disputa de diversos e profundos conflitos.

Como existem inúmeros instrumentos, trataremos de privilegiar aqueles instrumentos de planejamento urbano que possuem uma potencialidade mais clara para atendermos aos dois objetivos fundamentais na administração pública: maior justiça social e uma crescente melhoria na qualidade de vida na cidade. Estes dois objetivos, são parâmetros para gestores e lideranças no planejamento urbano. Planejar com a população e, assim, reconstruir as cidades para todos.

As Leis do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) são três bases fundamentais no planejamento urbano e gestão das cidades. Estes três instrumentos poderão nortear os dirigentes e dar suporte para os habitantes da cidade a curto e a médio prazo. Estas formas de legislação que transformam as intenções e os desejos em ações concretas apontando os recursos financeiros dão as garantias de um norte e as possibilidades concretas de aplicabilidade de projetos e plano, mudanças na cidade.

A lei do PPA é o instrumento amplo que dá ao planejamento urbano guarida para à LDO e conseqüentemente à LOA. Nenhum governante poderá realizar obras ou investimentos sem ter definido suas intenções (por mais sérias e necessárias que sejam) nestes instrumentos de planejamento e transformá-los em lei, com a aprovação dos vereadores nas câmaras municipais.

---

<sup>8</sup> Entende-se como cidade justa e democrática, a expressão que sintetiza as premissas adotadas no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana: carta de princípios sobre o Plano Diretor, realizado em São Paulo, nos dias 28 e 29 de 1989: bem como, princípios da Carta Aberta na III Conferência das Cidades: a função social da propriedade e da cidade entendida em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes em sua dimensão de seus destinos, assim como, o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado.

O instrumento fundamental de gestão, também exigida por lei federal, é o Plano Diretor. É notável a afirmação de Grazia (1990, p.12) referente ao impacto deste instrumento em meio às forças políticas da cidade, onde: “Significa iniciar um processo onde a cidade torna-se objeto central da luta política e que dela se possa fazer uma leitura mais real, questionando os diagnósticos das cidades ideais projetadas na visão de técnicos”. Uma conquista do Movimento Nacional de Reforma Urbana, o Plano Diretor estabelece estratégias de crescimento econômico, social, cultural, turístico e urbanístico, para um futuro comprometido com o presente. O Plano Diretor estabelece os rumos da cidade à longo prazo, pelo menos para 20 anos seguintes. Portanto, é instrumento de planejamento de fundamental importância com a necessária participação da população.

“O objetivo do Plano Diretor é realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes” (HEREDA et al, 1997, p.14).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, acadêmicas e técnicas do poder público que tem o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas a promover a reforma urbana nas cidades brasileiras.

O FNRU nasceu em 1987, para disseminar e lutar pela reforma urbana, por ocasião do processo de retomada da democracia brasileira. A reforma urbana é gestão democrática, na medida em que se faz através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. As regras e o controle do uso da terra na cidade, podem ser definidos no plano diretor municipal e evitam a utilização inadequada dos imóveis urbano e garantem a justa distribuição dos benefícios e gastos decorrentes do processo de urbanização.

Desta forma, gestores e comunidades organizadas poderão participar diretamente na elaboração do Plano Diretor. Isto significa estar disposto a enfrentar o conflito. É permitir aflorar os diversos interesses e democraticamente avançar na implantação de ferramentas primordiais para construção das cidades justas e com desenvolvimento sustentável.

Por este instrumento a cidade passa a ser o foco de todos os olhares clínicos submetidos aos mais variados interesses. Surge a oportunidade de ter, como objeto de discussão, a cidade que queremos para avançar em seu desenvolvimento, desde que a sociedade civil organizada participe do processo de elaboração do Plano Diretor. Essa é uma das mais fortes possibilidades para definir a construção da cidade que queremos, planejar no presente para implementar as modificações necessárias no futuro. Este processo não se estabelece de forma pacífica e retilínea.

Ao contrário, verifica-se fortes debates e articulações no campo político entre as diversas forças da cidade. Seja na disputa pela utilização dos espaços privados ou públicos, seja na disputa dos espaços socioeconômicos e culturais da cidade. Como afirma Hereda et al (1997, p. 14), em artigo referente à experiência em Diadema-SP:

O Plano diretor considera as contradições e as carências da cidade, a escassez e o alto custo das áreas vazias, e a diversidade de interesses dos agentes, estabelecendo prioridade na gestão dos recursos disponíveis. Representa um reflexo da política adotada no município para a qualidade de vida da população, estabelecendo diretrizes nas áreas de habitação, meio ambiente, uso do solo, infraestrutura, transporte e abastecimento, entre outros.

Desta forma, se compreende como é importante este instrumento de planejamento para admissão pública. No mercado privado, o planejamento é muito mais exercitado e levado a sério do que no Poder Público. No mercado privado é pensado a longo prazo e nada se realiza sem planejamento sistemático e orgânico (SINGER, 1998).

É pertinente destacar neste momento que os instrumentos de planejamento urbano são conquistas da população, especialmente da população organizada, isto é, dos movimentos e ONGs que aos poucos foram incorporando às práticas administrativas. Além de ter o direito de definir os rumos da cidade, garante o espaço público coletivo de debates, específico de diálogos e proposições. Esse processo se constitui numa verdadeira escola de cidadania, a estratégia e metodologia do Orçamento Participativo, quando incorporadas pela população organizada, surgem ações bem-sucedidas, e este passa a ser um instrumento de planejamento permanente, mesmo que novos grupos políticos assumam a administração.

O Plano Plurianual (PPA), cuja iniciativa de elaboração é do poder executivo, para aprovação no poder Legislativo, é composto de metas e diretrizes para as ações de um governo na administração pública. É por este instrumento de planejamento que se pode garantir e acompanhar a execução de metas e ações da gestão pública. Elaborado para quatro anos, o plano plurianual se estabelece como lei a partir do primeiro ano de uma legislatura até o final no primeiro ano da gestão seguinte. Por este instrumento, garantem-se os recursos e os procedimentos necessários para ações que poderão ser realizadas na gestão de um governo, no período de quatro anos.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias é ferramenta para garantir uma intervenção em curto prazo. A LDO, de iniciativa do Poder Executivo, é um instrumento de planejamento urbano e de gestão de uma cidade estabelecendo as metas e as diretrizes para realizar-se no espaço de um ano. É importante porque, a população tem a possibilidade de acompanhar a execução e contribuir na elaboração desta lei.

Na sequência, a Lei do Orçamento Anual Público (LOA), a qual compete ao Poder Executivo a iniciativa de elaboração. Hoje, há experiências significativas de participação popular em muitas administrações públicas na elaboração do projeto de lei do orçamento público. Para citar uma experiência nascida das lutas do povo organizado, conhecida em todo país e adotada por muitos administradores públicos, o Orçamento Participativo, segue aqui Baierle (1999, p. 40) que, conceituando esta experiência, afirma:

Com o Orçamento Participativo, o entendimento é de que o Executivo monta a peça orçamentária em conjunto com a população, através de um processo de representação direta e indireta. A câmara de vereadores vota, ninguém a obriga a votar o que está na proposta que vem do Orçamento Participativo. Por que ele vota? Por que ela diz que não tem mais função? Por que acontece esta discussão? Porque ela não consegue resistir à pressão de toda uma sociedade organizada no momento de votação das propostas.

Desta forma, o Orçamento Participativo se constitui como importante instrumento de planejamento urbano da comunidade organizada para garantir no orçamento público, recursos para execução de obras que venham atender as prioridades eleitas pela comunidade.

Mais do que incorporação, o compromisso com o Orçamento Participativo poderá fazer parte da cultura das comunidades, de tal forma que se transformará numa “estrutura legítima em que os representantes da comunidade gradualmente construirão seu poder de decisões, já que o processo, se baseou em elementos da realidade e não apenas em função de orientações teóricas prévias, assim ampliando as suas chances de sucesso” (NAVARRO, 1997, p. 191).

O Orçamento Participativo permite que a população ajude a pensar e planejar a cidade a médio e a longo prazo, a definir critérios como valor, local, quantidade, qualidade e os tipos de investimentos, inclusive a manutenção da folha de pagamento dos servidores públicos. Embora, a Lei de Responsabilidade assegure diversos limites quanto a gastos com pessoal e os serviços terceirizados, ainda assim, através do Orçamento Participativo, é possível estabelecer alterações entre estes e outros limites.

Existem entre as diversas experiências de Orçamento Participativo, algumas que utilizam somente o nome, deixando a metodologia de trabalho de lado, como exemplo, a experiência realizada no ano de 1999 e 2000, no governo do Prefeito Jocelito Canto na cidade de Ponta Grossa – PR, que não teve a participação popular efetiva e as reivindicações apresentadas pela população não foram incluídas no orçamento dos respectivos anos, o que levou a população e seus líderes a ficarem sem poder de decisão.<sup>9</sup>

Quanto às experiências de Orçamento Participativo, utilizados de acordo com a sua metodologia, que deram certo, se faz uma reflexão mais aprofundada no item “Planejamento urbano e a lógica democrática participativa”.

## 3.2 | PLANEJAMENTO URBANO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Com o surgimento do Movimento pela Constituinte (GOHN, 1995) é preciso destacar os avanços e as conquistas (NEVES e PAES, 2001), embora ainda tímidos, devido à falta de regulamentação no campo de uma política de desenvolvimento urbano.

Entretanto, estabeleceram-se algumas exigências a técnicos, a administradores públicos e a dirigentes políticos e deu-se condições de iniciar um processo de construção de uma nova mentalidade para gestão das cidades, além de possibilitar avanços descentralizados, a partir de inúmeras experiências implementadas, já por alguns prefeitos progressistas, que se anteciparam à regulamentação através de emenda constitucional.

A redação da Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 182, é clara quanto a sua necessidade de se implementar uma política de desenvolvimento urbano que se garanta a função social da cidade. Este artigo em questão, toca no que diz respeito, à matéria de política urbana ao estabelecer que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem aprovar planos diretores que sejam a expressão da vontade popular, ou seja, sejam instrumento básico da política urbana que garanta o pleno atendimento das funções sociais da cidade. O que se dá ao mesmo tempo, em que se submeteu o uso da propriedade imobiliária urbana aos interesses da sociedade de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. A definição do conceito da “função social da cidade”, todavia, ficou dependente de explicitação através de norma complementar, o que veio ocorrer com Lei 10.257/01.

A constituição também colocou à disposição do poder público municipal, outros importantes instrumentos jurídicos urbanísticos para impedir a especulação imobiliária, tais como, o IPTU progressivo, o parcelamento e edificação compulsória, a outorga onerosa do direito de superfície, criação de zonas especiais de interesses social e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

Assim:

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

---

9 Cf Projeto de lei: LOA/98, LOA/2000. Ponta Grossa - PR

§ 1º - 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação expressa no Plano Diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

I – Parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate até a dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.

Para muitos, estas podem ser letras mortas, uma vez que suas realidades sociais e econômicas não exigem a utilização destes importantes recursos. Entretanto, o movimento organizado que pela luta por reforma urbana, sabe que o artigo 182 oportuniza aos administradores públicos a aplicação de recursos urbanísticos e de planejamento que possibilita a utilização de vários meios de aplicar passos concretos de se fazer reforma urbana. A terra, os espaços públicos, enfim, os investimentos coletivos devem ser de fato administrados por todos para que a cidade em construção seja de todos e para todos. E, ainda, o artigo 183, também da CF'88, que possibilita com coragem e justiça a regularização da posse, um direito agora constitucional:

Art. 183 – Aquele que possuir, como sua área urbana com até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio pleno e a concessão especial para fins de moradia serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Em Ponta Grossa (PR), segundo o estudo de Lowen (1990)<sup>10</sup>, aponta que

---

<sup>10</sup> LOWEN, Cílician Luiza. Favelas: um aspecto da expansão urbana de Ponta Grossa (PR) - Rio Claro, 1990.

aproximadamente 17% dos moradores estão ocupando áreas irregulares, em terrenos de propriedade particular. Outros 65% são moradores que estão assentados em áreas públicas, mas que tecnicamente, a partir do artigo 183, de CF 88, é possível, finalmente, o morador regularizar sua casa adquirindo a concessão de uso.

Esses instrumentos de regularização fundiária, podem colaborar com o planejamento urbano, porém, são instrumentos que estarão disponíveis aos seus interessados e sua utilização não é automática, pois, depende da iniciativa dos interessados.

Estas ferramentas podem servir ou não a cidade dependendo dos interesses de quem a governa e a planeja. Na utilização do planejamento urbano na gestão das cidades, verifica-se duas lógicas que nortearam as práticas dos instrumentos no cotidiano das administrações municipais: a lógica da modernidade racional e a lógica democrática – participativa. Portanto, os dois itens abaixo apontarão os modelos e os resultados da administração municipal no período identificado acima a partir da prática de gestão adotada pelos, então, prefeitos. Analisar-se-á prática ou modelo em que se configurou no planejamento urbano.

### 3.3 | PLANEJAMENTO URBANO E A LÓGICA DA MODERNIDADE RACIONAL

A lógica da modernidade racional, é aquela que compreende planejamento urbano como uma questão eminentemente técnica e para técnicos. Desta forma, a população urbana em geral, é apenas notificada e atingida pelas consequências e resultados das ações de planejamento. Aqui a relação do planejamento com a população não passa de elemento externo, a comunidade a ser afetada, no caso de uma intervenção pública, não obstante, não terá oportunidade para manifestar-se, embora seja atingida pelas consequências do planejamento diretamente. Santos Júnior (1996, p. 23), ao tratar do Nascimento da Ciência Urbana, afirma que a cidade como laboratório de reforma social, destaca a verificação sobre predominância da visão tecnicista:

Ao mesmo tempo, requer cada vez mais especialização. Na cidade, a ação administrativa é agora o lugar da especialização. O conhecimento científico e a sociologia, em especial, desempenham papel privilegiado no desenvolvimento da racionalidade administrativa, guiando a ação e impondo a adoção de novos métodos de gestão pelos políticos, os quais, para legitimar seu discurso, substituem progressivamente as práticas repressivas pelo seu poder de dominação das palavras.

---

Dissertação (Mestrado em Geografia), Área de Concentração Organizada do Espaço, Nível Mestrado da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

As necessidades coletivas e os problemas urbanos são vistos de forma fragmentada, isolada e inacabada, que traduzem políticas equivocadas, entretanto as cidades deixam de ser compreendidas como uma ocorrência incontrolada. Agora, passam a ser apreciadas, porque mediante mecanismos legais, inclusive, poderão servir para direcionar ou ainda apontar caminho de desenvolvimento e crescimento econômico para os grupos sociais que a dominam

Assim, serão identificadas as características de ambos os modelos de planejamento urbano e de gestão pública elencando algumas ações e procedimentos condizentes com os respectivos modelos durante o período de 93/00.

Nestas condições, a base é a compreensão da cidade como espaço de mercado que se produz pensando eminentemente no lucro e nos interesses dos controladores das áreas de terra e dos negócios. As preocupações com aspectos funcionais e estéticos do espaço urbano valem-se apenas de conhecimento técnicos e de mercado. A atividade do planejar a cidade, quando existe, é uma atividade essencialmente técnica e política. Sem a presença das questões sociais e políticas do planejamento urbano (SANTOS JUNIOR, 1996).

A sociedade não é feita de números técnicos, enquadrados e dissociados de uma realidade social e humana. Entre o mundo técnico, o ideal e o real está a realidade composta por homens, mulheres, interesses e contradições.

A lógica da modernidade racional no planejamento urbano exclui a participação popular, porque não interessa possibilitar o acesso e aplicar os instrumentos de uma reforma urbana de tal forma que possibilite a construção de uma cidade partilhada, democrática, justa e equilibrada o que tange aos serviços públicos a toda população.

O planejamento urbano no capitalismo é um instrumento que privilegia determinantemente as regras do mercado, que define as relações socioeconômicas como mercadoria, objeto de consumo, com vista ao lucro.

Nesta lógica, criam-se mecanismos para evitar qualquer iniciativa que estimule o debate e a instrumentalização de um planejamento urbano apontado para uma reforma urbana, com vista numa cidade para todos. Essa lógica é estratégia para o crescimento e o conseqüente enriquecimento de grupos econômicos fortes e minoritários. Os instrumentos de reforma urbana devem ser evitados para não afrontar os interesses daqueles que pretendem utilizar-se da administração pública para ampliar o seu capital e poder.

Os problemas, tais como: o déficit habitacional, a malha urbana espalhada, o alto custo dos serviços urbanos, a especulação imobiliária e a falta de diversos equipamentos comunitários em loteamentos clandestinos são desconsiderados como resultado da inexistência de uma política urbana e de um planejamento urbano cuja lógica é a da modernidade racional. Para confirmar esta compreensão, a definição de Coelho (1990, p. 39) afirma que a visão racionalista significa uma concentração de poder na qual a decisão depende apenas do técnico, do saber e do conhecimento pela cidade, que se restringem a poucas pessoas.

Esta lógica de planejamento produziu cidades espalhadas com vazios urbanos, frias e solitárias, sem espaços públicos (praças, cinemas, jardins, largos e parques) para o convívio social cultural e solidário. Os grupos dominantes não possuem somente a sua cidade. As alternativas de lazer e de conveniência social são muitas, de tal forma que, a cidade não é a referência de suas vidas. Entretanto, para a maioria que só tem a cidade como espaço social e cultural, o planejamento urbano moderno e racional não estabelece limites para especulação imobiliária, ao contrário, possibilita uma cidade com muitos espaços vazios e cada vez mais cara.

Isso produz segregação nas cidades, pois, as elites, são em larga escala, reflexos da dinâmica das relações sociais em uma sociedade capitalista: os pobres, sem alternativas, sob o ponto de vista da lei, se utilizam de estratégias de sobrevivências ilegais, (ocupação de terrenos, captação clandestina de água e energia elétrica); as elites urbanas interessadas em se afastar o máximo possível dos pobres e daquilo que, para elas, os pobres representam: problemas, criminalidade e ameaças (SOUZA, 2001).

Isso porque, a cidade é vista como espaço da mercadoria que pode ser incorporada a um valor como produto a servir o lucro. “A habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. A produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é uma das mais importantes aplicações de capital” (BONDUKI, 1998, p. 8).

A elaboração da legislação municipal nesta lógica, é regida sob as benevolências das ordens do mercado capitalista. A criação de leis como ampliação do perímetro urbano, de loteamento, IPTU Progressivo, o solo criado, ou, de forma mais ampla, a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade serão combatidos ou facilitados na medida em que interessar ao mercado imobiliário capitalista.

Na maioria das vezes, o patrimônio histórico é visto como incômodo e atraso do desenvolvimento. Não tem valor histórico e não interessa para salvar e resgatar a história e as memórias das cidades. Os espaços públicos (praças, largos e entre outros) deverão estar a serviço do grande comércio que atende ao interesse geralmente do capital exterior. Com isto, muitas vezes, “...as cidades no Brasil são desordenadas e feias, e que carecem de planejamento, porque o Estado atua de modo insuficiente e porque elas são produzidas pelo setor privado, regido por interesses especulativos e ávido pelo lucro fácil...” (BONDUKI, 1998, p.318).

Por isso, o planejamento não é neutro como podem acreditar os tecnocratas, porque o conteúdo do planejamento é condicionado pelas circunstâncias sociais, econômicas e históricas de sua produção na organização das cidades.

Nesta lógica, a articulação entre o saber e as experiências populares jamais pode trazer resultados coerentes. Há, portanto, invariavelmente uma outra lógica, isto é, um ideário, que fundamenta a concepção e a prática de um planejamento urbano e de gestão das cidades. Esta peça, é conduzida por mãos instrumentalizadas

contextualizadas socioeconômica e politicamente. Os interesses são diversos, uma vez que a sociedade urbana brasileira, resultante do processo de crescimento, de urbanização e de mudança dos últimos trinta anos, apresenta-se estruturalmente como uma sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual.

A cidade como espaço privado e público, campo em permanente conflito, cujos componentes são os mais diversos interesses, é expressão da construção social na qual os seres humanos demarcam diferentes territórios de ocupação: do artesanato, da indústria, dos serviços, das comunicações, da administração pública, dos vizinhos de parede, em meio aos condomínios fechados – seja dos bares e esquinas até os grandes comércios, dos ambulantes aos shoppings – da concentração de gente e de problemas. Dos paradoxos da proteção e do abandono; a cidade é, ao mesmo tempo, acolhedora, excludente e seletiva; espaço dos problemas e das soluções; da disputa e da fraternidade, da harmonia e da contradição (BITOUN, 1993).

Assim, a cidade é o espelho da sociedade. O enfrentamento dos grandes desafios é de responsabilidade de todos os membros da sociedade e não cabe somente aos governantes enfrentá-los. Entretanto, um chamado especial para a sociedade civil organizada, que além de não poder fugir deles, poderá provocar o debate para a busca da solução. Um destes desafios se pauta justamente na defesa de um modelo sustentável de desenvolvimento. O que significa, acima de tudo, que cada cidadão se reconheça e seja reconhecido como tal.

É neste contexto complexo, heterogêneo, diversificado em permanente ebulição social – político e econômico – que se constata a presença do segundo norte que orienta uma outra prática e uma outra concepção de planejamento urbano e de gestão das cidades: planejamento urbano democrático e participativo.

## 3.4 | PLANEJAMENTO URBANO E A LÓGICA DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

O planejamento urbano sob a lógica da democracia e da participação nasce a partir da concepção que aponta um caminho diferente. É consequência do processo da retomada da democracia no país pós-regime militar. É resultado da compreensão de mundo, sociedade e homem sob uma nova ordem. O planejamento urbano democrático e participativo nasce de uma concepção e prática forjada por demandas que exigiam uma sociedade mais justa, democrática e solidária. O desejo e o sentimento de mudar a forma de governar, compartilhando o poder de decidir sobre o rumo da cidade.

Esta percepção apontou as cidades locais onde os problemas globais podem ter o início de suas soluções. Para isso, o planejamento urbano democrático e

participativo permite dividir a responsabilidade da construção de uma nova cidade. Isto corresponde a uma outra visão de cidade e de planejamento urbano. Compreende-se que os técnicos e os dirigentes políticos administrativos deverão ter seu papel valorizado.

É necessário salientar a importância de muitos técnicos comprometidos com a construção das cidades democráticas, saudáveis e justas. E, portanto, a clareza de que os técnicos comprometidos com a reforma urbana são parceiros e contribuem para a construção de uma outra prática e concepção de planejamento. São técnicos que já não admitem pensar, planejar e propor uma nova cidade sem a presença decisória da população, seja ela militante politizada ou pessoas da comunidade. Estes foram protagonistas nos avanços conquistados pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Um longo percurso trilhado por uma *práxis*. Entre muitos, Raquel Rolnik, Grazia de Grazias, Tanea Mara, Ana Clara Ribeiro de Torre, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Leonardo Pessima, Benedito Roberto Barbosa e Evaniza Rodrigues foram sentinelas na defesa e na luta por reforma urbana. Pela sua capacidade técnica e militância combateram à especulação imobiliária e defenderam os interesses de pessoas e grupos que buscavam pela mobilização a construção de uma reforma urbana democrática e participativa.

Há, também que se destacar, a significativa e permanente presença da participação em articulações nacional do Movimento Popular e das ONGs - FASE e POLIS11. Especialmente os movimentos ligados à moradia, como a União Nacional por Moradia Popular que, com milhares de lideranças dos Estados do Brasil, além de desempenharem em cada cidade diversos atos de formação e mobilização por uma cidade democrática e participativa, palmilharam muitos caminhos para chegar até o Congresso Nacional, enfrentando vários dias de luta, seja no debate, na proposição ou no enfrentamento com a polícia do palácio do governo, uma reforma urbana na legislação brasileira e a aprovação de projetos, como o de iniciativa popular que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e do Estatuto da Cidade.

Entretanto, com devida ênfase, além de muitos momentos marcantes da história de lutas pela reforma urbana no país, o processo de aprovação do Estatuto da Cidade12, aprovado e sancionado pelo Presidente da República devido à insistência do Fórum Nacional de Reforma Urbana capitaneado pelos técnicos e pelas lideranças dos movimentos populares de moradia, notadamente.

A lei denominada de Estatuto da Cidade considerada uma ferramenta legislativa, um instrumento jurídico, que possibilita a democratização das cidades, é o avanço do século para as cidades. NEVES e PAES (2001, p. 15) afirmam sobre o Estatuto da Cidade a seguinte expressão:

---

11 PÓLIS: Instituto de Estatuto, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; FASE: Federação de Órgão para Assistência Social e Educacional.

12 Estatuto da Cidade, é a Lei nº 10.257 aprovada após 11 anos de discussão.

Importante instrumento de políticas urbanas previstos desde 1988, quais sejam o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, permaneciam sem aplicação até agora, por falta de lei federal regulamentadora exigida por nossa Carta Política.

É assim que as lideranças de movimentos organizados em nível nacional e os técnicos (arquitetos, sociólogos, geógrafos, engenheiros), resultado na III Conferência das Cidades, afirmaram ao escrever o Guia para implementação do Estatuto da Cidade. Mais do que uma contribuição, fruto de estudos e debates, o Guia pedagógico produzido para subsidiar o debate sobre a implementação da Lei nos Estados e Municípios, foi um momento de reafirmar o Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento estratégico para implementar políticas urbanas.

Embora os movimentos do Fórum Nacional de Reforma Urbana saibam que este processo dá início a um longo e tortuoso caminho, pois, o Estatuto da Cidade, ainda não é autoaplicável, cabe ao poder local implementar adequadamente a cada realidade e dependerá para ser implementado outro processo de articulação e mobilização da sociedade para utilização das ferramentas ali dispostas. Há que ressaltar que, o Estatuto da Cidade se concretizará se a sociedade organizada buscar seu espaço e garantir uma participação qualificada no debate sobre os encaminhamentos da aplicação da Lei.

Para instituir uma nova *práxis* sobre gestão e o planejamento das cidades, o Fórum Nacional de Reforma Urbana encaminhou muitas discussões unificando a conclusão do processo. Constituído de técnicos, militantes por uma nova sociedade, engajados em dezenas de movimentos sociais e entidades de assessoria, o Fórum construiu-se deixando sua marca sobre a concepção da reforma urbana inspirada na ideia da função social da propriedade e da cidade e no direito à cidadania. A função social da propriedade e da cidade significaria o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano. “O direito à cidadania seria entendido num duplo significado: como direito de acesso aos bens e serviços que garantam condições de vida digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito de cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.” (SANTOS JÚNIOR, 1996, p.45 e 46).

Portanto, esta história produziu, e por isso se identifica uma outra concepção e prática de planejamento urbano e gestão das cidades, um planejamento urbano participativo e democrático do cotidiano dos gestores, das ações que de fato, possibilitem a democratização do poder e dos espaços públicos.

Além da conquista da aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, outros avanços aconteceram. No campo da reforma urbana constitui-se uma rede de movimentos

que se unificaram em torno de uma tarefa. Primeiro era necessário preparar uma proposta para ser apresentada ao Congresso Nacional, porque era o momento em que o país se preparava para elaboração da Constituição Federal, a Carta Magna. Essa ação exigiu, inicialmente, grandes debates para se ter diagnóstico prévio da questão urbana no Brasil. Entretanto, a ação mais intensa foi a de articular as forças políticas do Governo Federal para que a proposta dos movimentos, coordenada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, efetivamente pudessem ser garantidas no bojo da Constituição. Há que se destacar que o resultado alcançado foi parcial, porém, este movimento é permanente. Por exemplo, alguns pontos significativos conquistados a partir desta ação: a exigência da Lei orgânica municipal, a maior autonomia para os municípios, a maior distribuição no sistema tributário nacional, o Plano Diretor para municípios a partir de 20 mil habitantes. Mais significativos ainda, entre esses avanços, é a capacidade dos municípios legislarem sobre o ordenamento territorial, planejamento, controle, parcelamento e ocupação do solo urbano (ROLNIK, 1997).

Estas possibilidades desencadearam para uma série de fóruns e debates. Nas universidades, nos institutos, nas entidades de classe e nos movimentos, técnicos e líderes populares assumiram compromisso desenvolvendo diversas atividades de articulação e formação na implementação destes instrumentos. O que, em decorrência, surge, também em meio ao grande debate, é a valorização e a busca do novo modelo e princípios de planejamento urbano como ferramenta para a construção das cidades mais democráticas, justas e sem exclusão social. A participação popular, a transparência e a realidade eram elementos norteadores da nova prática de planejamento urbano.

Pois, aqui, se trata de verificar o que se quer com as cidades. Trata-se de identificar onde estão os interesses das camadas excluídas dos sistemas. Durante o planejamento urbano, tem-se a oportunidade de identificar a cidade real e a cidade que se pretende construir com a participação das organizações civis e públicas. É uma oportunidade para os cidadãos se apropriarem do saber técnicos sobre os instrumentos de planejamento e de gestão transformando-os em instrumentos de Reforma Urbana na conquista do direito à cidade.

Pensar a cidade sob a ótica da democracia significa inverter a lógica do capitalismo racional e moderno que tem na liberdade econômica um absoluto e maior valor. Para o planejamento urbano democrático e participativo o homem-indivíduo é o cidadão que possui uma relação histórica, social e coletiva. Ademais, o fenômeno da urbanização é dado presente que não se nega.

...o acelerado processo de urbanização pelo qual passa o Brasil: em 1970, 50% da população era urbana e 50% era rural, e hoje nós temos 75% da população vivendo nas cidades representando um crescimento de 50% da população urbana em vinte e poucos anos. Um processo extremamente veloz que incidiu na organização

do trabalho e da política e nas formas de sociabilidade. Esta é uma referência fundamental, principalmente quando verificamos que 42% da população urbana está nas regiões metropolitanas (CACCIA BAVA, 1994, p.3)

Entretanto, além de compreender os desafios das grandes cidades, hoje, é necessário pensar como as pequenas e médias cidades podem, ao se construir, ultrapassar o estilo da decadência das condições de habitar das grandes cidades. Fragmentadas e condicionadas por administradores comprometidos a uma relação de dependência, à especulação imobiliária e a outros interesses que privilegiam fortes grupos econômicos – as cidades vão crescendo sob a responsabilidade de seus gestores, sem levar em consideração os sujeitos que compõem o seu cotidiano. Aqueles que nele moram são considerados mais um produto de consumo. Esta lógica, satisfaz os interesses de uma concepção racional e modernista da construção da cidade. Um caminho distante da cidade agradável, confortável, democrática e justa, logo, muito próxima da cidade “caos”.

Para compreender a realidade da cidade, é imprescindível considerar a representação, os desejos e os símbolos dos sujeitos que integram a construção urbana. Os sentimentos e a construção das relações trazidas por cada uma das “gentes” e de cada experiência, encontrados nos espaços da *urbis*, constitui um elemento forte para compreender a cidade visível e a invisível. As fachadas dos edifícios, residências, indústrias e os seus campos compõem certamente uma imagem. Mas se completam integralmente com o reconhecimento da presença do espaço urbano preenchido pelo fundo de vales e córregos, loteamentos clandestinos, moradias empilhadas em áreas de riscos, ocupações irregulares em viadutos e rodovias.

Estas facetas constituem o perfil das cidades o que por si só denunciam os níveis de injustiças e desigualdades sociais apontando para um conjunto de iniciativas para garantia de políticas permanentes para construção da cidade bela e agradável. Ainda, as cidades não são espaços únicos com uma escala somatória de indivíduos que numericamente formam uma população. Os indivíduos são sujeitos que se interagem e se comportam como atores históricos carregando raízes e perpetuando culturas.

As cidades são entendidas como espaços que devem ser ocupados por todos. As responsabilidades são de todos e para todos. Ao mesmo tempo em que a cidade é um lugar privilegiado de uma experiência urbana caótica, constitui o espaço do não-lugar, como local de circulação de mercadorias, pessoas, produtos urbanísticos e bens simbólicos, como espaço de anonimato que acolhe, cada vez mais, indivíduos em busca de novas relações. Contudo, neste perfil, define-se uma nova forma de produção e ocupação dos espaços urbanos.

Essa compreensão de cidade associada a uma visão de planejamento urbano participativo democrático permite incluir a possibilidade de uma nova forma de

governante administrar as cidades. A gestão de uma cidade não estará concentrada no mandatário, embora tenha sido escolhido democraticamente através do sufrágio popular. As decisões para definir os rumos das cidades são feitas pelas forças vivas, por meio de diversos mecanismos democráticos. Orçamento Participativo, conselhos de Vila e de Bairro, conselhos institucionais são atividades pedagógicas especiais para viabilizar planejamento participativo democrático.

Neste enfoque, verificam-se governos colegiados, repartindo o poder e a população participando com poder de decisão. O que significa dizer que os problemas urbanos, sejam estruturais ou conjunturas, terão alternativas a partir da participação popular nas mais elementares tomadas de decisão. Esta forma de governar não significa a promoção de desgoverno. Não se defende o fim dos governantes. Mas as tarefas dos gestores democráticos são de governar com participação popular, gerir os recursos públicos. Coordenar implementando políticas públicas para toda a cidade, ouvindo a população por meio de seus líderes e permitindo participação popular com poder de decisão.

As cidades como espaço de todos, mas, sobretudo da maioria social que a tem como espaço de convivência, aponta desafios profundo na gestão urbana. Este ideário, especialmente naquelas administrações municipais portadoras de avanços democráticos reais, ocorre a construção gradual – pelas tendências presentes nos processos de participação social e de representação política – de uma vida urbana mais humana e, portanto, capaz de expressar no espaço valores que contemplem, prioritariamente, as necessidades coletivas (GRAZIA, 1990). As cidades são constituídas da cidade material. As casas, os prédios, as indústrias formam a “cidade concreto”. Mas, são os cidadãos a parte mais importante da cidade que fazem a história e as lutas pelas cidades. É como escolas sem alunos. O que se vê ainda neste espaço é a preocupação sobre a necessidade da participação popular para construir a cidade. Entretanto, o crescimento das cidades se dá de forma caótica. Mas em verdade, as cidades são construídas dentro de uma ordem bem clara. Para confirmar a existência das articulações e interesses das diferentes classes sociais, a reflexão de Vita (1989, p. 237) afirma que:

A formação das metrópoles brasileiras acompanhou o crescimento industrial pós-30 (e mais ainda pós-50). Entretanto, a rápida urbanização não foi seguida de uma correspondente expansão dos serviços urbanos necessários à sobrevivência das classes trabalhadoras nos grandes centros urbanos. Em linguagem marxista, dir-se-ia que são os serviços de consumo coletivo essenciais. A reprodução da força de trabalho na cidade: os transportes o saneamento, a eletrificação, a saúde, a rede de água e esgoto, a educação e habitação. Apesar de serem necessários à reprodução da força de trabalho, os serviços de consumo coletivo não são na mesma medida necessária à acumulação de capital. Eles simplesmente inexistem para parcelas da população, ou existem de forma precária.

Contudo, a história da construção das cidades é marcada pela tensão permanente entre uma multiplicidade de formas de ocupação, cujo elo comum é a posse da terra – e a única forma considerada legal e oficial: a propriedade privada. Diante disso, há dirigentes do poder público que pensam a cidade a partir da ótica de mercado. Como se a cidade fosse um produto a ser comercializado e explorado com lucro. Além disto, há constatação de que as cidades foram se desenvolvendo sob uma política urbana centrada em instrumentos que privilegiam a concentração do poder na gestão local, impondo à cidade regras do mercado para garantir os interesses da indústria, da construção civil e da especulação imobiliária. Esta análise servirá para verificar que o planejamento urbano centrado na lógica da modernidade atenderá sob todas as formas um mercado imobiliário subjugado à lógica do capital privado.

Entretanto, é um espaço físico, político e social e que necessariamente o movimento popular deve se apropriar e exercitar-se para participar da produção e ocupação dos espaços das cidades. As estratégias são diversas, mas significativamente a sociedade civil organizada, autônoma e independente, se capacita para fazer o debate na utilização de instrumentos de planejamento urbanísticos, alguns já citados, na definição sobre os rumos e o tipo da cidade que se almeja construir.

Para dar consistência a esta afirmação, a arquiteta Grazia (1990, p.19) afirma que exemplifica uma forma de participação popular na estratégia de definição dos investimentos dos recursos públicos na cidade. Desta, destaca-se a importante e necessária participação qualitativa dos segmentos populares na construção dos espaços:

Assim, por exemplo, investimentos em infraestrutura que atinja grandes extensões do marco urbano que podem colaborar para minimização dos efeitos de processos especulativos com o solo urbano que, calçados na excepcionalidade e em diferenças entre áreas, geram a redução do acesso à terra dos segmentos sociais de menor renda. Da mesma forma, investimentos que facilitem e ampliem as condições de circulação coletiva na cidade podem contribuir, indiretamente, para que seja ampliado o acesso social aos equipamentos.

A ação de pensar a cidade é uma tarefa de todos. Dirigentes políticos e lideranças, população, entretanto, os chamados com maior responsabilidade para nesta ação planejar a cidade é o poder público.

Em uma gestão urbana participativa, a iniciativa deverá se contribuir como estratégia de crescimento e desenvolvimento para todos de forma permanente. Para isto, existem os instrumentos urbanísticos que podem se tornar lei municipal e possibilitar a construção de uma cidade democrática e justa. A partir da ampliação dos instrumentos de planejamento urbano, democrático e participativo se verifica os avanços e contribuições à produção do espaço público de uso coletivo.

Entretanto, é necessário afirmar que na perspectiva de gestão participativa, os instrumentos de planejamento urbano apontado acima, definidos como fundamentos

legais são ferramentas extremamente significativas para que a população possa intervir no rumo de sua cidade. Será no momento da aprovação destas leis, que se pode garantir os destinos e canalizar o crescimento e desenvolvimento da cidade para o interesse da maioria, evitando que o poder dos governantes se defina, atendendo os interesses somente dos grupos economicamente dominantes.

A LOA, que sempre foi um instrumento exclusivo de técnicos e gestores, passou a ser vista como um importante instrumento de participação popular com poder de decisão. Já que o Orçamento Participativo é um método que possibilita a decidir sobre os destinos dos recursos financeiros, invertendo prioridades. “O seu surgimento é a partir das lutas realizadas pelos movimentos sociais, e como proposta, não surgiu como um método de administração, nem como um modelo de engenharia institucional ou a partir da discussão tecnocrata dos setores do planejamento dos vários governantes, mas sim nos movimentos populares” (BAIERLE, 1999, p.37).

Mais do que isso, trata-se de um instrumento de controle e acompanhamento das receitas em relação às despesas, ou seja, do que se arrecada e do que se gasta. Verifica-se inúmeras experiências e diversas metodologias de aplicação do chamado Orçamento Participativo. Nesta lógica, a definição das áreas e das prioridades é feita pela população por plenárias. Além disso, existe um conselho com representantes de todos os segmentos sociais. “O Orçamento Participativo é um processo que se constrói dentro de um conflito e tem a ver com história das lutas sociais em cada contexto, em cada cidade” (BAIERLE, 1999, p.38).

A relação é de tensão permanente e, por isso, gera conflito, já que os interesses são diversos e muitos se confrontam. A cidade embora seja para todos e, a princípio, se defina como espaço de convivência de trabalho, educação e lazer para todos, os segmentos se articulam na disputa de cada espaço público e para melhorar e potencializar os espaços privados já constituídos.

O Orçamento Participativo representa um instrumento e um avanço extraordinário rumo à democratização do orçamento público. O Orçamento deixa de ser puramente técnico e de técnicos, passa, então, a ter seu conteúdo explicitado. Um instrumento pelo qual a população participa diretamente da deliberação sobre fins da administração municipal, significando uma conquista da cidadania e do espaço democrático.

No Orçamento Participativo, o cidadão faz o planejamento urbano da cidade, no sentido de que é um espaço de decisão efetivamente. Este processo de ocupar os espaços, de ocupar o poder restabelece a autonomia para a sociedade civil (SINGER, 1981). Isso também pode acontecer se houver vontade política.

Esses instrumentos urbanos e de gestão participativa, pela sua natureza jurídica, possuem uma relação sequencial entre si. Essa relação é organizacional e atende às exigências de uma gestão participativa. Além de evitar ações isoladas incapazes de serem concluídas, podem evitar ações que não atendem às prioridades da população e ainda ser iniciativas populistas, irresponsáveis, cujos resultados trazem danos aos

cofres públicos. Nenhum investimento pode ser realizado sem que esteja previsto nestes instrumentos. Além de constar no PPA, deverá constar na LDO e, mais do que isto, deve constar, também, no Plano Diretor.

Destaca-se também outros instrumentos de planejamento urbano e de gestão participativa necessários para uma reforma urbana e para a conquista da cidade justa, democrática, saudável e fraterna. A saber: o IPTU progressivo, a concessão onerosa do direito de construir (solo criado), a contribuição de melhoria, os Zoneamentos, a usucapião, o parcelamento, a edificação ou a utilização de compulsórios, a desapropriação com pagamento em título, o consórcio imobiliário, o direito de preempção, as zonas especiais de interesse social, a concessão de uso especial, a concessão de direito real de uso, os conselhos, a audiência, as consultas públicas, as conferências e os estudos de impacto de vizinhança (CF/88).

Todos estes instrumentos estão, hoje, dispostos na Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei, constitui um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos. Após o difícil e vagaroso processo de tramitação que durou mais de dez anos, o Congresso Nacional entregou ao País com a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal, e que passou a vigorar no dia 10 de outubro do ano de 2001.

Outro aspecto deste histórico é a presença e a intervenção da sociedade organizada através do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que acompanhou e mobilizou a sociedade para impulsionar a votação com um resultado favorável ao Estatuto da Cidade. Esse foi, portanto, o primeiro passo.

O conteúdo regulatório do Estatuto da Cidade é bastante complexo e seus instrumentos significam interferência em muitas instâncias do poder público – nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e nas esferas federal, estadual e municipal – e da sociedade civil. A entrada em vigência do Estatuto levará à necessidade de rearranjos e de recontrações políticas e sociais.

Verificam-se diversas articulações do Fórum Nacional de Reforma Urbana e diversos movimentos, especialmente os movimentos ligados à moradia, para se garantir a implementação. As inovações contidas no Estatuto estão voltadas para induzir as formas de uso e de ocupação do solo – ou seja, uma ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas que até hoje estão situadas na ambígua fronteira entre o legal e ilegal; e, também, uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação popular em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Assim, dispõem-se os instrumentos de planejamento urbano e de gestão. São estratégias e ferramentas que podem ser utilizadas para construir uma cidade mais democrática e participativa para todos. O planejamento pode evitar cidades altamente injustas; cidades marcadas pela especulação imobiliária, espalhadas e com fundos de vales, córregos e ferrovias ocupadas irregularmente.

Com o planejamento participativo e democrático é possível construir a cidade

que se almeja. Logo, serão mais humanas e solidárias se no debate coletivo, ao definir políticas públicas, o planejamento for participativo e democrático (SANTOS, 1988). Dessa forma, os instrumentos de planejamento urbano e de gestão serão utilizados com adequação, como em um jogo de cartas. Mas para que esse jogo dê certo, é preciso que todos participem e conheçam as regras.

Concluindo, o planejamento urbano democrático e participativo é resultado de conquistas advindas dos setores organizados. É uma prática a ser conquistada durante a história da construção da cidade. Uma ação permanente que requer constante avaliação, mobilização e sensibilização da sociedade para que ela se sinta ator principal neste processo.

A cidade é história de uma comunidade que tem como protagonista a comunidade. É seu povo a principal peça de jogo e não o mercado imobiliário especulativo, que quer enriquecimento em detrimento do poder público e coletivo.

Ao fazer este percurso, certamente surgirão muitos conflitos entre aqueles que veem a cidade como mercado e lugar do lucro, e para isso, praticam concentração do poder e de riquezas, e entre aqueles que buscam uma cidade para todos, justa, fraterna e solidária.

Aqueles que defendem a cidade para todos, apontam a lógica do planejamento democrático participativo para a construção da cidadania e direito de Cidade. Cabem aos líderes dos movimentos e aos dirigentes políticos, sejam eles administradores públicos ou não, consolidar estratégias políticas de desenvolvimento urbano a curto e a longo prazo. A forma de utilizar as dezenas de instrumentos de planejamento urbano é que faz abrir as portas para a construção de uma “cidade coletiva” (GOHN, 1995, p.195), porque, em cada instrumento, está a marca da participação popular e da democracia.

Não há dificuldade para compreender que a construção e gestão da cidade devem passar pela via da participação popular quando se está comprometido com a plataforma da democracia. O regramento e o perfil urbanístico e os inúmeros fatores da cidade como o surgimento do loteamento, a avenida, a praça, o trânsito, o shopping popular, o presídio, a grande indústria, a universidade ou a construção da unidade de saúde terão uma marca diferente, se estabelecer canais de diálogo e de participação popular nas tomadas de decisão.

A opção de planejar uma cidade sob a lógica do planejamento democrático e participativo não pode excluir desta ação a participação dos técnicos, sejam eles acadêmicos e intelectuais orgânicos ou não. Não se trata de firmar, aqui, que todo técnico ou intelectual pensa a cidade sob a lógica do mercado imobiliário especulativo que segrega a cidade. Porém, se registra que não caminham no mesmo alinhamento o tecnicismo descolado da realidade e abstrato. O conhecimento e o saber sistematizado da academia são partes integrantes e fundamentais no planejamento urbano de uma cidade.

Técnicos e especialistas, como atores deste processo também podem realizar

experiências bem sucedidas de planejamento urbano participativo e democrático. É possível se construir uma relação de cordialidade, lealdade e compromisso com a construção da cidade para todos e sustentável. Ambos os setores, técnicos e movimento popular, tem a oportunidade de desenvolver em conjunto ações e estratégias de forma a contribuir com o poder público para que a cidade cresça superando os desafios dos grandes centros urbanos.

Outro fator importante é considerar que a participação popular é uma construção coletiva. O que significa dizer que no planejamento urbano democrático participativo, a participação ativa, consistente e permanente não é automática.

Para isso, requer também um compromisso por parte do poder público local, distribuindo recurso e formando estrutura para sensibilizar e mobilizar a população através de suas lideranças para que ocupem o espaço do planejamento urbano de sua cidade. Participando das decisões sobre o Plano Diretor, PPA, LDO e LOA.

Até que se amplie o despertar para uma participação mais efetiva e permanente da sociedade civil organizada, o poder público pode promover a participação popular que, historicamente e culturalmente, os cidadãos foram condicionados a ser somente convidados.

Desta forma, a participação popular não se constitui como um direito para todos. Como destaca Daniel (1994, p. 25), “Por isso, a afirmação de uma cultura política democrática exige, tanto de parte do poder político quanto da sociedade, a renúncia às tentações do fisiologismo em suas diferentes formas. Por isso, também, a garantia de direitos iguais para todos é um pressuposto da participação real: onde não vigoram direitos iguais, não há como garantir o direito a participar igualmente, e a participação tenderia a perder sentido ou tornar-se mera manipulação”.

Isso posto, é necessário retomar à questão inicial: o planejamento urbano pode estar a serviço de interesses diversos? Para atender interesses dos detentores do poder econômico e da especulação imobiliária, para proteger dos latifundiários urbanos e, com isto, direcionar o desenvolvimento econômico, aplica-se o planejamento urbano tecnicista sob a lógica da modernidade racional.

Por outro lado, para quem deseja uma cidade sustentada na igualdade, na justiça e na democracia, o planejamento urbano democrático participativo é o método a ser escolhido, utilizando inúmeros canais (plebiscito, audiências públicas, plenárias, seminários, conselhos) de participação popular.

No próximo capítulo, a participação popular em Ponta Grossa, expressa nas ações da Associação de Mutuários de Habitação de Ponta Grossa e Região, e da Associação Geral de Moradores em Terrenos Irregulares de Ponta Grossa, os limites e possibilidades da atuação das duas associações no planejamento urbano.

## 4 | ASSOCIAÇÃO DE MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA E REGIÃO E ASSOCIAÇÃO GERAL DE MORADORES EM TERRENOS IRREGULARES: UMA HISTÓRIA DE RESISTÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A partir dos anos 1988, com a instauração da Constituinte, o processo de implantação da democracia brasileira se estabelece com maior expressão, abrindo caminho cada vez mais abrangente no campo de organização social. São vários acontecimentos históricos neste período que refletem avanços significativos da democracia na história política brasileira, como, por exemplo, eleições diretas, após o grande movimento pelas diretas já, a cassação do mandato do Presidente Fernando Collor de Mello, o surgimento de entidades de representação nacional (como a Central Única dos Trabalhadores e a Central de Movimentos Populares). A sociedade avança e conquista a liberdade e o direito de organização.

Segmentos da sociedade buscam apropriar-se de vários instrumentos para participar da gestão pública, como, por exemplo, associações, ONG's, entidades e movimentos. Ao fazer uma retrospectiva para o período em foco neste trabalho, 1993 a 2000, verifica-se que a sociedade civil está decidida a conquistar e garantir os seus direitos por instrumentos de participação popular.

Esta situação nos remete à afirmação de Telles (1994, p. 91 e 95), quando defende que o direito é para ser conquistado mesmo quando não há garantias legais, como, por exemplo, bens essenciais para a manutenção da vida: terra, água e alimentação.

(...) os direitos não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei de instituições. (...) essa sociedade tão heterogênea quanto desigual nas formas de distribuição e acesso a bens e recursos, em que as diferenças são também ou sobretudo desenhadas pelas ordens das carências acumuladas no correr dos anos vem dando lugar a uma conflituosidade inédita que atravessa todas as dimensões da vida social. É nessa dinâmica de conflitos que se ancoram esperanças de cidadania e generalizações de direitos.

Nesta ocasião, lideranças do movimento popular da cidade de Ponta Grossa (PR), embora incipientes, já buscavam participar da história da cidade, na intenção de conquistar melhores condições de vida. Para isso, era fundamental participar e contribuir para o processo de construção da Central de Movimentos Populares, que acontecia em vários Estados do país e com muita expressão e força no Estado de São Paulo.

Em 1990, o representante do Paraná na Coordenação Nacional “da Pró-Central”, Luiz Herlay, fez os primeiros contatos com as lideranças do movimento popular de Ponta Grossa (PR), ocorrendo as primeiras reuniões com o objetivo de discutir a organização da construção da Central do Movimento Popular (CMP) no município.

Estes primeiros contatos serviram para integrar as lideranças do movimento popular de Ponta Grossa (PR) ao calendário nacional de construção da Pró-Central, de tal forma que somente por esta intervenção foi possível garantir a participação de lideranças no Congresso de Fundação da Central dos Movimentos Populares.

Assim começa, na cidade de Ponta Grossa (PR), a construção da Central de Movimentos Populares alinhada a uma articulação das instâncias em nível estadual e nacional.

A Central de Movimentos Populares não pretendia, desde então, ser mais um movimento ou apenas mais uma entidade. O grande debate acontecia para que a CMP fosse uma rede de movimentos organizados de forma autêntica, combativa e democrática por políticas públicas. Além disto, uma entidade que estimulasse a organização, o fortalecimento e a consolidação de novos movimentos. Portanto, uma Central de Movimentos Populares de base e, ao mesmo tempo, de massa, sempre autônoma e respeitando a autonomia dos movimentos.

As influências das ações de repressão do governo militar já não intimidavam segmentos organizados da sociedade que agora expressam publicamente suas reivindicações e as suas demandas. Os sentimentos motivadores, mesmo que lentamente, da participação popular, recuperam-se com mais vigor e expressão frente à nova conjuntura social e política, porque, o regime democrático recompõe-se de forma madura e consolidada.

Por isso, a intenção é identificar como estão formatadas as experiências de participação popular propiciada pelo surgimento da Associação de Mutuários da Habitação em Ponta Grossa (PR) e, ainda, nas experiências da Associação Geral de Moradores em Terrenos Irregulares, verificar quais foram as possibilidades e quais foram os limites de participação no planejamento urbano da cidade de Ponta Grossa, tendo em vista a plataforma de cada entidade.

Portanto, a partir deste momento trataremos de relatar a história destas entidades: a primeira é a AMUHPG e, a segunda, a AGEMTI. Bem como, identificar os aspectos referentes a sua organização e formação política, as lideranças, suas estratégias de ação e, ainda, como aconteceu a relação destas entidades com a cidade e o Poder Público Municipal.

## 4.1 | ASPECTOS CONJUNTURAIS QUE INFLUENCIAM O SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUTUÁRIOS

Em 1989, acontece a eleição para presidente da República. A sociedade exercita o seu direito democrático através do voto, que neste período é histórico, significativo e simbólico para a cidadania. Pois, é a primeira eleição direta após o regime da ditadura militar. É uma nova fase da vida política do Brasil. Com a nova equipe na administração do Governo Federal, surgem os programas, as metas, os planos e, portanto, uma prática a partir de uma concepção de “fazer política”.

A equipe de governantes colocada pelo então presidente Fernando Collor de Mello, foi eleita pelo voto popular e secreto, para realizar um plano de governo diferente do governo anterior.

No campo da Habitação, o “Governo Collor” instalou vários programas para a moradia popular. Em princípio, estariam imbuídos de interesse social para diminuir o déficit habitacional que chegava, aproximadamente, a cinco milhões de unidades habitacionais<sup>13</sup>.

Entre os programas do governo Collor no campo da habitação, surgiram os seguintes programas: PROHAP (Programa de Habitação Popular), PAIH (Programa de Ação Imediata da Habitação) e PEP (Programa de Empresarial Popular). Todos estes possuíam objetivos comuns: cumprir um papel social e dar resposta ao déficit da habitação.

No entanto, esses programas habitacionais foram utilizados por um grupo de empresários e políticos para realizar negócios escusos que ocasionaram enriquecimento ilícito e mecanismos que inviabilizaram o pagamento dos financiamentos, causando prejuízo social e financeiro ao erário público e aos mutuários.

Nesses programas, havia previsão de construção de grandes empreendimentos habitacionais sem a preocupação com qualidade na obra, custo social e urbanística. Esta situação permitiu desvios de recursos públicos, distanciamento da cidade e precariedade na infraestrutura, o que traria diminuição na qualidade de vida dos mutuários.

O recurso que financiava as obras era oriundo do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo e Serviço (FGTS) e fazia um longo percurso. Após a liberação, a Cooperativa habitacional (geralmente “testa de ferro”), contratava a empresa – empreiteira vinculada a esquemas de corrupção envolvendo funcionários do alto escalão da Caixa Econômica Federal (agente financeiro) e agentes políticos que influenciavam na aprovação de projetos de loteamento e de engenharia.

Essa primeira etapa, acontecia mediante ao compromisso de cada agente em repassar a devida porcentagem do total do recurso do FGTS aos signatários, operadores do esquema que utilizavam recursos públicos para beneficiar interesses pessoais. Isto resultou na construção de aproximadamente 40 mil unidades habitacionais superfaturadas. A própria Caixa Econômica Federal denominava de “conjunto problema”.

Entre os anos de 1989 a 1993, na cidade de Ponta Grossa (PR) e na região do Campos Gerais, foram entregues aproximadamente cinco mil unidades habitacionais. Surgiram, então, o Conjunto Habitacional Santa Marta (500 unidade habitacionais), o Conjunto Habitacional Nossa Senhora das Graças (500 U.H), o Conjunto Habitacional Acácia II (144 apartamentos), o Conjunto Habitacional Betaras (75 aptos), o Conjunto Habitacional Rocio II, em Palmeira (360 U.H.), o Conjunto Habitacional São Francisco, em Telêmaco Borba (500 U.H.), o Conjunto Habitacional Vitor Cioff, em Piraí do Sul (144 U.H.), o Conjunto Habitacional Santa Bárbara (500 U.H.) e o Conjunto Habitacional Jardim Conceição (360 U.H.).

Enquanto iniciava-se a construção das unidades habitacionais em cada conjunto, as Cooperativas, responsáveis pela comercialização, incitavam a realização do sonho da casa-própria para famílias de até cinco salários mínimos preencherem o contrato de intenção para compra e venda.

Desta forma, motivados por estes discursos, os sem-teto, que já não mais suportavam permanecer como inquilinos ou, ainda, que enfrentavam os problemas de uma moradia conjugada com parentes (pai e mãe), imediatamente assumiram compromissos sem, entretanto, perceber o significado real das propostas do Sistema Financeiro de Habitação do, então, governo Collor.<sup>14</sup>

Esta situação colocava as famílias sem-teto numa condição frágil e dependente diante do Sistema Financeiro da Habitação. A maioria dos sem-teto transformava-se em mutuário e, pouco a pouco, descobria que esta situação não assegurava a conquista da casa-própria.

A primeira constatação dava-se em torno da qualidade da construção. Problemas de engenharia como fiação elétrica, rachaduras e sistemas hidráulico surgiram já nos primeiros meses de ocupação das residências. A metragem (externa total) das casas variava entre 23 e 38 m<sup>2</sup>. Além disto, o material de construção utilizado não era o que constava o memorial descritivo do projeto de engenharia. As portas e as janelas não eram de ferro, como se descrevia no projeto arquitetônico, e, sim, de latão. Da mesma forma, o piso era de cimento bruto e não continha forração. Apesar disso tudo, o que realmente afastava o mutuário do “sonho” da casa própria era o valor das prestações.

Ocorre que, na oportunidade de assinatura do contato com o agente financeiro, o mutuário tinha conhecimento de que o valor das prestações não passaria de 20%

---

14 SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964-1998. Brasília: 1999.

do valor do salário mínimo nacional. Entretanto, a forma de correção dos Sistemas de Reajuste – Tabela Price<sup>15</sup> – e o próprio superfaturamento no valor das unidades habitacionais – colocavam o mutuário, inexoravelmente, na lista de inadimplente. A renda salarial decrescia e, além disto, a prestação de cada mês era insuficiente para sequer abater o juro do saldo devedor, que aos poucos se tornava impagável.

Outro elemento desta leitura histórica a ser considerado, é a consequência da situação social, econômica e política do país, que ocasionava perda e/ou a redução da renda salarial dos trabalhadores assalariados. Com isto, o mutuário não mantinha o equilíbrio do orçamento familiar, o que naturalmente descendia um número muito grande de inadimplentes.

É neste contexto, então, que se estabelece o conflito. Por um lado, o agente financeiro, Caixa Econômica Federal (CEF), tem a responsabilidade de operar o sistema financeiro da habitação, repassando recursos para a construção de empreendimentos habitacionais. Por outro, os mutuários têm um contrato a ser honrado e quitado por um prazo de 25 anos, uma vez que estes recursos devem retornar a sua origem, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, para abastecer o sistema e construir novos empreendimentos habitacionais.

Esta situação está estabelecida através de um contrato firmado entre as partes – CEF e mutuário – definindo-se, neste instrumento, as obrigações de cada ator. Tecnicamente, esta situação está perfeita. Mas os fenômenos sociais vão além da lei e dos contratos.

Ocorre que esta situação não levou em consideração o desemprego, perda do poder econômico dos mutuários, denúncias de superfaturamento do valor dos imóveis e, por fim, a regra do parcelamento e do pagamento da dívida. O desequilíbrio e o conflito surgem a partir do momento em que o mutuário já não pode pagar suas prestações, enquanto isso, a CEF tem a legalidade para executar o contrato assinado pelo mutuário e os referentes aos casos de inadimplência. A partir do 3º mês de inadimplência, a CEF tem a autorização legal para iniciar o processo de cobrança judicial, que tem como fim, a retomada com os demais.

Por estas razões, o mutuário buscou a organização e a articulação com os demais mutuários que, inicialmente, compreenderam-se ameaçados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – entenda-se como CEF. A Caixa, racionalmente, executava o que determinava a lei. O mutuário ameaçado de perder sua moradia, uma vez que depositou tanta esperança na compra do imóvel financeiro pela Caixa Econômica Federal, se vê obrigado a buscar informação, assessoria jurídica e mais

---

15 SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. São Paulo: ed Nova Cultural, (1989, p.304-305). “Tabela utilizada no cálculo do valor de juros e pagamentos em dívidas parceladas. É constituída por uma série uniforme de prestações, em um tempo determinado e com taxas de juros constantes. Para o cálculo da Tabela Price utiliza-se a seguinte fórmula:  $R = P_0 \cdot X \cdot FRC(i \cdot n)$ , sendo R o valor da prestação; o  $P_0$ , saldo devedor inicial; FRC o fator de reposição do capital; i a taxa de juros e n o tempo do pagamento do empréstimo”.

uma entidade ou uma organização que faça a defesa de seu interesse.

Além dessas questões que são o eixo central da motivação do mutuário para a sua organização, há que se destacar outro elemento fundamental para o surgimento e para a consolidação do projeto da Associação dos Mutuários de Ponta Grossa (PR) e Região.

Para impulsionar a organização do mutuário da cidade de Ponta Grossa (PR) e na região dos Campos Gerais foi necessário, também, articular as relações com outras forças no campo do movimento popular. Neste ponto, foi determinante a participação de agentes políticos como, por exemplo, a Federação das Associações de Moradores do Paraná, através de seu representante Roland Rutyna, bem como, da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa e da União de Moradia Popular de São Paulo, através de sua coordenação.

O contato e o conhecimento de organizações estaduais e nacionais, especialmente, trocam de experiência de luta e organização de mutuário de outros Estados, foi importante e decisivo para que os mutuários acreditassem que a união e a organização acompanhadas de assessoria jurídica seriam fatores essenciais para alcançar a vitória em seus objetivos.

A partir disto, no auge da crise do Sistema Financeiro da Habitação, devido ao alto índice de inadimplência e o fortalecimento do movimento que denunciava o superfaturamento dos terrenos e na obra dos empreendimentos, foram desencadeadas muitas reuniões que objetivavam informar os mutuários sobre seus direitos e, ainda, despertar para a solução do problema que poderia surgir com a organização dos mutuários.

Com isto, começa a ser pensada, por alguns mutuários, uma iniciativa. Assim, outra forma de organização aconteceu com os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que passaram a se organizar a partir do problema vivido. Ameaças de despejos e de execução extrajudicial eram a tônica do SFH no período pós-governo Collor. Numa relação fria e legalista com o mutuário, a determinação do agente administrativo, isto é, da CEF, era utilizar até ferramentas do regime militar para garantir o pagamento das prestações.

Para contrapor esta ação, os mutuários criaram a AMUHPG e, por isso, obtiveram várias conquistas em suas reivindicações. Uma entidade que se tornou referência de união e organização dos mutuários da região dos Campos Gerais.

Este resultado culminou com a fundação da Associação de Mutuários de Ponta Grossa (PR) e Região, no dia 12 de novembro de 1992.

Diante do alto índice de inadimplência, que chegava a 75% em alguns conjuntos habitacionais, a direção da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região, já integrada a fóruns estaduais e nacionais, encaminhava, de forma unificada com outros Estados, campanhas que motivavam a solidificação da organização dos mutuários e, com isto, a fazer o enfrentamento unificado com os

representantes do Sistema Financeiro da Habitação – bancos, empreiteiras, Caixa Econômica Federal e Governo Federal.

Foi assim que surgiu a primeira campanha: “Não venda, não alugue, pague o justo. Em defesa do Patrimônio Público e do Mutuário”. Concretamente, este *slogan* permitia que os mutuários optassem por não pagar as prestações à Caixa Econômica Federal e, sim, depositar numa conta poupança o valor justo que havia sido definido por unanimidade em assembleia, ou seja, 20% (vinte por cento), do salário mínimo nacional<sup>16</sup>.

Esta ferramenta da Associação dos Mutuários de Ponta Grossa (PR) e Região vinha sempre acompanhada de muita discussão e debates com a Caixa Econômica Federal, que é o órgão que representa o Sistema Financeiro da Habitação de forma mais próxima, geográfica e objetivamente, para o mutuário.

Por isso, aconteceram muitas manifestações e atos em frente às agências da Caixa Econômica Federal. Muitas vezes, a Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região adotava estratégias de ação mais rigorosa, fazendo ocupações nas dependências das suas agências. Esses atos e manifestações eram formas de reação à Caixa Econômica Federal, por parte dos mutuários, para suspender leilões e despejos. Toda vez que aumentavam as ameaças de despejos e enrijecimento nas negociações entre os mutuários e a CEF, ocorria uma contrarreação.

## 4.2 | TRAJETÓRIA DA ASSOCIAÇÃO DE MUTUÁRIOS: A HISTÓRIA DE QUEM ACREDITOU NA IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O primeiro momento – março de 1993 – foi determinante e referencial para a consolidação da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região como entidade de apoio, proteção, organização e defesa dos interesses coletivos dos mutuários. Foi a primeira situação de enfrentamento entre CEF e AMUHPG.

O diário oficial trazia o primeiro Leilão público de seis apartamentos do Conjunto Residencial Acácia II de Ponta Grossa (PR), resultado de uma ação judicial impetrada pela agência da Caixa Econômica Federal de Ponta Grossa (PR). Esta medida judicial não considerou a situação dos mutuários que ainda estavam ocupando os imóveis e não tinham para onde ir. Porém, desta vez, já existia uma Associação de Mutuários a qual foi procurada por estes. O encaminhamento dado em assembleia

---

<sup>16</sup> FONTINELLI, Marco Antônio. **Jornal da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa e Região**. Abr/94. Ano 01. n.01. p.01-04.

foi encaminhado pela direção da Associação: impetrar recurso na justiça e mobilizar os mutuários da cidade para realização de ato público em frente à agência da CEF. Com isto, minutos antes, a gerência da agência da CEF foi surpreendida por uma liminar, fruto de uma ação judicial impetrada pela AMUHPG, suspendendo o leilão dos apartamentos dos mutuários do conjunto habitacional Acácia II.

Esta conquista significativa repercutiu com muito destaque na imprensa local e regional, pois foi a primeira vez que uma entidade de representação dos mutuários suspende o Leilão da Caixa. A AMUHPG foi reconhecida publicamente como instrumento de defesa dos interesses dos mutuários. A assessoria jurídica foi utilizada como um instrumento importante na defesa do mutuário. Com isto, a direção da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região percebeu a necessidade de buscar e constituir assessoria jurídica para defesa dos mutuários, o que evidenciou, também, que o movimento dos mutuários devia se pautar por uma ação institucional, ou seja, utilizar os mecanismos jurídicos para garantir o direito a moradia digna.

Esta estratégia de utilizar a Justiça não dispensou a ação de organização do movimento dos mutuários. A mobilização e união eram outras duas ferramentas de luta tão fundamental quanto à estratégia da assessoria jurídica. Quanto mais organizada a Associação, mais condições ela teria de enfrentar as atitudes excludentes da Caixa Econômica Federal, que, dia após dia, intimidava mutuários inadimplentes para entregar suas casas.

A partir dessa vitória, surge o segundo momento: a organização e ocupação do Núcleo Habitacional Santa Bárbara. Os mutuários ameaçados dos núcleos habitacionais de Ponta Grossa (PR) e Região começaram a procurar a Entidade com mais frequência. Os mutuários do Conjunto Habitacional Santa Bárbara (500 unidades), viram na Associação uma alternativa para a defesa de seus interesses, uma vez que estavam há mais de dois anos pagando as parcelas do financiamento e não recebiam as chaves de suas casas, além de já terem parte do valor do financiamento quitado.

A ocupação<sup>17</sup> das quinhentas unidades habitacionais (casa de 42 metros quadrados) do Conjunto Habitacional Santa Bárbara acontece como a última alternativa.

E assim, de forma pacífica, organizada e planejada, no dia 14 de agosto de 1993, ocorre o movimento de ocupação das 500 casas do empreendimento até então abandonado a mais de dois anos. Esse dia foi escolhido pelas famílias, junto à coordenação. Afastado do centro da cidade por uma distância de 22 quilômetros, o Santa Bárbara, foi um dos conjuntos habitacionais atingidos por esquemas da

---

17 -O termo “ocupação” surge do Movimento dos trabalhadores Sem Terra – MST, fruto da concepção da luta e organização da conquista da terra, ato de coragem, união e cidadania. Difere da expressão “invadir”, utilizada pelos latifundiários e classe burguesa.

corrupção do governo Collor. Foram dois anos de tentativas de negociação para entrega dos imóveis. Os mutuários haviam percorrido todos os caminhos para a autorização da liberação do HABITE-SE, mas nenhum caminho foi bem sucedido.

No entanto, a empreiteira Tocantins Construções e Empreendimentos Imobiliários, a Cooperativa Habitacional do Norte Pioneiro (COHAPIONEIRA) e a gerência da agência da Caixa Econômica Federal – Ponta Grossa (PR), responsável pela entrega das unidades habitacionais, não respondiam às interrogações dos futuros mutuários que durante dois anos pagavam as prestações referentes à ao valor do imóvel, parte do financiamento.

Ao final de dois anos do início da obra, com 98% do canteiro de obras concluído, com o sistema de coleta e tratamento de esgoto embargado pela companhia Paranaense de Saneamento (SANEPAR) e notificado pela Procuradoria da União dos conjuntos habitacionais envolvidos em escândalos de corrupção, os pró-mutuários buscaram alternativa.

Foi assim que os mutuários decidiram assumir as casas, no dia 14 de agosto. Na noite anterior, a fila de caminhões já ultrapassava 4,5 km. Eram centenas de caminhões, carretas, Kombi e caminhonetes que se enfileiravam pela rodovia da BR 151 advindos de todos os recantos da cidade de Ponta Grossa (PR). Este movimento marcou a história de Ponta Grossa (PR).

Na chegada, ainda no pátio da Igreja Católica do Bairro Cará-Cará, estarrecidos e duvidosos da conquista da moradia, os mutuários ocupavam a sua nova moradia de acordo com uma senha que indicava o número da quadra e o número da casa. Após oito horas de movimentação, a ocupação se concretizava. A primeira noite, embora ainda sem luz e sem água, passaria a ser um indicativo de que tudo pode dar certo quando o povo descobre a importância da organização e da união. Muitos foram os momentos de tensão e de conflito com Cooperativa, Empreiteira e com a Caixa Econômica Federal. Isso tudo foi fortificando ainda mais a luta pela moradia com os mutuários coordenados pela Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região.

Esta história tomou conta dos diversos debates na cidade e foi, muitas vezes, motivo de polêmicas públicas nas quais a Associação de Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) colocava com clareza as contradições de uma sociedade injusta, com má distribuição de renda e com alto grau de corrupção em suas instâncias governamentais. Porém, a maioria da opinião pública se posicionou favoravelmente à ocupação do Núcleo Santa Bárbara.

Este debate fortaleceu a posição do movimento dos mutuários frente ao desafio da conquista da moradia e, além disto, consolidou-se definitivamente como referencial importante e respeitado pelo conjunto da sociedade. Deu consistência e esperança ao debate na relação com o governo federal e a Direção da Caixa Econômica Federal. O movimento passou a ser mais respeitado, com credibilidade e respeito nas negociações de outros conjuntos habitacionais, no caso dos conjuntos Nossa

Senhora das Graças, Santa Marta e Pitanguí, Cristo Rei, Verona, Jardim Conceição e Baraúna.

O terceiro momento desta trajetória ocorreu em junho de 1996, quando decididamente representantes de mutuários de todo o Paraná, reuniram-se com Superintendência da Caixa Econômica Federal. Desta vez, os mutuários já não aceitavam as mesmas respostas de sempre. Exigiam representantes da direção nacional da CEF e, por isso, permaneceram por três dias e noites nas dependências do 10º andar do prédio da Superintendência da Caixa, em Curitiba (PR).

Foi desta forma, que mais uma conquista aconteceu para os mutuários do PAIH. Somente em Ponta Grossa (PR), mais de duas mil famílias de Mutuários foram beneficiadas com o acordo entre a AMUHPG e a CEF, que resultou na colocação de um teto para valores das prestações. A partir daquela data, as prestações cujos valores chegavam a R\$125,00 (cento e vinte e cinco reais), foram reduzidas para no máximo 46% (teto) salário mínimo, que na ocasião (junho/96) estabeleceu-se em R\$49,51 (quarenta e nove reais e cinquenta e um centavos).<sup>18</sup>

O PAIH atende os mutuários de baixa renda com casas de qualidade muito inferior às casas do PROHAP. São casas de 23 a 38 m<sup>2</sup>, sem forro, piso bruto e sem muro. No entanto, estes mutuários entenderam muito cedo que a alternativa para resolver seus problemas estava, justamente, na organização e na soma das lutas estaduais e nacionais.

Muitas foram as caravanas, para Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e São Paulo (SP). Atos e assembleias foram ações utilizadas pelos mutuários que, além de ocupações dos espaços internos das agências, bloqueavam rodovias. Todas às vezes em que eram recebidos, basicamente, aconteciam reuniões com apresentações das reivindicações que basicamente eram: suspensão de execuções e leilões extrajudiciais; redução das prestações para no máximo 20% (vinte) do salário mínimo nacional; aprovação do projeto de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional da Moradia Popular, apresentados ao Congresso Nacional com mais de um milhão de assinaturas, em 1989.<sup>19</sup>

Este foi mais um momento significativo para a luta dos mutuários de Ponta Grossa (PR) e do Paraná. Essas grandes conquistas referenciavam cada vez mais a Associação como instrumento de luta pela moradia digna e pela defesa dos interesses dos mutuários. Concomitante a estes grandes avanços, como foi o do acordo com a Superintendência juntamente a direção nacional da CEF, os mutuários tratavam também de organizar outras questões referentes à qualidade da moradia.

---

18 PISSAIA, Rosana Lopes. Jornal da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa e Região. Ago/96. Ano 03.n.04.p.01-04

19 ANGELO, Denise, começa negociação com os mutuários de Santa Bárbara. Diário da manhã. 22 out/98.p.09.

Estas conquistas serviram como escola de cidadania sobre o Sistema Financeiro da Habitação para avançar na negociação com os mutuários do PROHAP e PEP. Por isso, o quarto momento da história da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região passa a ser a luta para reduzir as prestações do Conjunto Habitacional Verona e do Acácia II.

O Conjunto Habitacional Acácia II, considerado um conjunto de classe média, com apartamentos de 63 m<sup>2</sup> localizados na região da Vila Oficinas. Neste momento, os mutuários participavam com menor intensidade, porém, eram mais esclarecidos e com maior grau de exigência para o convencimento.

Como a primeira vitória coletiva sobre a Caixa Econômica Federal a favor da comunidade foi com os mutuários do conjunto habitacional do Acácia II, mesmo depois de cinco anos de persistência, sem até, então, nenhuma redução nos valores das prestações, a atitude dos mutuários ao receber uma nova proposta da direção da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região foi cautelosa.

Desta vez, em comum acordo com a direção da agência da Caixa Econômica Federal, o movimento dos mutuários encaminhava uma proposta. Nessa oportunidade 98% dos mutuários do Acácia II não pagavam suas prestações há mais de quatro anos.

As prestações destes apartamentos eram de aproximadamente R\$450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), saldo devedor de R\$33.000,00 (trinta e três mil reais), e uma dívida (prestações atrasadas) em torno de R\$22.000,00 (vinte e dois mil reais). Esse valor de prestação correspondia mais de quatro salários mínimos.

Estes valores contrastavam com o valor de mercado, definidos até mesmo pela CEF em alguns leilões, em torno de R\$16.000,00 (dezesesseis mil reais). O drama do mutuário era ter assinado um contrato de 25 anos, equivalente a 300 prestações. Essa situação perdurou por cinco anos.

Durante este período, foi difícil convencer os mutuários a acreditarem na possibilidade de alguma negociação favorável a eles<sup>20</sup>.

No entanto, em novembro de 1998, garante-se, então, uma solução que atendeu os mutuários. Houve o acordo: recomposição da dívida e do saldo devedor.

Além de facilitar a transferência dos imóveis, os mutuários conseguiram adequar o valor das prestações ao valor de mercado. Esta negociação, somente aconteceu porque os mutuários jamais se submeteram às pressões da CEF. Oficiais de Justiça, notificações e editais de leilão não foram suficientes para afastar os mutuários de suas moradias, de tal forma que a direção da agência da Caixa Econômica Federal local classificou o conjunto como “problema”.

Esta situação procedeu igualmente no conjunto habitacional Verona<sup>21</sup> - neste

---

20 ASSOCIAÇÃO DE MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA e REGIÃO (PR), Ponta Grossa (PR). Ata da reunião realizada no dia 14 de setembro de 1995. Livro 002, p.19.

21 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; SOCOFER EMPREENDIMENTOS LTDA. Contrato de prestação de serviço.

caso, 360 (trezentos e sessenta) casas, sendo 120 (cento e vinte), com área de 44 m<sup>2</sup> e as demais, 240 (duzentos e quarenta), com área de 38 m<sup>2</sup>. Financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo e Serviço, no programa chamado PROHAP, a comercialização foi realizada pela Companhia de Habitação Municipal de Ponta Grossa (PR) – PROLAR – e a construtora foi a Socofer Empreendimentos Ltda. Este grupo estava envolvido em esquemas de corrupção do Sistema Financeira de Habitação, instalado notadamente no governo Collor e trouxe para os mutuários do Verona os mesmos dramas vividos pelos mutuários do Acácia II.22

Sempre integrados com a linha do movimento, os mutuários do Núcleo Habitacional Verona chegaram a 76% (setenta e seis) de inadimplência. Neste sentido, foi necessário verificar que a inadimplência existe por dois motivos: primeiro, porque os mutuários perderam salário ou tiveram diminuição no valor de suas rendas; segundo, os valores das prestações do financiamento das unidades habitacionais ficaram acima do custo real do imóvel – o que significa dizer, que o preço do imóvel estava superfaturado.

Também considerado pela direção da CEF como conjunto “problema”, o Verona foi palco de muitas convocações, para junto à Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa (PR) e Região, encaminhar definições referentes à negociação com a CEF. Nenhum mutuário foi despejado de sua moradia. Pelo contrário, a participação organizada e unificada trazia segurança ao mutuário de que esta situação não era vivida apenas pelo núcleo Verona, mas por mutuários do Brasil inteiro, o que fortalecia ainda mais a vontade e a coragem do movimento para enfrentar as ameaças da CEF.

Foi, então, nessas perspectivas que os mutuários do Verona definiram, em 1998, uma nova proposta. Assinar novo contrato com a CEF com valores corretos e justos. Assim, as prestações que variavam de até R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais), com um saldo devedor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), passaram a variar entre R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), com um saldo devedor máximo de R\$ 12.000,00 (doze mil reais).

Estas negociações passaram a fazer parte da história de conquistas e vitórias da Associação e dos mutuários, como também fez parte da história, as negociações dos conjuntos habitacionais Pitangui, Nossa Senhora das Graças, Santa Marta, Baraúna e Cristo Rei. Todos empreendimentos do PAIH, fruto também do governo Collor, estes conjuntos somavam um total de 2.100 (dois mil e cem) unidades. Estes cinco conjuntos foram construídos com o mesmo sistema tríade: CEF, cooperativas e empreiteiras.

A partir deste momento, dada a peculiaridade da distância entre o núcleo

---

Ponta Grossa, 1990

22 PARANÁ. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba 1993. Associação de defesa e orientação ao Consumidor.

e a cidade, o custo elevado para implantação dos serviços de infraestrutura e a grande quantidade de unidades num único loteamento, pode-se perceber o quinto momento da caminhada dos mutuários.

A Associação dos Mutuários articulava a luta pela redução das prestações com a luta pela qualidade de vida em cada núcleo habitacional. Por isso, tinha ação reivindicativa e propositiva junto a outros órgãos públicos.

Nesta ótica, dois exemplos de ação, cuja dimensão comunitária foi notável e de muita relevância para a qualidade de vida dos mutuários do Conjunto Habitacional Verona e do Santa Bárbara. A obra de calçamento poliédrico com a construção de duas praças no Conjunto Habitacional Verona e ainda o empenho do movimento da comunidade do Santa Bárbara para conquistar a construção de uma Escola e um Centro Comunitário com transporte escolar.

Ao longo das atividades desenvolvidas nestes anos de luta para garantir a moradia, acontecia de forma paralela e permanente a bandeira de capacitação técnica e de formação política dos mutuários. A Associação buscava formação e capacitação de suas lideranças, porque descobriu que o saber era uma categoria que fortalecia a organização e facilitava a intervenção nas negociações que colocavam os dirigentes dos mutuários num mesmo patamar de discussão com técnicos da CEF. Assim foram muitos os espaços de formação técnica, política e de lideranças em que se aprimoravam linguagens e concepções.

A capacitação na formação acontecia de diversas formas. Individualmente, as lideranças buscavam leituras de matéria jornalísticas e documentos de toda ordem sobre sistema financeiro da habitação. Coletivamente, aconteciam palestras e debates entre mutuários e a Caixa Econômica Federal. Além disto, os encontros e seminários organizados pela própria coordenação na cidade, no estado ou no país, repletos de debates com o auxílio de diversos textos e vídeos alimentavam as lacunas de um saber elaborado na academia.

No que diz respeito ao aspecto técnico do Sistema Financeiro da Habitação, era necessário conhecer e dominar a linguagem técnica, regras dos programas de habitação proposto pelo, então, governo, bem como dominar tecnicamente a regras do sistema de correção das planilhas dos financiamentos. Outro assunto para ser dominado, necessário para fazer o enfrentamento com os técnicos da CEF durante as negociações era o cálculo do custo na construção civil. Esses temas todos eram tratados em momentos prévios com técnicos da confiança dos mutuários.

Por fim, a formação acontecia também no exercício cotidiano, ou seja, nos momentos de reunião e nos momentos de tomar decisão sobre os rumos do movimento. Este dia-a-dia traz para o embate, uma sustentação interna de tal forma que capacita o militante do movimento dos mutuários, melhorando sua *performance* na capacidade de argumentação e discurso, criatividade para buscar alternativas diante dos momentos de conflitos nas negociações com a CEF – cujas possibilidades

e alternativas se esgotam-capacidade de coordenação e direção.

A construção do saber coletivo<sup>23</sup> não se dava apenas nestes espaços específicos de palestras, leituras e debates.

Além destes, o boletim informativo também era uma ferramenta que repassava a conjuntura política e as questões referente a temática da moradia e do Sistema Financeiro da Habitação. Estas *práxis*<sup>24</sup> capacitavam os dirigentes da Associação, que integrados ao movimento estadual e nacional de mutuários, alertavam a sociedade de forma geral, denunciando atos ilícitos que privilegiam interesses de empreiteiros, representantes de cooperativas, representantes do alto escalão da CEF e alguns políticos na esfera nacional que usavam de suas influências para liberar financiamentos à construção de grandes empreendimentos e às compras de terrenos superfaturados.

Essa história de luta em defesa da moradia foi construída no cotidiano dos mutuários. É partir da realidade concreta que surge a necessidade de se organizar.

Os mutuários perceberam que a conquista da moradia como direito somente acontece através da organização, união, assessoria jurídica e articulação nacional.

Por isso, esta história é marcante por enfrentar desafios imediatos, pontuais e localizados, mas também por apontar outro modelo de sociedade. Uma sociedade com qualidade de vida, fraterna e justa. Além de ser uma história de contestação e reivindicação, e que foi, também, propositiva.

Isso significa dizer que, além de resolver problemas imediatos e denunciar atos e fatos, entenderam que era necessário garantir mecanismos de implementação de políticas públicas.

Desta forma, a AMUHPG participou diretamente no processo de construção do projeto de lei que instituía o Fundo Nacional de Moradia Popular. Seja na coleta de assinaturas para apresentação do projeto de lei por iniciativa popular, seja no debate em defesa do próprio projeto. Além disto, buscou estratégias para ser aprovada na Câmara Municipal de Moradia Popular.

A aprovação desta lei foi possível somente após eleições do ano 2000, quando o prefeito não se reelegeu, pois, o governo municipal instalado de 1997 a 2000 tinha como prefeito Jocelito Canto – PSDB, com maioria na bancada de vereadores para sustentação de seu governo. Essa composição política era contrária às iniciativas que ampliassem a participação popular com poder de decisão. As características deste governo eram de limitar a participação popular e de evitar o surgimento de mecanismo de participação popular.

Entretanto, a atuação da AMUHPG foi motivo de incentivo para outros movimentos urbanos existentes desta época. Em Ponta Grossa, foi visível a atuação da associação. As manifestações públicas e atos de proposição e protesto ocupavam

---

23 SAVIANI, Dermeval. *Pedagogia Histórico-crítica: primeira aproximação*. São Paulo: Cortez Editora, 1991

24 KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.p.202-207

lugares privilegiados na imprensa local e não raras vezes na imprensa estadual. Assim, a AMUHPG fortalecia as ações de outras experiências de organização e participação popular, como por exemplo, a AGEMTI.

## 4.3 | AGEMTI: UMA AÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO À VIDA E O DIREITO À TERRA.

Em Ponta Grossa (PR), ainda da década de 90, encontramos índices sociais e econômicos baixos que apontam uma forte concentração fundiária com legislação favorável à especulação imobiliária. Por exemplo, o Código Tributário Municipal surge em 1966 e sofre algumas alterações somente em 1977. E somente em 1992 ocorreram mais novas alterações. Esta situação, ainda corroborada pela falta de uma política habitacional, deu oportunidade para que muitas famílias fossem procurar um pedaço de terra às margens de rios, córregos, ferrovias e rodovias.<sup>25</sup>

Em 1993<sup>26</sup>, surge a AGEMTI – Associação Geral dos Moradores em Terrenos Irregulares – com o objetivo de organizar e defender a luta pela moradia dos sem-teto, moradores que frequentemente eram ameaçados de despejos. Não bastasse toda exclusão social, econômica e cultural a existência de uma lei municipal<sup>27</sup> lhes negava as ligações de água potável e energia elétrica pelo fato de não terem título da propriedade. Além de garantir a posse dos terrenos, através da usucapião e/ou título de domínio público, era bandeira de luta da AGEMTI a implantação de equipamentos urbanos e infraestrutura como saneamento urbano como água potável e energia elétrica.

Ao enfrentar os especuladores imobiliários para garantir a posse de suas moradias, a AGEMTI também realizava atividade de capacitação de lideranças para fortalecer a entidade no embate com os diversos segmentos da sociedade pontagrossense.

O poder público municipal e o estadual impediam o morador posseiro, sem a propriedade do terreno, de adquirir a instalação de rede de água potável da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR – e de instalar rede de energia elétrica. Este conflito, definiu uma postura de enfrentamento por parte da AGEMTI em relação à Prefeitura Municipal de Ponta Grossa (PR), pois a proibição que era mantida, mesmo que a rede já estivesse instalada em frente ao imóvel ou à sua residência, proporcionou a exclusão dos moradores em terreno irregular e o aumento

---

25 DITZEL, Camencita de Holleben Mello; Cicilian Luiza S. Espaço e Cultura: Ponta Grossa (PR) os Campos Gerais. Ponta Grossa (PR): Editora UEPG, 2001.p.14-15

26 ASSOCIAÇÃO GERAL DE MORADORES DE TERRENOS IRREGULARES, **Ata da reunião realizada no dia 12 de setembro de 1993**. Livro 001, p. 01-02

27 PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR), Ponta Grossa (PR). **Lei Municipal nº 4.102.17 de dez. 1987**.

do índice de mortalidade infantil e de doenças.

Somente com a organização dos moradores em terrenos irregulares foi possível ultrapassar essa barreira legal e política para conquistar o direito de ter acesso à rede de água e de energia elétrica.

Vale destacar, também, que neste período de surgimento da AGEMTI, muitos moradores já não abandonavam seu teto quando ameaçados. Até então, muitos “capangas” intimidavam e obrigavam os moradores a abandonar suas terras e casas construídas com recursos financeiros conseguidos em muitos anos de economia e sacrifício pessoal das famílias.

Com a clareza do direito à terra e à moradia, este debate fortalecia-se no interior da própria comunidade, que aos poucos foram construindo estratégias de lutas para conquistar definitivamente o direito pela terra e pela moradia.

O processo de escolha da direção da AGEMTI era feito através de escolhas de um representante por vila presente. De forma colegiada, a diretoria definia sua linha de ação e suas metas. Porém, como a entidade possuía pouca estrutura, enfrentava muitas dificuldades. A diretoria era composta por pessoas de representação política frágil, resultando numa cultura de pouca participação popular. A entidade também não possuía recursos financeiros e estruturais suficientes para avançar organicamente com a mesma rapidez que exigiam as demandas

Os milhares de moradores viviam ainda na expectativa de, um dia, possuir sua casa própria com o terreno regularizado para poder pagar seu IPTU e poder afirmar, diante de seus amigos e vizinhos, que mora na rua “X”, sob o número “Y”. Uma das necessidades maiores enquanto entidade, para poder encaminhar os processos de regularização, era o serviço de topografia e a assessoria jurídica.

Este quadro descritivo da AGEMTI revela, também, pouca relação com o poder público municipal. As resoluções e demandas da AGEMTI não eram consideradas, em momento algum, pela prefeitura e muito menos pelo Governo do Estado do Paraná. As dificuldades encontradas para realizar audiências com representantes da Prefeitura sempre foram muitas. A presença de representantes do poder público municipal em atividades da AGEMTI também não existia. Isto mostra que a AGEMTI não tinha reconhecimento político pelas autoridades do município. As discussões apresentadas pelo movimento não eram encaminhadas pelo Poder Executivo Municipal. Porém, a residência e o enfrentamento diante dos conflitos eram frequentes.

Há que se fazer o registro necessário, neste momento, sobre a história do movimento comunitário de Ponta Grossa (PR), o surgimento e a *práxis* das Associações de Moradores de Ponta Grossa (PR).

A partir da década de 80, o Brasil viu as forças sociais organizadas se

---

28 GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p.12-13

restabelecerem com um grande salto de qualidade. Foi um momento rico em participação popular na vida política do país. Partidos, movimentos, entidades, centrais sindicais e muitas reivindicações e bandeiras sociais passaram a ser instrumentalizadas nas articulações das entidades e movimentos basicamente eram comuns, pois, assim afirma Gohn (1991, p. 13): “a construção das entidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso aos direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o *status quo* predominante: o regime militar”.

Na história das organizações comunitárias, em Ponta Grossa (PR), verificou-se que as primeiras associações de moradores surgiram a partir do governo municipal Otto Santos Cunha, filiado ao partido (MDB), em 1983. Logo em seguida, foi fundada a União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (PR) que passou representar 12 associações. Porém, como estas entidades surgiram sob o manto do governo municipal, as associações de moradores, e naturalmente a UAMPG, apresentavam, em sua forma de agir e de atuar, características de subordinação e de forte vinculação ao grupo político do governo municipal deste período.

Além disto, estas entidades com pouca discussão crítica sobre o seu papel na construção da cidadania tinham uma forma de mobilização e de representação centrada na figura do presidente da Associação de Moradores, cujas tarefas eram de apenas encaminhar e elaborar ofícios ao Poder Executivo. Não faziam parte da agenda da entidade mobilização, debates e outras iniciativas que apontassem para uma participação efetiva para interferir na gestão de recursos públicos.

Tinham caráter reivindicativo, pois se limitavam a apresentar, por ofícios, as necessidades do bairro ou da comunidade. Estas características foram construídas, muito provavelmente, em virtude que estas organizações comunitárias foram articuladas por agentes comunitários que possuíam vínculo trabalhista com a Prefeitura Municipal. Os funcionários de confiança e nomeados pelo prefeito Otto Santos Cunha, coordenavam suas ações cuja compreensão sobre prática e concepção de movimento comunitário contribuiu para uma conotação mais assistencialista. Ou seja, uma prática política para se manter o *status quo*. As direções estavam satisfeitas, e sentiam-se valorizadas, porém, os tornavam nefastos sob a ótica da construção da cidadania. Algumas ações desenvolvidas pela prefeitura, como produção e repasse de pão e leite de soja, que eram produzidos pela própria estrutura da poder público municipal. Essas pequenas ações de assistência, acomodavam, os líderes de tal forma que não questionavam as estruturas políticas e sociais que estimulavam as injustiças e desigualdades.

O estilo burocrático patrimonialista do Estado favoreceu centralização administrativa, subordinou a sociedade civil através de relações de poder paternalistas e favoreceu a criação de um imaginário social onde Estado é sempre o doador, provedor, da ordem, da justiça, do direito e dos favores. Gerou-se uma

cultura de dependência mútua que inibe os processos de autonomia e de crença na capacidade de resolver por si próprios os problemas, assim como, acostumou-se não se protestar como a má qualidade dos serviços públicos existentes, a conformação com a demora e a conseqüente espera, no atendimento dos serviços públicos em geral (GOHN, 1995, p. 210).

Para tanto, é exatamente, por não concordar com os resultados desta afirmação expressa por Gohn (1995, p. 210), a partir de 1989, sob a influência da discussão sobre a construção de uma Central de Movimentos Populares e com a presença de lideranças de outras cidades que o movimento popular deveria ser autêntico, autônomo e propositivo, surgem, então, as primeiras práticas diferenciadas destas entidades comunitárias.

Assim, as primeiras práticas questionando a submissão de algumas associações ao poder público local levaram à organização de outras entidades de cunho comunitário, oriundas de vilas, da periferia que se mobilizam por bandeiras de lutas e demandas sociais específicas. Os fatos (pressão e ameaças para despejo) ocorridos na periferia frente às quase 32 mil pessoas que moravam em terrenos irregulares alimentaram ainda mais a necessidade de organização desses moradores sem-teto.

A Associação de Moradores não representava os interesses desses moradores de terrenos irregulares. Os problemas sofridos pela falta de documentação da terra não faziam parte da pauta das associações. Portanto, estas razões motivaram necessariamente que estes moradores de terrenos irregulares, em sua maioria excluídos dos serviços públicos, se organizassem especificamente.

Assim, quando surgiu a Associação de Moradores de Terrenos Irregulares – AGEMTI – com o objetivo de organizar os moradores posseiros, a principal bandeira desta entidade era a de garantir inicialmente a posse do terreno. Embora, os maiores enfrentamentos com o proprietário, devido às ameaças para despejos, fossem como os posseiros que estavam em áreas particulares, os das áreas públicas também viviam sob pressão, e estes eram excluídos também de serviços públicos.

Estas condições levaram as lideranças do movimento popular de Ponta Grossa (PR) a denunciar o que eles chamaram de crime da água. Embora, a rede de água potável da Sanepar tivesse sido instalada em frente ao endereço das residências destes posseiros, não poderiam usufruir deste benefício porque não tinham como apresentar comprovantes de propriedade. Assim, as famílias utilizavam as águas dos córregos contaminados que provocavam doenças e, portanto, crianças padeciam.

No entanto, a maior bandeira da AGEMTI foi a luta pela usucapião e o direito real de uso. Esta bandeira fundamentava-se no avanço da legislação constitucional.

Em 1988, com a elaboração da Carta Magna, a Constituição Federal, conquistou-se a usucapião especial<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9ªed. Rio de Janeiro:

Este passou a garantir o direito à propriedade àqueles que moram em áreas de até 250 m<sup>2</sup>. Além disto, era necessário que a área fosse de propriedade privada, posse mansa, pacífica e mínima de cinco anos. Para obter usucapião, o requerente deveria ter posse da planta, assinada pelo topógrafo e engenheiro, encaminhar o memorial descritivo da área para a Justiça, por meio de um advogado, para que ela decida pela regularização da posse.

Entretanto, existia uma divergência jurídica. Alguns juízes entendiam que cinco anos se encerrariam em 1992. Portanto, os moradores deveriam esperar até esta data para ingressar em juízo. Embora a AGEMTI tivesse buscado este procedimento, poucos casos chegaram ao fim, pois a dificuldade era encontrar recursos para custear as despesas dos técnicos: advogados, engenheiros ou arquitetos e serviço de topografia.

Uma das alternativas para suprir esta lacuna, seria realizar um convênio com Prefeitura Municipal para contratação destes técnicos. Esta possibilidade já tinha sido apresentada pela AGEMTI ao Poder Executivo como uma das tentativas de parceria.

Quanto aos terrenos públicos a situação não era diferente. Existia ação firme e jurídica por parte do chefe do Poder Executivo municipal contra a ocupação em áreas públicas. Os moradores posseiros, movidos pelo sonho de uma vida melhor, chegavam desempregados da região dos Campos Gerais em busca de um pedaço de terra para abrigar as famílias. As áreas livres e que ofereciam menos riscos de despejos forçados pela polícia eram áreas próxima ao arroio, linha férrea, rodovia, ou ainda áreas dedicadas para a colocação de rede elétrica de alta tensão. Estas famílias, em sua maioria com baixa escolaridade e sem qualificação profissional, tinham muita dificuldade para conseguir emprego.

Nunca houve uma pesquisa completa para se ter um número exato dos focos de Moradores em Terrenos Irregulares em Ponta Grossa (PR).

Entretanto, os números que se tem chegam perto de 32 mil moradores nestas condições, ou cerca oito mil famílias<sup>30</sup>. Desta forma, havia outra preocupação da AGEMTI: mais do que realizar a regularização dos terrenos, era necessário um projeto de urbanização das áreas. Esta demanda era apontada pelas lideranças da AGEMTI. Não há como fazer regularização fundiária sem distinguir a implantação de um projeto de habitação e urbanismo amplo e comprometido com as bandeiras da reforma urbana. Além disto, a compreensão era de que a responsabilidade e a iniciativa para este processo eram do poder público numa parceria com as organizações dos movimentos urbanos de moradia.

DP&A, 2001. art.182 e 183. p.137-138

30 LOWEN, Ciciian Luiza; MELLO, Péricles de Holloben. **Regularização Fundiária: Uma proposta para o espaço urbano em Ponta Grossa (PR)**. Ponta Grossa 1993. Pesquisa de extensão na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Pró Reitoria de Extensão e Assuntos Culturais. Departamento de Geografia.

Outro desafio a ser superado, era com relação à legislação municipal sobre zoneamento, loteamento, uso e ocupação de solo e Plano Diretor. A AGEMTI não conseguiu derrubar as barreiras políticas que se expressavam nos discursos e posicionamentos de vereadores na Câmara Municipal de Ponta Grossa (PR).<sup>31</sup>

Entretanto, as conquistas significativas para os moradores em terrenos irregulares de Ponta Grossa (PR). A AGEMTI se tornou referência para as famílias que eram ameaçadas. Nos casos de ameaças, a entidade recorria à justiça para garantir a posse. Após dois anos de mobilização e organização, já não havia famílias que ficassem sem água potável por serem posseiras. A partir deste momento, várias associações de moradores surgiam nas vilas de terrenos irregulares; como, por exemplo, Jardim Itália, Vila Pina, Campo do Fubá, Boa Vista, Vila Rubini e entre outras.

Na organização da AGEMTI, verificou-se de forma significativa para o movimento popular de Ponta Grossa (PR), o surgimento de lideranças críticas que se forjaram no coletivo com sujeito de sua história. Esta experiência expressa, visivelmente, conquistas concretas na luta pela qualidade de moradia; como, por exemplo, a realização de mutirão para limpeza, construção de barracão comunitário e, ainda, organização coletiva para enfrentamento do Poder Judiciário que, a pedido de latifundiários urbanos, exigiam despejos.

A afirmação da AGEMTI garantia uma esperança permanente na possibilidade de regularização fundiária. Este fato se expressava na quantidade de pessoas presentes nas assembleias, quando convocadas para discutir o tema “usucapião”.

Por outro lado, os moradores em terrenos irregulares, em geral, e lideranças avançavam pouco na capacidade em perceber a relação de suas situações de moradia com a luta mais ampla e estrutural da reforma urbana. Esta situação era vista na forma de participação das reuniões e assembleias, que, embora só algumas lideranças pudessem perceber a relação entre regularização, urbanização e as lutas pela reforma urbana, a maioria esteve de forma imediatista para resolver o problema da falta de documentos de seu pedaço de terra.

---

31 PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR), Ponta Grossa (PR). **Ata da sessão realizada no dia 12 de jun. 1989.** Livro 038, p.65-72.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 04 de mar. 1992.** Livro 044, p. 338-340.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 29 de jun. 1992.** Livro 005, p. 01-08.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 02 de set. 1992.** Livro 045, p.46-51.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 25 de mai. 1993.** Livro 047, p.273-277.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 16 de ago. 1993.** Livro 048, p.373-377.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 18 de ago. 1993.** Livro 048, p.380-383.

Ibidem. **Ata da sessão realizada no dia 25 de ago. 1993.** Livro 048, p.391-395.

## 4.4 | AS DUAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: DE DESAFIOS NO PLANEJAMENTO URBANO

Para concluir este relato da experiência destas duas entidades, apontou-se os aspectos que reconhecem a importância da participação popular por uma cidade melhor e mais justa. Entretanto, há que se considerar ainda outros elementos para identificar até que ponto os atores e sujeitos destas entidades conseguiram aliar a sua luta imediata pela terra e pela casa própria do SFH ao projeto maior de transformação social em busca de uma cidade justa, saudável, democrática e participativa.

Considera-se importante um elemento na definição destes questionamentos da pesquisa. A cidade de Ponta Grossa (PR) foi marcada, no período de 1993 a 2000, por um primeiro grupo de pessoas que, à frente do Poder Público Municipal, priorizou ações voltadas para atender interesses das elites agroindustrial e comercial da cidade de Ponta Grossa (PR) (PAULA, 2001). Este grupo adotou uma prática e uma postura de gestão da cidade que acentuou a exclusão social. Há resistência na implantação de políticas públicas, tais como, regularização fundiária e conselhos municipais com a participação popular. A atenção especial era dada aos interesses da especulação imobiliária, em detrimento das demandas de um planejamento urbano comprometido com os interesses coletivos da cidade e com todos que vivem nela.

Os dois atores AMUHPG e a AGEMTI são compostos por realidades diferentes.

A AMUHPG possuía duas situações com característica diferenciadas. A primeira é a realidade de quem mora no núcleo habitacional constituído regularmente. Por que regularmente? É diferente de quem mora num núcleo habitacional cujo processo de organização e constituição do imóvel foi irregular. A segunda situação é aquela ocupada irregularmente, sem a autorização e liberação da CEF.

Para compreender esses dois fenômenos, é necessário considerar que o Sistema Financeiro da Habitação, no Programa de Ação Imediata de Habitação – PAIH – e no Programa de Habitação Popular – PROHAP – possuía três etapas: 1) Comercialização e início do pagamento de prestações referente a uma poupança (valor creditado diretamente a cooperativa); 2) construção e entrega de imóvel para o mutuário pela Caixa Econômica Federal – CEF, com início do pagamento financiamento passando pela entrega das chaves de cada unidade habitacional e 3) concluindo, com o início do pagamento do financiamento.

Todos os procedimentos surgem sob a iniciativa ou da construtora, ou da comercializadora e ou do banco. Neste processo de aquisição do imóvel ou da “casa própria”, não acontece ação que permita interferência na metodologia do SFH ou mesmo ação que possibilite participação na construção dos imóveis. Não existe

forma de participação e o mutuário não tem poder de decisão para mudar qualquer aspecto do programa. As regras estão pré-definidas pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Ao mutuário, ao assinar o contrato, cabe apenas pagar o valor cobrado pelo banco, não tendo, inclusive, oportunidade para discutir o valor cobrado. Para esta situação, cita-se alguns exemplos de núcleos habitacionais: Pitangui, Baraúna, Santa Marta, Nossa Senhora das Graças, Acácia II e Antares.

Assim, a segunda situação da AMUHPG foi o núcleo habitacional constituído de forma irregular ou de forma ilegal, pois, a conquista da moradia se deu através da ocupação das casas sem autorização do Agente Comercializador. Esta ação se constituiu do ato de improbidade administrativa, portanto, um obstáculo ao direito constitucional.

Entretanto, para os mutuários a ilegalidade está no SFH, devido a uma série de irregularidades cometidas pelas empreiteiras, pelos bancos e até pelo próprio governo federal. Para esta situação, tem-se como exemplo, o Núcleo Habitacional Santa Bárbara.

O segundo ator, AGEMTI, constituída por moradores de terrenos irregulares, chamados também de “moradores de favela”. Sua origem é fruto da necessidade de organização para garantir água, luz e a posse da terra. As famílias ocupantes eram ameaçadas para devolver os lotes, pois surgiam os proprietários das áreas que os ameaçavam caso não se retirassem.

Ressalta-se, também que a construção da Central de Movimentos Populares no Município acontece a partir da história de lutas destas duas entidades. A compreensão de que foi preciso se organizar para além da luta imediata, a da reivindicação específica da entidade. O Dia de Luta por Políticas públicas<sup>32</sup> era uma ação tática dos movimentos de moradia do espaço urbano.

Neste dia, os mutuários e moradores de terrenos irregulares realizavam atividades de mobilização e de formação para denunciar, propor e cobrar uma política nacional por moradia, terra, emprego, saúde e educação.

A forma de organização e de formação entendida como capacitação, tanto da AMUHPG como da AGEMTI identificava também, o grau de autonomia e independência quanto ao Poder Público Municipal. Embora, chegaram a utilizar verbas de subvenção social, não perdiam sua autonomia e independência política, negaram se tornarem cabos eleitorais de candidatos que defendiam propostas como, por exemplo, a especulação imobiliária.

Mas também é oportuno enfatizar o quanto o movimento popular urbano de Ponta Grossa (PR) cresce na afirmação de suas metas e em seus projetos. É uma tarefa permanente e coletiva construída entre os conflitos e as contradições encontradas

---

<sup>32</sup> CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES. **Dia nacional de Lutas pó Políticas Públicas -31 de maio**. Esta era uma data unificada de todos os movimentos filiados a CMP.

na vivência cotidiana no meio de uma sociedade capitalista.

A *práxis* desenvolvida em busca de um projeto democrático e participativo para uma sociedade justa e mais fraterna capacita e proporciona amadurecimento gradativo e equilibrado no despertar da construção deste sonho (GOHN, 1991). Participação democrática, independência, formação de novas lideranças, ser de base e propositiva, foram objetos perseguidos por estas entidades do movimento popular de Ponta Grossa (PR).

E que foram mais além, buscando ocupar espaços institucionais participando em diversos conselhos municipais. Portanto, são dois segmentos que marcaram significativamente a sociedade de Ponta Grossa (PR) nestes anos entre 1993 a 2000. Seja contribuindo pelo debate ou pelo exemplo de organização e mobilização.

Há que se destacar a existência significativa de mobilização e organização popular em Ponta Grossa. Tanto a AMUHPG, quanto a AGEMTI são duas entidades que identificadas e articuladas com o movimento popular progressista e autônomo, de massa de base, produziram uma história entre os anos de 1993 e 2000 profundamente comprometidos com a construção de uma política urbana especialmente na defesa e na luta pela moradia e pela terra urbana. O processo de formação seja através das diversas atividades específicas de capacitação, como através da militância cotidiana estimulou e despertou para a necessidade de um engajamento mais intenso nos espaços políticos e no planejamento da cidade. Esta realidade pode ser verificada na disputa tanto da AGEMTI como da AMUHPG, com representantes da prefeitura para garantir a participação, entre outros eventos, na conferência municipal de saúde. Além disto, este processo da participação popular passou a ter uma exigência maior, uma vez que provocou uma ação pessoal e coletiva crítica desejando ocupar e modificar, se for o caso, o espaço urbano público.

Notou-se, da mesma forma, que as posturas em suas estratégias de lutas caracterizavam uma forte sintonia com as questões políticas nacionais, tanto as questões relacionadas ao Sistema Financeiro da Habitação, quanto a relacionada à Política Urbana de forma geral. Houve relação com os movimentos de moradia do Estado do Paraná e uma articulação com o movimento popular organizado a nível nacional através da relação com a CMP.

Esta análise identificou também que os impulsos para a permanente organização e articulação foram frutos das várias vitórias e conquistas das entidades. A cada etapa do processo de organização e mobilização se relembra história das lutas e conquistas da Entidade. O processo de aprendizado gerado junto ao desenrolar de cada ação e de cada luta do movimento pela terra e pela moradia resultou na capacitação e descobrimento de diversas lideranças que cresceram e se transformaram em baluartes do movimento popular, com grau de compreensão e interpretação crítica da realidade econômica, política e social do país.

Na história da AMUHPG e da AGEMTI, em torno da construção da cidadania plena para todos, especialmente aos excluídos dos sistemas e das políticas da habitação nacional, se desenvolveram diversas ações para restabelecer espaços da participação popular. Estas entidades se transformaram em espaço fundamental e necessário para a construção da cidadania plena.

Um elemento novo representando a posição dos segmentos populares na correlação das forças sociais dentro do município de Ponta Grossa (PR) para a disputa dos instrumentos de planejamento urbano. Além disso, a organização e a união dos trabalhadores que lutavam por moradia e por terra, em torno da Associação dos Mutuários e da Associação de Moradores de Terrenos Irregulares, adquiriram uma compreensão política. Para avançar na conquista dos direitos sociais somente com a organização e participação popular, pois, o povo só tinha poder, quando estava organizado (GOHN, 1991).

Como os instrumentos de planejamento urbano não são autoaplicáveis, mesmo com a definição da Constituição Federal de 1988, e a legislação posterior exigiu a participação popular na gestão pública com poder de decisão, verificou-se que o efeito de uma gestão sob a lógica democrática participativa se garantiu com efetiva participação popular.

Não basta orientação para os técnicos e administradores públicos comprometidos e engajados na construção contínua e incessante de uma cidade saudável, justa e solidária. Um processo necessário para uma gestão democrática e participativa exige permanente avaliação.

Desta forma, é um processo contínuo para a qualidade da participação popular no momento de elaboração do plano diretor, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e, ainda, do próprio orçamento municipal. Ainda mais que, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é um processo dinâmico porque possui variáveis que podem ser flexíveis, tais como, aumento ou redução da capacidade de arrecadação. Portanto, é necessário acompanhar todas as etapas, da elaboração até a execução do orçamento público.

No caso de Ponta Grossa (PR), constatou-se que ao longo da trajetória das Associações, a participação popular no planejamento urbano foi uma tentativa árdua e permanente, especialmente no que diz respeito a elaboração do orçamento anual.

Como já mencionado no início deste trabalho, no governo do prefeito Paulo Cunha Nascimento (1993 – 1996) a participação popular foi restrita, através de protocolos ou de audiência com presidentes de associações de moradores.

A AMUHPG e a AGEMTI não conseguiram participar dos conselhos, exceto como delegado da primeira Conferência Municipal de Saúde. Já o governo do prefeito Jocelito Canto (1997 – 2000), embora fosse de convidar a população para participar, não foi possível qualificar qualquer participação. Nesta gestão possuía

a lei do Orçamento Participativo. Porém, a metodologia adotada não proporcionou a participação popular com poder de decisão. Era visto que não havia estrutura pública para dar suporte a convocação da comunidade. Por outro lado, a AMUHPG e a AGEMTI não manifestaram desejo de participar dos espaços públicos, pois a relação era de cooptação e submissão e não de autonomia e independência.

Entretanto, as Associações promoviam ações contra a forma de governar deste período, seja nos atos públicos, seja nos artigos publicados em boletim interno das Associações. A AMUHPG e a AGEMTI sabiam da importância do planejamento urbano participativo para conquistar os direitos à moradia digna. O esforço era para implementar uma ação nos movimentos e entidades que apontasse uma nova cultura na relação com o poder público.

Construir uma cidade garantindo a função social da terra e da cidade, com um desenvolvimento sustentável no entendimento da AMUHPG e da AGEMTI significa garantir a participação popular, porque identificam que a dramática situação atual das cidades brasileiras, e nesse caso, de Ponta Grossa, é fruto – entre outros fatores – de uma prática de gestão urbana bem definida e altamente disseminada em quase todas as cidades, caracterizada por um planejamento urbano isolado de gestão e dos processos decisórios relativos à regularização urbanística. A essa característica, alia-se também a baixíssimo nível de interlocução do poder público com os diversos segmentos da sociedade.

Para AMUHPG e AGEMTI é inconcebível planejar a cidade sem participação daqueles que vivem no cotidiano da cidade. Há que se garantir, no planejamento urbano, mecanismos de participação popular com poder de decisão. Os instrumentos de planejamento urbano, quando dominados pelos segmentos organizados, transformam numa grande ferramenta de conquista da cidade para todos.

Foi por isso que os dirigentes do poder político deste período (1993-2000) evitaram criar mecanismos autênticos de participação popular. Compartilhar o poder significa contrariar interesses, democratizar os instrumentos de poder e redistribuir tarefas.

Assim, a luta das Associações demonstrou que é possível contribuir para o planejamento urbano, pois a busca da solução dos problemas sociais é responsabilidade da sociedade e não só do poder público. Quando não há convite e abertura, compromisso do administrador público com planejamento urbano participativo e democrático, o movimento social buscará estratégias para conquistar o direito de participar na elaboração e implementação de políticas públicas.

A experiência permitiu perceber que a cidade que se tem e a cidade que se almeja poderá ser objeto de discussão e de conquistas, se as organizações da sociedade civil participarem ativamente dos instrumentos de planejamento urbano (Plano Diretor, Orçamento Participativo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e entre outros). Além da luta pela moradia, as Associações demonstraram pela sua

atuação interesse em participar nos destinos da cidade bem como reafirmarem o compromisso com a cidade e a importância do planejamento urbano para evitar os problemas então vivenciado, fruto da falta de planejamento.

Os desafios são incontáveis para a construção das cidades contemporâneas. Os espaços urbanos, o zoneamento, os déficits (saneamento, moradia, equipamentos, comunitários), o loteamento, os sistemas viários, a segurança pública são temas que exigem a participação do conjunto da sociedade para viabilizar alternativas para na solução dos problemas, considerando o passado e o presente para planejar e construir o futuro numa avaliação permanente.

Da mesma forma, se destaca que a participação popular não acontece simplesmente por um desejo abstrato. Ela deverá ser provocada, pelas entidades ONGs e poder público; É um exercício permanente e cultural de cidadania, pois, historicamente, muitas tentativas e experiências foram sufocadas. Além do que, não se pode esquecer que ainda é recente a história da ditadura militar onde ninguém podia se reunir, pois, eram consideradas subversivas e terroristas.

Para concluir, ressalta a especificidade do Conjunto Habitacional Santa Bárbara. A maior experiência de mobilização e organização na história dos municípios de Ponta Grossa e Região. Ao fazer uma leitura, percebe-se que o acontecimento é singular pelo fato de ser uma ocupação coletiva organizada e pacífica em um conjunto habitacional pertencente ao Sistema Financeiro da Habitação, cuja decisão é da iniciativa dos mutuários excluídos de seus direitos.

O fenômeno do Conjunto Habitacional Verona se caracteriza por ocupação regular, porém, com um índice de 76% de inadimplência no pagamento das prestações. Portanto, um resultado forte de mobilização e de engajamento na proposta da AMUHPG.

Ainda no Conjunto Habitacional Verona, possui uma experiência de auto-gestão significativa, uma vez que decidiu e executou obras de pavimentação, praças e campo de futebol, cuja intervenção urbanística foi realizada de forma autônoma e independente do poder público local.

Assim, a partir destas experiências realizadas através da AMUHPG e da AGEMTI, evidenciou-se as possibilidades e os limites de participação popular no planejamento urbano da cidade, a saber:

a) Possibilidades:

Quando o poder público promove um processo de debate sobre o planejamento urbano construindo com movimentos sociais, atores reais, uma gestão participativa, facilitando o acesso ao poder institucional na elaboração e na execução de uma proposta de planejamento urbano com participação popular; a conquista do direito a participar com poder de decisão se transforma numa escola da cidadania. Os cidadãos descobrem o poder do diálogo, da negociação do poder de convencimento

e da garantia do cumprimento dos compromissos assumidos numa mesa redonda. Através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, garantiu-se as possibilidades do direito da participação popular na definição dos rumos da cidade. São várias as possibilidades:

- Plano Diretor: um dos mais importantes instrumentos que possibilita planejamento urbano com participação;
- Orçamento Participativo: definição de prioridades e de recursos na execução de programas e obras;
- Conselhos e Conferências: espaços que proporcionam o debate e a definição de políticas para o direito à cidade.

b) Limites:

A cidade não é um conjunto de fenômenos homogêneos e harmônicos. O seu desenvolvimento e o seu crescimento serão direcionados pelos autores e sujeitos que acumulam mais poder, articulação e mobilização. Por isso, os limites de participação popular no planejamento urbano participativo, comprometido com uma cidade para todos e sustentável são resultados dos seguintes aspectos:

- A população possui pouca informação sobre a existência do planejamento urbano e a sua importância para qualidade de vida e da cidade;
- A falta de formação política entre a população e os dirigentes dos movimentos populares de base sobre os instrumentos de planejamento urbano;
- As lideranças não despertam para importância de pensar a luta imediata em relação com a luta mais ampla em longo prazo;
- O imediatismo provoca o desânimo e proporciona imagem de que é impossível conquistar o direito de participar nos processos de tomada de decisão;
- Os dirigentes públicos optam pela lógica da modernidade do planejamento, caindo no círculo vicioso e transformam o planejamento municipal em atividade restrita a técnicos e intelectuais, sem a participação dos cidadãos;
- As entidades que representam segmento popular necessitam de estrutura, formação política e saber técnico.

Partindo da análise das possibilidades de participação popular no planejamento urbano, será explanado as considerações finais.

## 5 | A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PONTA GROSSA E AS POSSIBILIDADES NO PLANEJAMENTO URBANO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho só terá sentido, quando se compreende o presente, e então, poder interferir na construção de um futuro. As experiências de organização do Movimento de Moradia em Ponta Grossa inspiraram um projeto de conquista de uma sociedade mais justa e digna, assumido e desenvolvido pelas centenas de militantes comprometidos com a construção de um mundo novo que. A mobilização por moradia, pela regularização fundiária e por participar do planejamento urbano através da Associação de Moradores de Terrenos Irregulares, significa uma luta pela cidadania.

Neste trabalho, destaca-se a importância da participação popular para a conquista de seus direitos, destacando a relação entre cidadania, participação popular, poder e planejamento urbano, especialmente como processo interdependente.

A participação popular é compreendida como um processo que parte do indivíduo para o grupo, fruto de uma experiência coletiva que proporciona uma leitura e compreensão possível da realidade que cerca cada cidadão. É um processo de aprendizagem e conquista por parte da classe trabalhadora. Sobre este aspecto, adverte GOHN (1982), ao relatar que historicamente (a exemplo das Sociedades de Amigos de Bairro, dos anos 30, em São Paulo) a sociedade se organiza para conquistar os seus direitos quando participa diretamente dos processos de lutas conforme demandas sociais.

Assim, também, DOIMO (1995), resgata a dinâmica permanente dos mundos sociais nas diversas fases da história brasileira em que a sociedade espremida de seus direitos, seja pelos governos civis ou pelos militares, para qual a liberdade, a democracia, a organização, as carências sociais (moradia, saúde, educação, creches, empregos, e etc.) motivaram a sociedade civil a manifestar sua insatisfação sob diversas formas de organização de participação na luta por reivindicação.

Nesta trajetória, verificam-se momentos de participação popular permeados dos valores de “troca de favores”, revelando a fragilidade e o imediatismo da ação reivindicativa. Os anos 50, até as vésperas de 1964, apresentou-se como um período de uma maior participação social e reivindicatória por parte da classe trabalhadora. Já nos anos 70, como mostra DOIMO (1995), a participação popular, embora ainda calada pelas ações da ditadura militar, mostram que os segmentos organizados mantêm viva a tentativa de organização popular, buscando como instrumento e mediação organismos como membros de igrejas, partidos políticos, intelectuais, de tal forma, que isso dá novo impulso às discussões. Nos anos de 1980, Gohn (1992, p. 98), salienta que tivemos participação maciça da população, impulsionada pelos meios de comunicação:

Nos anos 80, a “onda” da participação gerou muitos frutos. Eles não foram tanto de ordem material, no sentido de conquistas imediatas. Mas foram muitos nos sentidos de instaurar uma nova racionalidade no social: a de que o povo, os cidadãos, os moradores, as pessoas ou qualquer outra nação, ou categoria que se empregue, têm direito de participar das questões que lhes dizem respeito. Este é o grande saldo dos anos 80, particularmente em termo de Brasil “.

Estas manifestações revelam a participação popular como construção histórica e aprendizado político. Entretanto, nos anos 90 verificou-se um repensar sobre a atuação do Estado e sobre o papel da sociedade civil. Assim, associações de moradores, movimento por orçamento participativo, enfim, movimentos sociais se organizam para que haja um processo de gestão pública realizada pela população.

Nesta perspectiva, em Ponta Grossa, verificou-se, num primeiro momento, o surgimento do movimento comunitário da década de 80, sendo mediado e instrumentalizado por dirigentes do poder público, formatando uma atuação de manutenção do *status quo* da realidade social dominada até então por administradores municipais.

Entretanto, na década seguinte, pudemos perceber o nascimento de uma estrutura de organização popular (AGEMTI e AMUHPG) que vem confrontar com os interesses do Estado. A experiência de relacionamento com o Estado é traumática e de confronto na conquista de espaços para participar e poder decidir. Sabe-se que este é um processo longo, complexo e com inúmeros conflitos. Destaca-se que a participação popular depende da consciência adquirida no coletivo pela capacidade de refletir o contexto sócio-político-cultural. Algumas pessoas, ao estabelecer relação dialética com o mundo, despertam mediante convocação do próprio compromisso ideológico de líderes politizados, assessores para que possam intervir na realidade contraditória e questionada. As sensações, percepções, representações, conceitos e juízos são resultados deste contato com a realidade objetiva. Dessa forma, alimentam-se os desejos do ser humano na busca de conquistar seus sonhos e atender suas carências, necessidades e reivindicações.

Além disto, percebe-se a participação popular como atitude provocada por um compromisso ideológico impulsionado por demandas sociais na construção da cidadania. Entretanto, ao olhar para experiência relatada nos anos 1993 a 2000, distinguimos a relação de submissão e autonomia frente ao poder constituído nas instâncias do poder público. O Estado, como espaço permanente de disputa pelo poder, tende a cooptar, por intermédio de diversos mecanismos, as lideranças dos segmentos organizados no exercício da construção da cidadania. Logo, a atuação independente e autônoma deles, reflete maturidade, politização e capacidade técnica-política à medida que se exige avaliação permanente do processo de participação popular.

O Estado, como aparelho de poder, compartilha os espaços de decisão com os movimentos sociais, na medida em que a população busca sua participação no poder público. Entretanto, existe uma questão: até que ponto a relação entre o poder público e os movimentos sociais implicam mudanças nas relações de poder na sociedade?

O Estado (poder público) ao estimular a participação popular delimita os parâmetros desta relação, o que reafirma uma dependência e subordinação às diretrizes governamentais. Os momentos de diálogo e os espaços de participação podem se tornar concessões utilizados como estratégias para manutenção da dependência. Assim, pode haver deformação do processo participativo, a ponto de virar uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas instaladas no Estado. A cooptação com a finalidade de eliminar focos de oposição crítica e, com isto, constituindo redes informais de suporte aos grupos políticos que buscam manter-se no poder. O compromisso com a participação popular nas instâncias de poder, será um processo que enfrentará: constituir um percurso de autonomia e independência na relação entre sociedade e o poder público institucional.

É necessário registrar que a participação popular é fortalecida por lideranças populares, capacitados no próprio processo de organização e mobilização. Cumpram papel relevante, pois são as lideranças orgânicas que podem instrumentalizar, ao coordenar o debate e a reflexão, a definição dos rumos e *performances*.

Desta forma, o planejamento urbano, como instrumento urbanístico, se tornará uma ferramenta fundamental na conquista e garantia dos direitos sociais. Um projeto de mudança verdadeira que busque avançar na conquista de direitos, não poderá preterir um instrumento fundamental que é o planejamento urbano. Os espaços urbanos são, em tempos modernos, preocupações centrais do debate para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos.

Por isso, os movimentos sociais investiram na organização e mobilização, na conquista desta ferramenta, mais do que isso, foram chamados, nos anos 90, para participarem de gestões públicas.

Vale ressaltar que, a sociedade foi chamada a participar deste processo porque conquistou seu espaço lutando pela democratização para intervir nos poderes. Nunca, no Brasil, teve tantos espaços para participação; no entanto, é preciso questionar o potencial de politização que a população tem para participar do processo de transformação social. Sabe-se que este caminho da transformação social de alcance da cidadania é um longo e permanente desafio. Os instrumentos de reforma urbana conquistados até então, são frutos da compreensão de que a participação popular nas instâncias de poder é condição permanente para garantir a cidadania. É o que afirma Gohn (1995, p. 208):

Mas sem dúvida alguma a questão da cidadania, principalmente a de ordem

coletiva, foi a grande conquista dos movimentos sociais nas décadas de 70-80 e 90 (...) A principal delas diz respeito à maneira como os homens se posicionam nas lutas, a saber: como atores e não mais como agentes executores ou representantes de certos grupos. A cidadania tutelada começa a ser substituída por uma outra ainda não plena porque os grupos organizados com autonomia e autodeterminação são raros, mas sem dúvida uma cidadania moderna, fundada na noção de direito à diferença – não apenas o direito à vida, mas, também o direito de autodeterminação em questões como as de gênero, raça, idade, manifestação sexual etc. Reivindica-se a participação na sociedade – civil e política – no mercado de bens e produtos de consumo, mas reivindica-se também, a manutenção dos valores culturais.

A importância da participação popular quando descoberta pelas necessidades ou carências imediatas fortalece o engajamento e a relação das pessoas com o compromisso pela luta ou por uma determinada causa, resultando numa participação mais profunda e consistente, pois o envolvimento dele com o grupo poderá ser acompanhado de um processo de conscientização e de maior envolvimento.

Portanto, é a relação no grupo, com os mediadores e com o próprio Estado, que vai contribuir com a participação popular. Mesmo que, no primeiro momento, a opção para participar seja apenas por uma causa imediata, pontual e definida, o processo pode levar para a permanência na luta por outras conquistas e de outras carências.

Quando os mutuários perceberam – através dos avanços já conquistados pelas lutas, ou através das experiências de outras realidades com resultados positivos – a importância da Associação para poder conseguir reduzir suas prestações e garantir moradia, a AMUHPG passou ser referência para conquista da moradia popular. A dinâmica de existência da AMUHPG e da AGEMTI era sustentada através da percepção de que participar é um direito inalienável. E, por isso, tanto os mutuários como os moradores em terrenos irregulares buscavam conhecer e participar para serem beneficiados pela conquista da moradia.

No entanto, um aspecto que merece destaque neste momento é a capacidade dos líderes, que, a partir da própria capacidade de mobilização e organização, adquiriram mais experiência de mobilização e coordenação. Persistiam implementando leituras de entusiasmo e de sucesso a cada avanço nas negociações com o Sistema Financeiro da Habitação ou ainda com organismos institucional opositor da demanda. A articulação entre lideranças e a base do movimento é mais uma característica da participação popular relatada neste trabalho. Num diálogo permanente e democrático se definia o rumo da atuação.

A demonstração de articulação de forças políticas da sociedade (partidos, sindicatos e outros movimentos) foi também um elemento que se confirmou a necessidade de participar de Associações na luta pela cidadania. Pois, desta forma,

construía-se uma entidade e a sua imagem forte e com respaldo social e político.

Estas razões revelaram-se significativamente para demonstrar a importância da participação popular, cuja origem, se dá a partir de uma necessidade ou ameaça de perder um direito – logo, dá-se por um processo de conquista –, como é o caso dos mutuários que eram ameaçados de perder suas moradias caso não pagassem regularmente as prestações do financiamento.

A experiência da AMUHPG e da AGEMTI aponta outra característica: a participação é variável (há graus e tipos de participações). Existia participação fisiologista, na qual a responsabilidade de garantir a moradia era apenas da direção das Associações. Como se as entidades (AMUHPG e AGEMTI) fossem meros escritórios de assistência social especialista em moradias.

Mas há a participação por convicção de que somente a mobilização e organização fariam realidade o sonho da moradia. Esta é uma participação autêntica e de cidadania. Portanto, a relação variava de uma dimensão de uma relação paternalista até a de uma construção coletiva da conquista da moradia popular.

Não se trata de buscar nestas experiências, em se tratando de participação popular, para se apontar como modelo, uma relação autêntica, especialmente de delegação de poder e de controle cidadão. Esta forma de participar é um processo que depende da consciência política que o contexto histórico sociocultural pode proporcionar na medida em que se depara com os movimentos e eles, conseqüentemente, são despertados.

Além disso, outro motivo levou as pessoas a se engajarem num compromisso participativo, via a experiência destas entidades: foi a necessidade de recorrer a alguém para resolver o seu problema na garantia da moradia. Portanto, há desistência da participação popular quando se elimina a carência ou se conquista a reivindicação. Mas essa relação é permeada por participação permanente – tanto é assim que, independente das pessoas, a AMUHPG e a AGEMTI persistem com resistência até os dias de hoje.

Tanto na AMUHPG como na AGEMTI se verifica a dificuldade de se implementar processos participativos. Ao colocar um projeto em prática há, em primeiro lugar, necessidade de se ter dirigentes, espaço referencial e projeto político-pedagógico.

Por isso, esta tríade é fundamental à aglutinação para se garantir uma ação participativa e para atingir os resultados os quais deram origem ao movimento. Foram longos anos de persistência para se garantir avanços nas conquistas da moradia popular. Para isto, fica evidente, que o desânimo e a tentativa de se buscar outros caminhos foi opção de alguns membros.

Mas é necessário lembrar que um dos obstáculos desta experiência – e que, lamentavelmente, limitou a participação popular – é a capacidade de estrutura das entidades, bem como, dos participantes. Para manter dinâmico um projeto como das Associações em foco, invariavelmente, requer um mínimo de estrutura para executar

as suas diversas atividades, metas e planos nas áreas de formação, comunicação, mobilização e assessorias. Havia momentos que militantes deixaram de participar por falta de condições financeiras – o que os impedia do acesso ao transporte, seja pelo desemprego, ou por falta de tempo devido a exigência da dedicação exclusiva ao trabalho.

Além de que, neste percurso, a AMUHPG e a AGEMTI enfrentaram mecanismos de cooptação de seus quadros também. Muitas vezes os dirigentes eram atraídos num processo externo de manipulação onde as promessas de solução formam a impressão de que a luta pela garantia da moradia seria resolvida. Como também, fez parte dessa experiência, a interferência do poder público municipal, justamente, para enfraquecer a participação popular que era uma das potencialidades deste movimento. Colocando-se como a solução para os conflitos entre a Caixa Econômica Federal, representante do Sistema Financeiro da Habitação.

Entretanto, o que se verificou na AGEMTI e na AMUHPG foi a forte clareza dos objetivos e uma posição firme na condução dos momentos mais conflitantes na luta pela conquista da moradia. Verifica-se que quanto mais ameaçada fosse a garantia da moradia mais motivação se tinha para participar e definir os rumos da luta pela moradia. Os motivos estavam definidos e, a cada negociação, houvesse avanços ou não, mutuários e posseiros se prendiam ainda mais na organização e na mobilização.

Esta característica exigia das lideranças uma atenção especial aos sentimentos dos militantes de base para manter sempre a esperança nas possibilidades de avanços em favor aos mutuários e aos posseiros na garantia do direito da moradia.

A contribuição da Associação de Mutuários da Habitação e Região e da Associação de Moradores de Terrenos Irregulares deixou, a partir de sua luta pela moradia popular, está além da conquista da moradia e da manutenção da moradia para quem já a possuía – questões colocadas em vários momentos da atuação destas duas entidades. Pois, elas, ao mesmo tempo em que se atentavam ao cotidiano do motivo imediato pelo qual elas mesmas surgiram, foram, também, preocupadas com um projeto mais amplo de mudança da sociedade, procurando participar de momentos de decisão da comunidade para dar outro rumo às questões da moradia.

Esta questão está expressa, quando os representantes participaram dos momentos da criação da Central de Movimentos Populares em nível nacional; integrando-se à Federação de Associação de Moradores no Paraná; participando de Fórum Nacional de Reforma Urbana (FRNU); participando de encontros e seminários nacionais, estaduais e municipais sobre cidades, políticas públicas e projetos de moradia popular.

Em nível de poder local, tanto a AGEMTI como a AMUHPG estiveram disputando espaço para participar e poder colocar sua concepção e posição. Assim, foram as tentativas de participação nos conselhos de transporte coletivo, de saúde e entre outros.

Entretanto, como as cidades de países capitalistas refletem, a sociedade dividida

em classes e as disparidades sociais entre poder e riqueza, poder e *status*, direitos e igualdades, o espaço urbano na cidade é produzido a partir do confronto de grupos sociais com interesses específicos divergentes. Desta forma, como atores e agentes que fizeram sua história de lutadores por morada popular, AGEMTI e AMUHPG, demarcaram seu campo de atuação recorrendo a instrumentos para garantir seus espaços

Assim, foi compreendido pelos participantes das Associações: a construção da cidade deve ser uma responsabilidade de todos. Portanto, pensar em quem planeja e produz a cidade deve ser uma tarefa coletiva de seus moradores e não somente dos técnicos e dirigentes públicos.

Surge uma compreensão de que os moradores são capazes para influenciar o curso dos acontecimentos e, para isso, faz-se necessário um processo de conscientização e de mobilização entre os setores populares. Evidencia-se que o planejamento urbano não é uma tarefa apenas do Estado ou de técnicos. A própria Constituição Federal<sup>33</sup> e a Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa determinam a participação popular no planejamento urbano através de mecanismos como conferências e conselhos.

Embora, na década de 90, tenha-se avançado na organização de segmentos da sociedade civil organizada, muitas dificuldades se apresentaram para participação popular no momento de definir rumos da cidade de Ponta Grossa, no período de 1993 a 2000. Este estágio não se estabelece por vias institucionais, com base nos decretos e leis. É resultado de um processo de disputa, mobilização, capacitação e participação popular.

Definir os rumos da cidade através do planejamento sempre foi uma tentativa das lideranças das AMUHPG e da AGEMTI. Os interesses oligárquicos e protecionistas dos grandes proprietários urbanos, com discurso que o planejamento é neutro, ostentaram esquemas nos quais somente os seus representantes deliberaram em seu favor. Assim, diante da concepção adotada pelos governos municipais no período analisado neste trabalho (1993-2000), percebeu-se que o debate sobre instrumentos de reforma urbana e de planejamento, sequer fazia parte do discurso, era uma prática apenas do Secretário de Finanças. Entretanto, as entidades capacitavam-se, debatiam, marcavam presença nos debates e defendiam a lógica de um planejamento democrático participativo para a cidade.

Algumas ações da AMUHPG e da AGEMTI deram demonstrações de preparação, capacitação e compromisso com a construção de uma cidade justa e democrática. O desejo de poder participar do planejamento da cidade foi também pauta de várias ações, como por exemplo, a realização do I Seminário sobre Moradia Popular

---

33 OLIVEIRA, Cláudio Brandão. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. Art. 29, inc. XII. P. 40-42.

(1993)<sup>34</sup>, cuja temática apontava preocupação com a regularização fundiária e com as leis de loteamento e ocupação do solo; bem como, com a construção de praças e pavimentação poliédrica no conjunto habitacional Verona, Núcleo Santa Bárbara; com a aprovação do Fundo Municipal de moradia Popular; entre outras atividades de cunho formativo.

Essas ações foram realizadas pelas Associações de forma autônoma e independente, sem parceria do poder local. Portanto, não foi possível conquistar a participação direta, em conjunto, com o poder público municipal para discutir os rumos a curto, médio e longo prazo, de forma planejada, da cidade. Em virtude dito, talvez, hoje, se tem uma cidade espalhada<sup>35</sup>, com grandes vazios urbanos e uma periferia crescente, com grandes desafios sob a lógica do planejamento urbano democrático participativo: regularização fundiária, diminuição dos vazios urbanos, custo da infraestrutura (água, luz e telefone), ligação interbairros e a própria participação popular na construção de novo Plano Diretor.

Com certeza, para quem acredita e se compromete com a participação popular, há de se ter clareza da sua importância e dos significativos avanços que podem proporcionar em se tratando de conquista de cidadania e de uma cidade justa para todos.

Há um caminho a ser feito, que ainda se constitui como desafio, pela sociedade civil organizada, técnicos e poder público: planejar o futuro das cidades é uma tarefa de todos.

Desta forma, sob a lógica do planejamento urbano democrático e participativo, haverá espaço para todos. Os conflitos e interesses, fruto da sociedade plural, se estabelecerão e os avanços dependerão da capacidade de articulação, mobilização e da participação popular.

Resgatando Marx (1978, p. 53), que ao fazer uma crítica à filosofia idealista de Engels afirma: “os filósofos têm apenas interpretando o mundo de maneiras diferentes, a questão é transformá-lo”. O aprendizado está na experiência de participação popular, como atores e agentes históricos, nos momentos de decidir os rumos das cidades.

---

34 SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMOS. I- Seminário: **Moradia e a Legislação Municipal**. Ago. 1993.

35 DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; LOWEN, Cícilia Luiza S. **Espaço e Cultura**: Ponta Grossa (PR) e os Campos Gerais. Ponta Grossa (PR): Editora UEPG, 2001.p. 13 e p.20, segundo LOWEN, Ponta Grossa apresenta um espaço urbano dinâmico, com transformações constantes tanto na sua estrutura interna quanto no seu espectro social. O crescimento da população urbana leva, de um lado, ao aumento da densidade demográfica em áreas específicas da cidade e de outro lado, à expressão da malha urbana em diferentes direções (...). Embora não se tenha ainda uma representação da densidade demográfica urbana para 2000, constata-se, para os anos 90, uma intensificação dos fenômenos já evidenciados na década anterior. Destacam-se, cada vez mais, adensamento a pontuais periféricos em virtude do surgimento de novas favelas e do crescimento das já existentes, da construção de populosos núcleos habitacionais (Nossa Senhora das Graças, Santa Marta, Rio Pitangui I, II e III, Jardim Baraúna, Araucária e Verona) e, também, de conjunto de edificações verticais (Acácia II, Antares, Lagoa Dourada e Monte Belo).

Os instrumentos de reforma urbana, como planejamento urbano, são ferramentas para serem utilizadas pelos segmentos populares e não apenas por técnicos e detentores do poder público. Além disso, ficam os conselhos, as conferências, o Orçamento Participativo, as audiências públicas como instrumentos a serem conquistados na participação popular. E, ainda, para verificar os resultados das leis aprovadas, como, por exemplo, Estatuto da Cidade e o Fundo Municipal de Moradia Popular. Associações que participaram do debate em favor da aprovação destas leis terão agora a mesma luta para efetivá-las. Pois, a leitura ressaltou que a construção e conquista da cidadania é um processo permanente de mobilização e participação popular.

Para concluir, confirma-se a importância do percurso realizado nesta experiência para construção de uma cultura e compromisso sobre participação popular. O período em foco desta dissertação revelou uma prática e uma concepção de planejamento urbano moderno racional no planejamento urbano sem participação popular na administração Pública Municipal. No tocante ao poder público municipal, prevaleceram a posição de técnicos e dirigentes do governo. Embora as Associações – AMUHPG e AGEMTI – provocassem uma reação fazendo o contraponto desta posição, indicando, pela sua ação e pelas defesas nos debates, uma outra forma de gerir e pensar a cidade.

A prática insistente na defesa da participação popular e por um planejamento urbano democrático participativo seja nos momentos das atividades internas como nas atividades públicas, como em atos e manifestações, foram proporcionando um embrião na cultura política da opinião pública. Era uma voz seguida de ações apontando uma possibilidade concreta e significativa de participação popular nos momentos decisivos da gestão da cidade. Esta manifestação acaba sendo um instrumento de denúncia às práticas autoritárias e centralizadas na gestão da coisa pública daquele período de 1993 a 2000.

Mais do que isto, ainda, esta experiência contribuiu para mostrar que é possível administrar uma cidade numa perspectiva de participação popular. Assim, por exemplo, a história de surgimento do Jardim Esperança<sup>36</sup>. Uma parceria entre o poder público municipal e a AGEMTI na busca da solução para as vinte famílias que estavam impedidas de permanecer na área do futuro Lago de Olarias<sup>37</sup>. Mas ficou o desafio de participação sobre a criação de loteamentos, por exemplo. Na gestão 1997 a 2000, verificou-se, por conveniências, a liberação de loteamentos distantes de áreas com infraestrutura urbana (equipamentos comunitários, rede de luz e de água), com áreas institucionais inexistentes no local do loteamento, sem ligação de acesso com as vilas adjacentes. Estas questões eram observadas, acompanhadas,

---

36 Área utilizada para relocação de 20 famílias oriundas das margens do Arroio de Olarias – Ponta Grossa.

37 Área localizada as margens do Arroio da Vila Olarias – PG com projeto de canalização financiado pela CEF.

evidenciadas e analisadas nas reuniões e assembleias das entidades. E vista como uma atitude que demonstrava uma relação com o latifúndio urbano comprometido com a especulação imobiliária.

Enfim, a atuação da AMUHPG e da AGEMTI, mostrou que é necessária a participação popular para pensar e planejar uma cidade para todos. Na medida em que há disposição para organizar um processo de informação sobre a cidade, de forma a inserir os setores populares no debate sobre Plano Diretor, Orçamento Municipal e Política Urbana. Fomentando, assim, a criação de uma rede de formação de urbanistas populares através da participação em conselhos e conferências em busca de uma cidade sustentável para todos.

## Sobre o autor

Formado em Pedagogia (UEPG) e Ciências Religiosas (PUC\_PR), é Mestre em Ciências Sociais e pós-graduado em Políticas Sociais pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Atualmente além de Pedagogo na rede Estadual de Ensino do Estado do Paraná desde 1996, desenvolve trabalhos de consultoria na área de captação de recursos públicos à prefeituras, planejamento urbano e habitação. Foi eleito Vereador no município de Ponta Grossa-PR por três mandatos consecutivos (1996, 2000, 2004). Em 2001-2002 foi Presidente da Câmara Municipal de Ponta Grossa, criou a Comissão Especial do Plano Diretor ocupando função de Presidente, bem como, Presidente da Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização. Na administração pública foi Secretário Municipal de Assistência Social (2003) da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa - Pr. Nos períodos de 2001 a 2008 foi coordenador estadual da FRENVRU (Frente Nacional dos Vereadores Pela Reforma Urbana). Atuou na área de Planejamento Urbano, reforma urbana, regularização fundiária e pela aplicação do plano diretor, sendo co-fundador da Associação de Mutuários de Ponta Grossa e Região (AMUHPG).

Como integrante do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, contribuiu e participou do processo de aprovação da Lei 10.257 de 2000 – Estatuto da Cidade, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Plano Nacional de Habitação.

Como Membro SELAVIP- Secretaria Latino Americana de La Vivienda Popular, representou a Câmara Municipal de Ponta Grossa em Congressos Internacionais de Planejamento Urbano Argentina e Peru.

Email: [gervesontramontin@gmail.com](mailto:gervesontramontin@gmail.com)

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia:** Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase, 1997. 282 p.
- ALVES, Safira Bezerra. **Movimento popular de bairro:** De frente para o estado em busca para o parlamento. São Paulo: Editora Cortez, 1991. 171 p.
- ANGELO, Denise. Começa negociação com mutuários do Santa Bárbara. **Diário da Manhã.** 22 out/98. p. 09.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA (PR) E REGIÃO, Ponta Grossa (PR). **Ata da reunião realizada no dia 11 de dezembro de 1992.** Livro 001, p. 19.
- ASSOCIAÇÃO GERAL DOS MORADORES DE TERRENOS IRREGULARES, **Ata da reunião realizada no dia 12 de setembro de 1993.** Livro 001, p.01-02.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA (PR) E REGIÃO, Ponta Grossa (PR). **Ata da reunião realizada no dia 14 de setembro de 1995.** Livro 002, p. 19.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Orçamento Participativo e gestão popular:** reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. Belo Horizonte. 1994 (mimeo).
- BAIERLE, Sérgio. Participação e Representação Popular. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS (1999: Brasília). **Balanco das Experiências de Orçamento Participativo nos governos Locais.** São Paulo: Publicações Pólis, 1999. p. 35-40.
- \_\_\_\_\_. **OP ao termidor?** Porto Alegre, 2000. Texto mimeo, recebido por e-mail em 26/06/2001.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa.** São Paulo: Editora Ática, 1998. 208 p.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e Cidadania. VILLAS-BOAS, Renata. **Participação Popular nos Governos Locais.** São Paulo: publicações Pólis, 1994. p. 11-19.
- BENJAMIN, César et. al. **A Opção Brasileira.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. 208 p.
- BERGER, Peter L. LUCKMANN, Thomas. **A Construção social da realidade:** Tratado de sociologia do Conhecimento. 15a ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. 278 p.
- BITOUN, Jan. Movimentos Sociais e a Cidade: Questões relevantes para a geografia urbana. FISCHER, Tânia. **Poder Local: Governo e cidadania.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993 p.134-150.
- BLOTTER, Miton; MARINHO, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social.** São Paulo: Publicações Pólis, 1997. p. 38.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro. Editora Campos, 1992. 160 p.
- \_\_\_\_\_. **Direita e Esquerda:** Razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 1995. 130 p.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação social no Brasil:** Arquitetura moderna, leis do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. 344 p.
- BONDUKI, Pierre. **Contarfogos:** táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. 152 p.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação.** São Paulo: Brasiliense, 1984. 120 p.
- BRASIL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA. Brasília: Processos de Inquéritos Cíveis Públicos. nº 02/92 e 03/92.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. NEVES, Aécio; PAES, Djalma. **Estatuto da Cidade.** Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Publicações Pólis, 2001. p. 15.
- BRASIL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA. Brasília: Processos de Inquéritos Cíveis Públicos. 1993.
- BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos direitos humanos. Editora Cortez. São Paulo: nº 53, p. 09-53. mar. 1997. **Serviço Social e Sociedade.**
- CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e poder Local. VILLAS-BÔAS, Renata. **Participação Popular nos Governos Locais.** (1988 – 1992: Santo André –SP). São Paulo: Publicações Pólis, 1994. p. 03-09.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Comissão de Sindicância. **Relatório de Atividade 1992.** Curitiba, 1993. p. 701-729.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; SOCOFER EMPREENDIMENTO LTDA. **Contrato de Prestação de Serviço.** Ponta Grossa, 1990.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes, **Representação Política.** São Paulo: Editora Ática, 1988. 64 p.

CASTELIS, Manuel. **Cidade, Democracia e Socialismo: As experiências das Associações de vizinhos de Madrid.** São Paulo: Paz e Terra, 1980. 193 p.

CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES. **Dia Nacional de Lutas por Políticas Públicas – 31 de maio.** Esta era uma data unificada de todos os movimentos filiados a CMP.

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. **A Invenção do cotidiano: 2.** Morar, Cozinhar. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996. 373 p.

CHAUÍ, Marilena Souza. **Cultura e Democracia: O discurso competente e outras falas.** 8a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. 310 p.

CHAVES, Niltonci Batista. **A cidade Civilizada: discursos e representações sociais no jornal Diários dos Campos, na década de 1930.** Curitiba: Aos Quatros Ventos, 2001. 162 p.

CONGRESSO NACIONAL DA CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES; POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO POPULAR (2.: 1999; Belo Horizonte). Belo Horizonte: Nicodemos, 1999.

COSTA, Sérgio. Categoria **Análítica ou passe-partout político normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Relumer-Dumará/ANPOCS, 1997. p. 03-25.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: ed. Moderna, 1998. 80 p.

DANIEL, Celso. Gestão Local e participação da Sociedade. VILLAS-BÔAS, Renata. **Participação Popular nos Governos Locais.** (1988-1992: Santo André – SP). São Paulo: Publicações Polis, 1994. p. 21-41.

DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PANDI, Reginaldo. **O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994. 353 p.

DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; LOWEN, Cicilian Luiza S. **Espaço e Cultura: Ponta Grossa (PR) e os Campos Gerais.** Ponta Grossa (PR): Editora UEPG, 2001. 518 p.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. 356 p.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997. 239 p.

FISCHER, Tânia. **Poder Local: Governo e cidadania.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1993. 308 p.

FONTINELLI, Marco Antônio. **Jornal da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa e Região.** Abr/94. Ano 01. n.01. p.01-04.

FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. Balanço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais. (1.: 1999: São Paulo). São Paulo: Pólis, 1999. 85 p.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: Teoria e prática da libertação uma introdução ao pensamento de Paulo Freire.** 3a ed. São Paulo: Editora Moraes, 1980. 104 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da cidadania.** Porto Alegre. Artes e Ofício, 1997. 267 p.

GIANNOTTI, José Arthur. **Marx: vida & obra.** Porto Alegre: Coleção L& PM, 2000. 188 p.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Edições Loyola, 1991. 192 p.

\_\_\_\_\_. **História dos Movimentos e Lutas Sociais.** São Paulo: Edições Loyola, 1995. 215 p.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Educação.** São Paulo: Cortez Editora, 1992. 117 p.

\_\_\_\_\_. **Reivindicações Populares e Urbanas: Um estudo sobre dissociações de moradores em São Paulo.** São Paulo: Editora Cortez, 1982. 171 p.

\_\_\_\_\_. O Cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. CIDADANIA/Textos. **Políticas Populares, Movimentos Sociais e Participação.** Campinas, São Paulo: UNICAMP –FE-GEMDEC, 1998. p. 09-20.

\_\_\_\_\_. Orçamento Público e Participação Popular. VILLAS-BÔAS, Renata. **Participação Popular nos Governos Locais.** (1988 - 1992: Santo André – SP). São Paulo: Publicações Pólis, 1994. p. 23-33.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyolas, 1997. 383 p.

- GOMES, Horieste. **A produção do Espaço Geográfico no Capitalismo**. 2a ed. São Paulo: Contexto, 1991. 74 p.
- GONÇALVES, João Douglas. **Política Habitacional e Espaço Urbano**: Cidade de Ponta Grossa (PR) – PR. Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina.
- GOLDMANN, Lucien. **Epistemologia e Filosofia Política**. Lisboa: Editorial Presença, 1984. 210 p.
- GRAZIA, De Grazia et al. **Plano Diretor**: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Fase, 1990. 100 p.
- HEREDA, Jorge et al. O impacto da AESIS no mercado imobiliário de Diadema. ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. São Paulo: Publicações Pólis, 1997. p. 11-32.
- HOBSBAWM, E. J. **A Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 62 p.
- JARDIM, Olga Muzeil. Porto Alegre: Novo Plano Diretor como articulador dos novos instrumentos de gestão urbana. **SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MANEJO DO SOLO URBANO: Experiências e possibilidades**. (1º.: 1996: São José dos Campos). Anais. São Paulo: Pólis, 1996. p. 56.
- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1976. 230 p.
- LIMENA, Maria Margarida Cavalcanti. A Crise das cidades contemporâneas: desafios do futuro. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 1996. p. 120-127.
- LOWEN, Cicilian Luiza. **Favelas: Um aspecto da expansão urbana de Ponta Grossa (PR)**- SP. Rio Claro, 1990. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Pós Graduação em Geografia, Área de Concentração Organização do Espaço, Nível Mestrado da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”.
- LOWEN, Cicilian Luiza; MELLO, Péricles de Holleben. **Regularização Fundiária: Uma proposta para espaço urbano em Ponta Grossa (PR)**. Ponta Grossa, 1993. Pesquisa de Extensão na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Pró Reitoria de Extensão e Assuntos Culturais. Departamento de Geografia.
- MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. 246 p.
- MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a Pedagogia Moderna**. São Paulo: Cortez Editora, 1991. 198 p.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos/Karl Marx**: Seleções de textos de José Arthur Giannotti. 2a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 408 p.
- MINOGUE, Kenneth. **Política**: Uma brevíssima introdução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995. 146 p.
- MOURA, Suzana. Ideário e prática da participação popular no governo local: A experiência de Porto Alegre. FISCHER, Tânia. **Poder Local: Governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 181-190.
- NAVARRO, Zander. Uma análise do Orçamento Participativo: Sua implantação e Desenvolvimento. GENRO, Tarso. **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes Ofício, 1997. P.179-239.
- OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9a ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 336 p.
- OLIVEIRA, Anazir et a. **Favelas**: e as organizações comunitárias. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 120 p.
- PAULA, José Carlos Milleo de. Poder Local em Ponta Grossa (PR): algumas considerações sobre sua evolução. DITZEL, Carmencita de Hollenben Mello; LOWEN, Cicilian Luiza S. **Espaço e Cultura**: Ponta Grossa (PR) e os Campos Gerais. Ponta Grossa (PR): Editora UEPG, 2001. p. 54.
- PISSAIA, Rosana Lopes. **Jornal da Associação dos Mutuários da Habitação de Ponta Grossa e Região**. Ago/96. Ano 03. nº4.p. 65-72.
- PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 12 de jun 1989**. Livro 038, p. 65-72.
- PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 04 de mar. 1992**. Livro 044, p. 338-340.
- PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 29 de jun 1992**. Livro 005, p. 01-08.
- PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 02 de set 1992**. Livro 045, p. 46-51.
- PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 25 de mai 1993**. Livro 047, p. 273-277.

PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 16 de ago 1993**. Livro 048, p. 373-377.

PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 18 de jun 1993**. Livro 048, p. 380-383.

PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). **Ata da sessão realizada no dia 25 de ago 1993**. Livro 048, p. 391-395.

PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR). Ponta Grossa (PR). **Lei Municipal nº 4.102. 17 de dez. 1987**.

PONTA GROSSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA (PR), Ponta Grossa (PR). **Lei Municipal nº 4.839. 22 de abr. 1997**.

PONTUAL, Pedro. Nova Cultura Política no Orçamento Participativo. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS (1999: Brasília). **Balanco das Experiências de Orçamento Participativo nos governos Locais**. São Paulo: Publicações Polis, 1999. p. 49-50.

\_\_\_\_\_. Por uma Pedagogia da Participação Popular. VILLAS-BOAS, Renata, **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Publicações Polis, 1994. p. 63-68.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986. 355 p.

PARANÁ. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: 1993. **Associações de Defesa e Orientação ao Consumidor**.

PARANÁ. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório Interno da Superintendência da CEF.

PLANO DE REGULARIZAÇÃO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.

PÓLIS: Instituto de Estatuto, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; **Fase**: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

RODRÍGUEZ, Carla. PROCUPEZ, Valeria. **Autogestión. Rehabilitación. Concertación**: Experiencias em políticas de vivenda popular. Buenos Aires, Argentina: Analog, 1998. 296 p.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Polis, 1997. 109 p.

ROSSI, Wagner Gonçalves. **Pedagogia do trabalho**: raízes da educação socialista. São Paulo: Editora Moraes, 1981. 178 p.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo et al. **Pós-Neoliberalismo**: As políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: ed. Nova Cultural, 1989. p. 304-305.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A Cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projetos Editores, 1988. 192 p.

SANOS, Carlos Nelson Ferreira dos; VOGEL, Arno. **Quando a rua vira casa**: A Apropriação do Espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 3a ed. São Paulo: Projeto, 1985. 150 p.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: 1999.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana**: Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: Fase, 1996. 144 p.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica**: Primeiras aproximações. São Paulo: Cortez Editora, 1991. 112 p.

SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMO. I – **Seminário: Moradia popular e a Legislação Municipal**. Ago. 1993.

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MANEJO DO SOLO URBANO: Experiências e possibilidades. (1º.: 1996: São José dos Campos). Anais. São Paulo: Polis, 1996. 198 p.

SHONS, Selma Maria et al. **Mapeamento do Focos de Favela inferiores a Cinquenta e um domicílios e sua população em Ponta Grossa (PR). Ponta Grossa (PR)**, 1995. Pesquisa realizada pelas academias de Serviço Social II, Curso de Serviço social da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR).

SINGER, Paul. **Uma utopia do militante**: Repensando o socialismo. São Paulo: Editora Vozes, 1998. 184 p.

\_\_\_\_\_. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989 – 1992)**. São Paulo: Brasiliense, 1996. p. 263.

SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira. **São Paulo**: O Povo em movimento. 2a ed. Petrópolis; Vozes, 1981. 230 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Gestão Urbana Participativa**: Uma introdução. Rio de Janeiro: Nuped, 2001. 49 p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: A Saída é pela porta.** São Paulo: Cortez Editora, 2002. 368 p.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. DADNINO, Evelina. **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil.** São Paulo: ed. Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 169-194.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, Direitos e Espaços Públicos. VILLAS-BOAS, Renata. **Participação Popular nos Governos Locais.** São Paul: Publicações Polis, 1994. p. 43-53

TORRES, Carlos Alberto. **A Política da educação não-formal na América Latina.** Rio de janeiro: Paz e Terra, 1992. 260 p.

TOURRAINE, Alain. **Poderemos Viver Juntos? Iguais e diferentes.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997.p. 112-152.

TRIVINOS. Augusto Nivaldo Silva. **Introdução á pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PONTA GROSSA (PR), Ponta grossa (PR). **Ata da reunião realizada no dia 14 de abril de 1988.** Livro 001, p.01 e verso.

UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PONTA GROSSA (PR), Ponta Grossa (PR). **Ata da reunião realizada no dia 14 de setembro de 1995.** Livro 002, p.19.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da Política.** São Paulo: Editora. Ática. 1989. 287 p.

VAZ, José Carlos. **50 Dicas - Idéias para a ação municipal:** propostas e experiências em gestão municipal. São Paulo: Publicações Polis, 1996. 128 p.

VILLAS BOAS, Renata. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS (1999: Brasília). **Balanzo das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais.** São Paulo: Publicações Polis, 1999. p. 05.

VITA, Álvaro de. **Sociologia da sociedade Brasileira.** São Paulo: Editora Ática, 1989. 279 p.

VOVELLE, Michel. **Ideologia e mentalidades.** São Paulo: Editora Brasilienses, 1987. 415 p.

