



## **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO VETOR DO PLANEJAMENTO URBANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DA CIDADE DE COTONOU NA REPÚBLICA DE BENIN <sup>1</sup>**

### **CITIZEN PARTICIPATION AS A VECTOR OF URBAN PLANNING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: THE CASE OF THE CITY OF COTONOU IN THE REPUBLIC OF BENIN**

**Marcel Metogbe<sup>2</sup>, Argemiro Luis Brum<sup>3</sup>, Tarcísio Dorn de Oliveira<sup>4</sup>, Taciana Angélica Moraes Ribas<sup>5</sup>, Sérgio Luis Allebrandt<sup>6</sup>**

<sup>1</sup>Pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós Graduação – Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUI).

<sup>2</sup>Bolsista Estrangeiro Unijuí. Mestrando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Graduado em Direito pela Universidade Parakou. E-mail: metogbemrcel@gmail.com.

<sup>3</sup>Doutor em Economia Internacional pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), UNIJUI. E-mail: argelbrum@unijui.edu.br.

<sup>4</sup>Pós-Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Instituição de Ensino Superior Meridional (IMED). Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Mestre em Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Santa Maria. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). E-mail: tarcisio.oliveira@unijui.edu.br.

<sup>5</sup>Bolsista Prosuc/Capes. Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUI. Graduada em Gestão Pública pela UNIJUI. E-mail: taciana.ribas@sou.unijui.edu.br.

<sup>6</sup> Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq; Professor Titular e Coordenador do PPGDR/UNIJUI; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). E-mail: allebr@unijui.edu.br.

### **RESUMO**

Desde os anos 90, o fenômeno da urbanização, que excluía a participação cidadã porque percebida como um problema, manifestou-se sem que suas consequências pudessem ser suficientemente controladas. Estes incluem, por exemplo, problemas de consumo excessivo de espaço, crescimento dos custos do serviço por equipamentos e redes de serviço, rejeição da execução de projetos pela população, deterioração do ambiente natural e deterioração da qualidade dos ambientes de vida. Essa falha do planejamento urbano agora requer um planejamento que integre ainda mais a participação do cidadão e os fatores sociais, econômicos, culturais e ambientais que a moldam. Também requer uma avaliação das consequências das escolhas de planejamento (OBERLANDER, 2005). Assim, este artigo pretende contribuir para os problemas colocados pela não participação das populações no planejamento urbano das cidades africanas em geral; e, particularmente, da cidade de Cotonou em Benin. Hoje, a necessidade e a exigência de um quadro de referência para o planejamento urbano são imprescindíveis para Cotonou. Como metodologia, este estudo é abordagem qualitativa, de natureza descritiva e para a coleta dos dados, utilizou-se de pesquisa documental. A pesquisa, mostra que os problemas mais importantes (instalações anárquicas, inundações, falta de infraestrutura básicas em algumas zonas, ...) enfrentados pelas populações de Cotonou já eram conhecidos há muito tempo. Além disso, muitas providências foram consideradas para prevenir



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa  
a cidade de todos esses problemas. E, no entanto, o problema permanece atual, os vários planos têm sido ineficazes. Depois de ter evocado esses problemas, o presente estudo vai propor algumas abordagens de solução para um planejamento urbano participativo mais dinâmico.

**Palavras-chave:** Participação Cidadã. Planejamento Urbano. Desenvolvimento Sustentável.

## ABSTRACT

Since the 1990s, the phenomenon of urbanization, which excluded citizen participation because it was perceived as a problem, manifested itself without its consequences being sufficiently controlled. These include, for example, problems of excessive space consumption, rising service costs for equipment and service networks, rejection of project execution by the population, deterioration of the natural environment and deterioration of the quality of living environments. This urban planning failure now requires planning that further integrates citizen participation and the social, economic, cultural and environmental factors that shape it. It also requires an assessment of the consequences of planning choices (OBERLANDER, 2005). Thus, this article intends to contribute to the problems posed by the non-participation of populations in the urban planning of African cities in general and the city of Cotonou in Benin in particular. Today, the need and demand for a frame of reference for urban planning are essential for Cotonou. As a methodology, this study is a qualitative approach, descriptive in nature, and data collection used documentary research. The research shows that the most important problems (anarchic installations, floods, lack of basic infrastructure in some areas,...) faced by the populations of Cotonou had been known for a long time. Furthermore, many measures were taken to prevent the city from all these problems. And yet the problem remains current, the various plans have been ineffective. After having evoked these problems, this study will propose some solution approaches for a more dynamic participatory urban planning.

**Keywords:** Citizen Participation. Urban Planning. Sustainable Development.

## INTRODUÇÃO

A cidade é um espaço vital em constante mudança que se adapta e muda com o tempo. A forma das cidades também está mudando, principalmente em meados do século passado, com o aumento da concentração da população nas cidades. Para responder aos novos desafios urbanos das cidades, pensadores, vários atores do setor público e profissionais têm imaginado e projetado diferentes modelos e conceitos de cidades ao longo dos anos (SIMARD, 2015).

Assim, o planejamento urbano é um processo que visa criar e desenvolver cidades respeitando o ambiente de vida dos habitantes (atual e futuro), bem como o necessário equilíbrio entre população e equipamentos. Isso envolve o processo de planejamento pelo qual uma comunidade tenta projetar e controlar as mudanças em seu ambiente físico por meio do



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa desenvolvimento de vários documentos chamados de "planejamento". E em relação de uma cidade, a gente fala de documentos de "planejamento urbano"(SIMARD, 2015).

Os métodos de planejamento urbano no Benin e na África têm evoluído ao longo do tempo, com diferentes ideologias, teorias de desenvolvimento e também diferentes agendas de desenvolvimento global, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e estratégias de redução da pobreza que determinou as prioridades dos países em desenvolvimento em termos de desenvolvimento, incentivando a ênfase no desenvolvimento social, no ordenamento do território e na eliminação da pobreza extrema (GNELE, 2010).

Mas, a partir dos resultados deste sistema de planejamento, parece que a cidade de Cotonou está hoje sobrecarregada pelo crescimento demográfico e espacial (zoneamento inadequado e subequipamento). Isso coloca problemas tanto no centro urbano que nas áreas periféricas (GNELE, 2010). O resultado é uma deterioração geral do ambiente urbano e o desaparecimento dos sistemas de transporte público em favor dos motos táxis.

Uma das razões para o fracasso do planejamento urbano na África em geral e no Benin em particular resulta da não participação da população nos diversos projetos de ordenamento do território. A relutância associada ao envolvimento dos residentes é por vários anos bem conhecidos. Eles podem emanar de atores políticos e operacionais, bem como dos próprios habitantes. Frequentemente são o resultado da cultura política e profissional que caracteriza as sociedades africanas. Isso dá aos eleitos (governadores) o monopólio de tomar decisões e aos técnicos o de definir os problemas e suas soluções sem levar em conta a participação da população e as realidades do meio ambiente (ADEME, 2016).

Neste sentido, este trabalho objetivou contribuir para os problemas colocados pela não participação das populações no planejamento urbano da cidade de Cotonou no Benin e foi desenvolvido no âmbito do Programa em Pós-Graduação – Mestrado e doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR) na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI).

Quanto a estrutura, o presente artigo está estruturado, além desta introdução, em apontamentos metodológicos, que traz os procedimentos de coleta de dados e da pesquisa; referencial teórico em que se buscou um aprofundamento dos conceitos sobre o planejamento urbano; resultados e discussões em que se buscou fazer o delineamento dos conceitos abordados com a realidade do planejamento em Cotonou, seguido das considerações finais,



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa que traz as observações dos pesquisadores sobre os resultados encontrados, finalizando com as referências bibliográficas.

## **METODOLOGIA**

Como metodologia, este estudo é de abordagem qualitativa, de natureza pois se baseia na compreensão de um fato social ou de uma determinada organização, em que não há preocupação com a representatividade numérica. O objetivo é entender o porquê das coisas, apresentar o que fazer, sem quantificar os valores, pois os dados analisados são não métricos (elevados e interativos) e por isso abordagens diferentes. Para Minayo (2001, p. 14), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de relações, de processos e fenômenos que não se reduzem à operacionalização de variáveis”.

Para a coleta dos dados, também se utilizou de análise documental, pois este método proporciona aos investigadores uma melhor compreensão do cenário estudado a partir da análise de documentos, para que possam relatar de forma mais objetiva as informações contidas no mesmo (BARDIN,1997). Essa técnica é relevante em uma pesquisa qualitativa, pois complementa informações obtidas em outras técnicas, levando a aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1986). No caso deste estudo, foram analisados leis, decretos, plano diretor, artigos, relatórios científicos que já abordaram parte do tema do planejamento urbano em Benin.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

### **Participação do cidadão**

Em um sentido limitado e genérico, designa o envolvimento da população no processo de um projeto, seja qual for sua finalidade e intensidade. Em um sentido mais forte, expressa a ideia de permitir a quem deseja contribuir para a realização de um projeto. Pode ser por:

- Coprodução/co-construção (consulta alargada): os habitantes co-desenvolvem com os profissionais a totalidade ou partes fundamentais do projeto. A noção de abordagem colaborativa, amplamente utilizada no campo da produção espacial desde o final da década de 1990, também evoca um processo de coprodução. Nos países anglo-saxões, tem sido associada a uma forma ambiciosa de envolvimento de habitantes ao lado de profissionais e políticos. Na





**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa

França, o termo tem sido utilizado principalmente para evocar, a partir dos anos 1990, novas formas de organização do trabalho entre diferentes profissionais da construção, numa lógica de transferência de formas de gestão da engenharia industrial para a engenharia urbana (ADEME, 2016).

- Co-decisão: os habitantes estão envolvidos na tomada de decisões ao fazerem parte, por exemplo, de órgãos de direção e júris (ADEME, 2016).

Assim, se por muito tempo, envolver os habitantes no planejamento urbano, fazer “consulta” ainda era considerado um “mais” em que se poderia eventualmente trazer para o projeto se houvesse tempo ou meios. Hoje, o planejamento urbano colaborativo, associando uma multiplicidade de atores, incluindo os habitantes, constitui um verdadeiro método de projeto que contribui significativamente para acelerar e consolidar o processo de tomada de decisão, para viabilizar espaços de atividade e habitações a longo prazo, para inventar novas respostas a problemas complexos, para tornar atrativas as operações difíceis de iniciar, para melhor atender às expectativas dos habitantes e atores econômicos de um território, para promover uma eco-cidadania<sup>1</sup> compartilhada e, de forma mais ampla, para renovar o exercício da democracia.

A participação do cidadão deve, portanto, não ser mais considerada como uma restrição, mas como um meio pragmático e empolgante para construir melhor a cidade de amanhã.

### **Planejamento urbano**

O Planejamento Urbano é compreendido como planejamento de projetos ao longo do tempo visando os objetivos a serem alcançados em uma determinada área. Ele especifica os prazos de implementação, os meios, bem como as ferramentas de avaliação. Sua característica fundamental é a dimensão do tempo. No presente contexto, interessa-nos um planejamento que se aplique a um território como um todo (planejamento territorial) e mais particularmente ao espaço urbano, a cidade (planejamento urbano) (FUBINI, 2009).

Assim, o planejamento urbano visa coordenar o desenvolvimento e a criação das cidades, respeitando o ambiente de vida dos atuais e futuros habitantes. Trata-se também e sobretudo de assegurar o necessário equilíbrio entre população e equipamentos (espaços

---

<sup>1</sup> Cidadão que vive com respeito às normas e princípios relacionados à preservação do meio ambiente.



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa públicos, espaços verdes, redes de água potável, saneamento, iluminação pública, eletricidade, gás, redes de comunicação). O planejamento urbano não é apenas um meio de espacialização, mas também um meio transversal que é declinado pela ação de todos os serviços urbanos que determina o enquadramento. Sua implementação envolve o desenvolvimento de documentos conhecidos como ferramentas de planejamento urbano (FUBINI, 2009).

Desde 1967, por exemplo, os planos urbanos que foram elaborados em dois níveis principais (aglomeração e município) incluem opções de desenvolvimento e regulamentos de uso do solo. O mesmo se aplica a outras ferramentas de planejamento em nível regional ou local (urbano), que diferem muito pouco, tanto na forma quanto de um país para outro. Assim, por exemplo, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Urbanismo Francês instituído apenas em 1968 parece estar próximo dos planos diretores anglo-saxões que datam do início do século 20 e dos quais os primeiros (o Plano Burnham de Chicago e o primeiro plano de Nova York) data de 1909 (AFD, 2003).

Desde então, o planejamento urbano evoluiu, notadamente por meio de sua aplicação rigorosa. Considera-se mesmo que suas ferramentas e procedimentos parecem ser insuficientes em termos quantitativos e qualitativos (BEAUCIRE et al., 1999). É isso que justifica a agudeza das dificuldades do planejamento e da gestão urbana com suas consequências no meio ambiente.

Para lidar com esta situação, particularmente no contexto africano de governança urbana, surgiu uma abordagem ao chamado planejamento "inclusivo", que usa uma nova dinâmica de empoderamento: a tomada de decisões pelos próprios atores (GNELE, 2010).

É nesta lógica que se inscrevem as ações de planejamento dos últimos dez anos em Cotonou. No entanto, quando prevalecem lógicas setoriais em detrimento de uma visão de integração e de um envolvimento mais amplo dos cidadãos na solução dos problemas territoriais, o resultado muitas vezes não é perceptível. Uma fragilidade ou falta de integração e participação do cidadão nas ações de urbanismo pode levar ao fracasso (GNELE, 2010).

### **Desenvolvimento sustentável**

O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi consagrado desde a cimeiro de Estocolmo em 1972 sobre o meio ambiente humano. De fato, foi o cimeiro que as ligações



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa entre o crescimento econômico e a proteção ambiental foram destacadas pela primeira vez (GNELE,2010).

Este termo de desenvolvimento sustentável foi retomado em 1987 pela Comissão Brundtland, com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” a pedido das Nações Unidas e foi definido como “ desenvolvimento sustentável que atende às necessidades de gerações presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas ”. Este relatório prossegue afirmando que o desenvolvimento sustentável busca reduzir os efeitos negativos do desenvolvimento enquanto melhora a qualidade de vida e a integridade do meio ambiente (MERLIN, 1993).

Segundo Emelianoff (1998), o conceito de sustentabilidade inclui, portanto, a cidade que, inicialmente de um simples habitat, evoluiu para uma aglomeração urbana. À medida que a cidade se expande e se dispersa, as morfologias do arquipélago emergem e a matriz de solidariedade coletiva se dilui.

Em Benin, há quase vinte anos, a consciência tem sido evidente a nível nacional sobre o interesse que as cidades representam no desenvolvimento sustentável. Isso permitiu dotar o país de diversos instrumentos, entre eles uma carta de política urbana em 1995 e uma estratégia setorial de investimento público em áreas urbanas em 1998. Do mesmo modo, muitas ações têm sido realizadas com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações urbanas, melhoria do ambiente urbano, redução da pobreza urbana e fortalecimento das capacidades de gestão de projetos locais (DAT, 2005).

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **Situação da cidade de Cotonou**

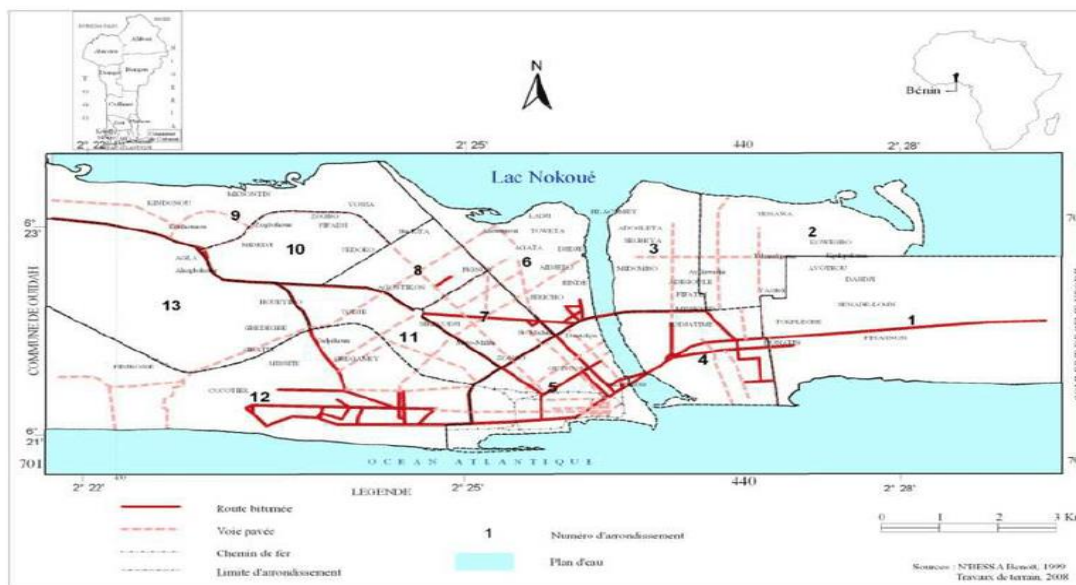
A cidade de Cotonou está localizada no sul da República de Benin (país de língua francesa da África Ocidental) entre 6 ° 20 'e 6 ° 23' de latitude norte e 2 ° 22 'e 2 ° 30' de longitude leste. Formada pelos departamentos atlântico e litoral, a cidade de Cotonou é a capital econômica do país. É limitado a norte pelo Lago Nokoué (Município de So-Ava), a oeste pelo Município de Abomey-Calavi, a Leste pelo Município de Sèmè-Kpodji e a sul pelo Oceano Atlântico (DEPREZ,1994).

Administrativamente, a cidade de Cotonou (Figura1) está subdividida em treze (13) municípios e cento e quarenta (140) bairros. Cidade com estatuto especial e essencialmente



Evento: XXVI Jornada de Pesquisa urbana, Cotonou é a única localidade do país que se constitui em departamento: o Litoral. É administrado por um conselho municipal chefiado por um prefeito (DEPREZ GERARD, 1994).

**Figura 1** Mapa de Cotonou e suas regiões



Fonte: DPDM/MCOT (2008).

A expansão da cidade de Cotonou data do final da Segunda Guerra Mundial. Na verdade, na década de 1930, ainda era apenas uma pequena vila perto de Porto-Novo<sup>2</sup>. Por exemplo, em 1932, Cotonou tinha apenas 5.000 habitantes enquanto Porto-Novo já tinha 20.000. Este desenvolvimento particularmente rápido da cidade está, portanto, ligado ao desenvolvimento de atividades econômicas e serviços administrativos.

Avaliada em 320.332 habitantes em 1979 e 536.827 habitantes em 1992, a população da cidade de Cotonou aumentou para 665.100 habitantes em 2002. Entre 1961 e 1979, Cotonou teve um aumento de 7,7%. No entanto, esse número reduziu consideravelmente, passando de 5,4% entre 1979 e 1992 para 2,17 entre 1992 e 2002. Esta redução pode ser explicada pelo crescimento nos municípios periféricos, nomeadamente Abomey-Calavi e Semé Kpodji. Avaliada 2.401.067 em 2017 (INSAE, 2017), essa população está próxima a três (03) milhões de habitantes em 2018 (INSAE 2018).

<sup>2</sup> Porto-Novo (também conhecida localmente como Hogbonou e Adjacé) é a capital política do Benin e um porto no Golfo da Guiné.





**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa

A população da cidade de Cotonou é de certa forma o “reflexo” da população nacional. De fato, de acordo com o INSAE (2018), a população de Cotonou é caracterizada por uma pluralidade sociocultural em que a maioria dos grupos socioculturais do país estão representados. Dentre esses grupos, Fon e afins (56,7%) são a maioria, seguidos de Adja e afins (18,3%). Em seguida, vêm os iorubás e parentes 11,5%. O resto é formado por muitas minorias, incluindo os Dendi, Bariba, Hausa, Peulh, Bètamari, etc.

Em Cotonou, encontra-se também várias nacionalidades estrangeiras, as mais importantes das quais são os libaneses-sírios, os indo-paquistaneses, os togoleses, os congolezes, os nigerianos, cada vez mais os nigerianos (ibo e iorubá), os marfinenses e os serroeenses.

No nível religioso, distingue-se católicos (57,8%), muçulmanos (14,2%), outros cristãos (7,8%), celestiais (4,4%) e cultos tradicionais (INSAE, 2018).

Todas essas características permitem compreender em conjunto o potencial que a população constitui na dinâmica de ocupação do espaço da cidade.

## **A história do planejamento urbano em Cotonou**

Neste capítulo, será apresentada a história do planejamento urbano em Cotonou através das principais etapas de sua evolução.

No que se refere à evolução política e dinâmica espacial de Cotonou, quatro grandes períodos podem ser distinguidos: das origens à independência (1960), de 1960 a 1978, de 1978 a 1990 e de 1990 aos dias atuais.

### **Das origens até 1960**

A cidade de Cotonou não se desenvolveu por acaso. Na realidade, era muito cedo, a partir de 1895, dotado de planos de loteamento. Já naquela época, a produção da terra acompanhava o crescimento demográfico (SOTINDJO, 1995). Assim, foi realizado entre 1902 e 1958, seja em 56 anos, num total de 18 operações de parcelamento, seja um parcelamento a cada três anos. Nesse ritmo, a administração colonial francesa foi capaz de orientar o desenvolvimento da cidade evitando uma instalação anárquica dos habitantes da cidade.

As principais artérias e ruas foram orientadas no sentido SW-NE que é o dos ventos alísios marítimos e que permitiu uma boa ventilação da cidade. Trata-se de um traçado



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa

ortogonal da cidade que favorece o estabelecimento ao facilitar a construção de loteamentos por grelha simples utilizando instrumentos simples (nível, bastão e quadrado) e por oferecer um espaço ideal (quadrado ou retângulo) para receber edifícios.

Assim, este tipo de organização espacial emanou da administração colonial francesa e respondeu aos princípios básicos desta administração colonial: segregação racial de áreas residenciais (por razões de segurança e saúde e, portanto, higiene para brancos) e a identificação estrita dos bairros por funções específicas (comércio, administração, residência). Nessa altura, a organização, administração e gestão da cidade ficavam a cargo de um administrador do prefeito coadjuvado por uma comissão consultiva municipal, todos nomeados pelo vice-governador, com sede em Porto-Novo (capital administrativo em Benin) (SOTINDJO, 1995).

### **De 1960 até 1978**

A partir de 1956, foi lançado pelo Fundo de Investimento e Desenvolvimento Econômico e Social (FIDES), a execução do último plano quadrienal cujo objetivo foi de construir as capitais de jovens nações independentes em 1960. No Benin, foi confiado ao Sr. Arsac, engenheiro-chefe dos trabalhos públicos, que teve a tarefa de traçar um segundo plano: o plano de 1961. Este trabalho foi realizado com o apoio da Empresa Central de Equipamentos do Território-Cooperação (SCET -COOP).

De 1967 a 1978, a cidade de Cotonou teve vários planos urbanísticos detalhados (loteamentos) produzidos principalmente pelo antigo serviço topográfico. Mas, eram loteamentos explorados de forma justaposta, sem base de desenvolvimento e sem levar em conta as regras de planejamento (orientação, sol, vento, drenagem, tamanho, etc.); era a época dos improvisos. Perante os prejuízos que estes atos causaram à população e os conflitos gerados, o Estado decidiu em 1978 criar duas estruturas: a Sociedade Gestora Nacional de Imóveis (SONAGIM) e o Instituto Nacional de Cartografia (INC) para melhor controlar e gerir este espaço dos atos de desenvolvimento (TECSULT, 2001).

### **De 1978 até 1990**

A criação da Sociedade Nacional de Gestão Imobiliária (SONAGIM) e do Instituto Nacional de Cartografia (INC) inscreve-se na lógica de uma melhor organização e



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa  
acompanhamento rigoroso das questões de ordenamento do território. Isso deve impor um novo começo com novas práticas. Infelizmente, as más práticas de desenvolvimento habitacional continuaram até 1984. As pessoas não se reconhecem nas disputas e se opõem à execução. Assim, a consequência tem sido o desenvolvimento caótico do espaço urbano, a ocupação anárquica do espaço e muitas outras disfunções internas. Na verdade, SONAGIM, na execução de os conjuntos habitacionais encontraram enormes dificuldades.

Foi apenas no final da década de 1980 que o conceito de gestão urbana se desenvolveu no âmbito da governança local. Foi em torno desse conceito iniciado e implementado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que o Programa de Gestão Urbana (PGU) teve início. É a partir deste programa que às cidades africanas em geral e às cidades do Benin em particular tiveram a oportunidade de repensar as questões urbanas (GNELE,2010).

### **De 1990 até os dias atuais**

Se a nível internacional o ano de 1990 é uma referência em termos de gestão urbana, esta data corresponde, a nível nacional, a um novo recomeço no plano político, institucional, administrativo, económico, social, etc.

Em Benin, o processo de descentralização foi iniciado na Conferência das forças vivas da nação em 1990. Isso foi alcançado pela primeira vez com a promulgação, em 1997, de textos regulamentares que regem a descentralização. Enquanto isso, o governo passava por uma fase de transição durante a qual havia uma crise marcada pela ausência de autoridade urbana. Os efeitos negativos (irresponsabilidade e incivismo em relação aos bens públicos) desta situação têm sido mais evidentes na gestão urbana, especialmente nas principais cidades do país e especialmente em Cotonou. É neste contexto que o Estado, numa abordagem estratégica, procedeu à concretização de infraestruturas e equipamentos e à concepção do primeiro Programa de Gestão Urbana Descentralizada (PGUD-1) para antecipar a descentralização (DPDM/MCOT, 2008).

Por meio de suas intervenções setoriais combinadas, o Estado e essas estruturas realizarão operações *ad hoc* de reabilitação de infraestrutura (estradas e saneamento) para alguns, e planejamento espacial e urbano (planos e subdivisões) para outros. É também neste quadro que decorreu, por exemplo, o desenvolvimento do Plano Diretor da Água acompanhado



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa de um plano de investimento para o Sistema de Abastecimento de Água Potável (DWS) de Cotonou para o período de 2002- 2006 (DPDM/MCOT, 2008).

Mas, em linha com a dinâmica iniciada através do PGUD, foi somente em 2004 que a necessidade de considerar questões de planejamento urbano reapareceu por meio do desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento e do Urbanismo (SDAU) de Grand Nokoué. Se o desenvolvimento de tal documento segue uma abordagem de planejamento clássica e tradicional, deve-se notar que muitas ações são realizadas ou estão em curso em Cotonou, seguindo uma abordagem bastante setorial (SOSSOU, 2004).

Constata-se da história do urbanismo da cidade de Cotonou que desde o início até aos dias de hoje existiram vários planos, durante todo este período o Estado interviu várias vezes para aprovar os planos de planejamento; as populações não estão envolvidas e todos os esforços do Estado continuam ineficazes, apesar de alguns avanços no planejamento urbano, a cidade ainda enfrenta enormes problemas urbanos.

### **Os problemas de urbanização da cidade de Cotonou**

Parece que os vários planos desenvolvidos e testados carecem de eficácia e não conduziram aos resultados esperados. Hoje, pode-se constatar que as áreas destinadas às atividades industriais são ocupadas por habitações. O mesmo é verdade para áreas sensíveis (pântanos, planícies e zonas de inundação) que devem ser preservadas. Esta situação gerou um espaço urbano onde a ocupação espontânea é a regra, portanto sem organização, marcada pela ausência de pontos fortes e áreas de atração essenciais ao seu equilíbrio (GIGG, 2014).

Até o momento, as políticas de planejamento do uso do solo não conseguiram prevenir ou reduzir a ocupação de várzeas, margens e pântanos e regular as concentrações populacionais. As consequências são pesadas, não só para o meio ambiente, mas também para o estado de saúde da população.

Os problemas mais frequentes são: problemas de gestão de resíduos domésticos e outros resíduos sólidos (lixo); problemas de cheias provocadas pela ocupação de zonas inundáveis; a construção anárquica de casas; a ocupação ilegal dos espaços públicos e os problemas de poluição causados principalmente por moto táxis (GIGG, 2014).





**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa

Diante de todos esses problemas, percebe-se ser urgente pensar em uma nova forma de planejamento mais dinâmico e participativo a serviço do desenvolvimento sustentável da cidade de Cotonou.

### **Planejamento urbano participativo**

O planejamento participativo, instrumento privilegiado que permite a associação ativa e responsável das populações, nasceu do fracasso das estratégias de intervenção preconizadas no passado, bem como da vontade muito recente dos governos de integrar a dimensão da participação das populações nas políticas de desenvolvimento territorial. Essa abordagem dá suporte às ações desenvolvidas em prol da descentralização dos serviços técnicos e do não envolvimento do Estado (ADEME, 2016).

Baseada no estabelecimento de um diálogo serviço técnico / população e baseada no conceito de participação e parceria, a metodologia da abordagem participativa é inovadora em mais de um aspecto. Seu principal objetivo é envolver de perto as populações na concepção e gestão de todas as atividades de desenvolvimento para seu meio ambiente e suas terras. Assim, o envolvimento da população nas atividades de planejamento permitiria um planejamento mais dinâmico (ADEME, 2016).

A abordagem participativa não é um fim em si mesma, mas um conjunto metodológico - utilizando uma série de ferramentas - que visa garantir as condições necessárias à salvaguarda dos recursos naturais. Portanto, contribui para o desenvolvimento socioeconômico de uma comunidade (ADEME, 2016).

A abordagem participativa tende, na realidade, a mudar a percepção do papel de cada ator (Estado, serviços técnicos, populações, etc.) na gestão dos recursos naturais do espaço e de tudo o que diz respeito à sociedade, de forma a propor uma partilha de responsabilidades entre os diferentes parceiros. Essa abordagem evita sentimentos de exclusão da população. Promove a tomada de decisões e o empoderamento das populações para ações que visem melhorar as condições de exploração dos recursos e desenvolvimento do seu espaço fundiário (FUBINI, 2009).

A abordagem participativa é composta por uma série de etapas: identificação / conhecimento do ambiente; sensibilização / conscientização das populações para as questões ambientais e as possibilidades de atuação no meio ambiente; identificação de problemas e



**Evento:** XXVI Jornada de Pesquisa busca de soluções; organização do apoio e programação das ações a serem realizadas; formação e divulgação temática; avaliação periódica das ações em curso pelas populações e acompanhamento e avaliação do programa e de todo o processo, conduzindo à gradual retomada das ações de desenvolvimento a nível local pelas populações e à apropriação do processo por todas as partes interessadas (população, agentes técnicos, outros) (FUBINI, 2009).

Assim, a abordagem participativa assenta no estabelecimento de um diálogo permanente entre as populações e os agentes técnicos, no respeito mútuo e no princípio da parceria, bem como no reconhecimento do saber fazer local. Portanto, é considerada como uma metodologia que permite uma gestão progressiva e concertada das ações de desenvolvimento ao nível territorial e mesmo regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o desenvolvimento atual das cidades deve ser entendido de forma dinâmica e harmoniosa, o que exige que o equilíbrio social seja conciliado através da participação cidadã, evolução demográfica e cultural, criação de empregos, proteção e respeito ao meio ambiente. Como parte dessa nova abordagem iniciada após a Cúpula do Rio (1992) e o Protocolo de Kyoto de 1997 (SIMARD, 2016)) por muitas autoridades locais, especialmente em países desenvolvidos, este estudo buscou apresentar para a cidade de Cotonou, uma nova forma de planejamento urbano e desenvolvimento sustentável. A implementação desta dinâmica ou, na sua falta, o lançamento de algumas das iniciativas nela descritas, ajudaria obviamente a reorganizar e a colocar a cidade de Cotonou na órbita do desenvolvimento sustentável.

No final destas propostas, aliás perfeitamente exequíveis, prova-se que são muitas as possibilidades à disposição da cidade de Cotonou de se inserir verdadeiramente numa nova dinâmica suscetível de lhe garantir um desenvolvimento urbano harmonioso e equilibrado orientado para uma certa sustentabilidade.

A necessidade de melhor atender a essas propostas, para além do desenvolvimento sustentável, é um fator decisivo nessa evolução. As contribuições de tais abordagens irão melhorar a coesão social, bem como, a qualidade dos processos de projeto e inovações a serviço de um planejamento urbano mais sustentável.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE et CBDD. **Programme d'Aménagement des Humides du Bénin**. Rapport de formulation de projet, Cotonou, Bénin. 1997. 65 p.

ADEME. **La participation citoyenne dans la planification et l'aménagement urbain durable**. ©ADEME Éditions. France. 2016. 184p.

Agence Française de Développement-AFD. **Document d'intervention Sectorielle 2003-2005 Département infrastructures et Développement urbain**. Paris, France. 2005. 45 p.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1997. 176 p.

BEAUCIRE.F., ROSLES-MONTANO S., DUFLOS E. et TURCHETTI I. **Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme/transports** : Approche dans la perspective du développement durable. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. Paris. Septembre 1999. 19p.

DAT: Document de stratégie opérationnelle. **Mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) du Bénin**. Version provisoire, Cotonou, Bénin. 2005, 56 p.

DEPREZ. Gérard. **Mission d'évaluation des problèmes d'assainissement de la ville de Cotonou**. 1994. 50 p.

DPDM/MCOT: **Plan de Développement Communal de Cotonou**. Mairie de Cotonou, Bénin. 2008. 224 p.

EMELIANOFF .Cyria. **Le prisme urbain: réalités incidentes et pages blanches pour un développement urbain. Techniques**. Territoires et Sociétés, n°35.Paris, France,1998. 66p.

FUBINI. Alessandro. **L'aménagement du territoire par et à travers les projets d'infrastructures**. DITER, Polytechnique de Turin, Italie, 2009. 20 p.

GANDAHO. Deprez.. **Mission d'évaluation des problèmes d'assainissement de la ville de Cotonou**. 1994,50 p.

GIGG. **Etude du développement urbain de la ville de Cotonou. Rapport de synthèse d'analyse**. Cotonou, Bénin. 2014. 178 p.

GNELE José Edgard. **Dynamiques de planification urbaine et perspectives de développement durable à Cotonou (république du Bénin)**, Doctorat Unique de l'Université D'Abomey-Calavi, 2010, 339p.

Lüdke, M.; André, M.. 1986. A pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU



Evento: XXVI Jornada de Pesquisa

MERLIN. Pierre. **L'urbanisme, Que Sais-Je ?**. Paris. 1993. 128 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18ed. Petrópolis: Vozes, 2001.31p.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN. **Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique**. Deuxième recensement de la population et de l'habitat. 2017. 161p.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN. **Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique** recensement de la population et de l'habitat 2018.176p.

SIMARD Joëlle . **La ville intelligente comme vecteur pour le développement durable : le cas de la ville de Montréal, Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et en développement durable en vue de l'obtention du grade de maître en environnement**. M.Env . 2015. 72p.

SOTINDJO S. **L'explosion d'une capitale économique**. Edt L'Harmattan. Cotonou. 1995. 336p.

SOSSOU C. **Etude d'évaluation de l'application du plan d'aménagement de référence du plateau d'Abomey-Calavi, Bénin**. 2004. 25 p.

TYLER M. E. The ecological restructuring of urban form. In Canadian Cities in Transition. 2èEd. Bunting, T. et Filion, P. Toronto: Oxford University Press, 2000.

TECSULT - International . **Mise en place d'un processus d'évaluation environnementale stratégique en République du Bénin**, Cotonou, Bénin. 2001, 23p.

VILLENEUVE C. **Qui a peur de l'an 2000 ?** Guide d'éducation relative à l'environnement pour le développement durable, UNESCO-IEPF, Paris, France, 1998, 303 p.