

Melhor Prevenir do que Remediar: a proposta de Planos Diretores Municipais Participativos no Brasil

Cátia Wanderley Lubambo

Pesquisadora e docente da Diretoria de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco
e doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

1. INTRODUÇÃO

A obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano em cidades com mais de vinte mil habitantes, instituída na Constituição Federal de 1988, constituiu-se um passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local, em meio ao processo de reforma do Estado e de descentralização política no Brasil. De modo complementar, a instituição do Estatuto da Cidade – por intermédio da Lei no. 10.257 de julho de 2001, que regulamenta o Capítulo de Política Urbana da Constituição – permitiu a implementação de novos instrumentos jurídicos por parte do poder executivo municipal a serem utilizados no planejamento e na implementação da política urbana. A adoção de instrumentos operativos de gestão urbana passou, então, a assumir um caráter ainda mais relevante na administração municipal. A partir desse momento, o Plano Diretor ficou determinado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e obrigatório também para cidades com menos de 20 mil habitantes contempladas por um dos critérios:

- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, independentemente do tamanho populacional;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e
- quando o poder público municipal pretender utilizar instrumentos voltados para combater a especulação imobiliária.

Apesar dessa importância, segundo as informações do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – apenas 17,6% dos 5.560 municípios no país possuíam Plano Diretor no ano de instituição da Lei, em 2001. Considerando apenas o conjunto dos municípios com população residente acima de 20.000 habitantes, o percentual alcançava 38,2%, sinalizando que a existência desse instrumento de gestão urbana está fortemente condicionada pelo porte populacional. Quanto à distribuição geográfica, destaca-se a região Sul como aquela onde havia o maior percentual de municípios (33,7%) com Plano Diretor, contra o Nordeste que apresentava apenas 10%. Nesse cenário o Ministério das Cidades reuniu esforços no sentido de orientar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores (PDs). Uma campanha nacional foi iniciada em maio deste ano e já se

tem contabilizado alguns resultados, no sentido de sensibilizar governos e sociedade civil, em vários estados do país.

Contudo, o principal avanço contido no Estatuto da Cidade refere-se à inclusão da participação popular como elemento constitutivo do processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação. Ou seja, caberá aos poderes legislativo e executivo municipais a garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além da publicidade e do acesso de qualquer cidadão aos documentos e informações produzidos. Na perspectiva, então, de criar condições e estimular a elaboração de Planos Diretores em um número crescente de municípios, definir uma metodologia básica de trabalho numa concepção participativa parece fundamental. Acredita-se que, a despeito das singulares necessidades regionais e locais, é possível identificar estratégias e procedimentos operacionais que induzam e facilitem a consecução dos propósitos de instrumentalização da gestão municipal. Ou seja, a elaboração de Planos Diretores Municipais tem um caráter nítido de prevenção quanto aos impactos negativos que porventura advenham da ocupação desordenada do território; mas, por outro lado, a prevenção se impõe também ao se buscar a participação da sociedade. Aposta-se que a produção e a gestão participativa do PD são mais fáceis do que qualquer tentativa posterior de remediar ações e interesses já materializados.

2. A CAMPANHA NACIONAL PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES.

Em maio deste ano, o Ministério das Cidades lançou a campanha nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos", em Brasília. A campanha tem por objetivo, segundo a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério, implementar em todo o país o Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257, aprovada em 2001 pelo Congresso Nacional e que estabelece a ordem urbanística para a nação. Orienta-se que o processo de planejamento deve seguir quatro eixos principais: a inclusão territorial, que assegure aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada e a posse segura e inequívoca da maioria das áreas ocupadas; a gestão democrática, o uso de instrumentos que garantam a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade; distribuição mais justa dos custos e benefícios do desenvolvimento urbano e os processos que deve conter os instrumentos para a implementação e gestão do plano diretor.

A campanha vem sendo lançada nos estados brasileiros e no Distrito Federal, na qual a principal estratégia é a criação de núcleos estaduais articulados pelo Ministério das Cidades e por entidades nacionais como o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, o Confea, a Confederação Nacional de Municípios, a Associação Brasileira de Municípios e a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Os núcleos vêm sendo formados por diversos segmentos da sociedade civil, governos estaduais e municipais, poderes legislativos, movimentos populares, ONGs, entidades de classe, associação de municípios Ministério Público, entre outros, e geralmente têm se vinculado aos Fóruns Estaduais das Cidades.

Até o momento¹ a instituição dos núcleos estaduais pode ser representada pelo **Quadro 1** a seguir:

¹ Situação em 15 de julho de 2005 informada em www.cidades.gov.br.

UNIDADES COM NÚCLEOS INSTITUÍDOS	UNIDADES COM NÚCLEOS A SEREM INSTITUÍDOS
AM, DF, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SC e SP.	AC, AL, AP, BA, CE, ES, GO, SE e TO

Fonte: www.cidades.gov.br

Além de multiplicadores da campanha, esses núcleos já estão realizando ou planejando atividades no Estado, que envolvem desde ações de mobilização, qualificação de gestores e técnicos municipais até o aparelhamento institucional, mediante o cadastramento de interessados em financiamento e apoio à gestão dos planos.

No curto prazo, o propósito é criar uma articulação de várias entidades em cada um dos estados, com a perspectiva de implementar os planos diretores municipais, com a participação direta da sociedade civil. O principal alvo da campanha são aqueles municípios que têm obrigatoriamente que elaborar ou revisar seus planos diretores até outubro de 2006. Ou seja, aqueles que possuem mais de 20 mil habitantes e que estejam em áreas de preservação ambiental, em periferias de regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. O Ministério das Cidades monitorou a situação dos municípios em relação à obrigatoriedade de elaborar Planos Diretores² e calcula que, do total de 5.561 municípios brasileiros, 2.353 terão que elaborar ou rever seus planos diretores. Desses, 1.700 terão que fazê-lo até outubro de 2006.

A Tabela 1 apresenta a Região Nordeste do país, na qual se verifica uma carência concentrada nos estados da Bahia (163), Pernambuco (96) e Maranhão (76), muito embora se apresente mais urgente à situação pernambucana e a alagoana, onde 51% e 43% dos municípios estão na condição de *obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores*.

Ver Tabela 1 no final do documento.

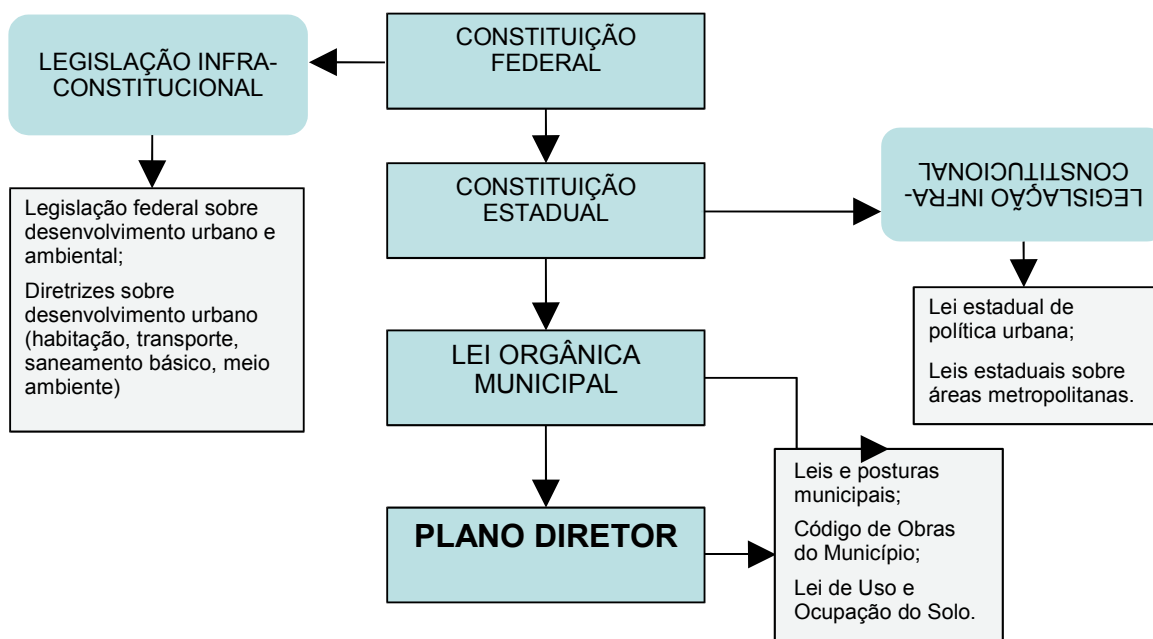
Embora a necessidade de se elaborar o PD envolva todo o território do município, uma ponderação importante deve ser feita com relação ao tipo de município convocado a elaborar o PD. Numa observação rápida no quadro da Região Nordeste, constata-se que há uma discrepância significativa entre a população total do município e a população urbana, em alguns estados e, sobretudo, naqueles municípios de menor porte. Esta observação ilustra o fato real e pouco analisado de que muitos municípios obrigados a elaborar PDs ainda contam com uma população rural significativa, como demonstra a Tabela 2. Duas questões urgentes se colocam: a definição do foco territorial das ações dos PDs que estão sendo demandados (sobre o *quê* tratará o PD) e a formatação do conjunto de estratégias com vistas uma construção participativa dos PDs (*quem* vai participar do debate).

² No *site* do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) duas listas podem ser consultadas: lista dos municípios com mais de 20 mil habitantes ou situados em Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos – obrigados a elaborar Planos Diretores até outubro de 2006 e lista dos municípios com potencial turístico obrigados a elaborar Planos Diretores, em data a ser definida, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade e conforme Estatuto da Cidade. Estas listagens foram elaboradas a partir de dados fornecidos pelo IBGE, em 2002, e atualizadas até junho de 2004, com base em questionário respondido por 800 prefeituras municipais.

Ver Tabela 2 no final do documento.

Sobre a primeira questão é sabido que o Plano Diretor aprovado por lei municipal insere-se numa estrutura normativa verticalizada e hierarquizada, cuja legitimidade repousa na Lei Orgânica do Município que, por sua vez, emana da Constituição Estadual, e essa, da Constituição Federal, nos termos das competências constitucionalmente estabelecidas, integrando-o, ainda, no sistema legal complementar representado pela legislação infraconstitucional, nos níveis federal e estadual, e nas leis e posturas municipais, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Estrutura Normativa do Plano Diretor



A inserção do Plano Diretor nesse sistema normativo coloca para a administração municipal a necessidade de compreender a extensão e os limites das competências do município, dentro do sistema de repartição de competências adotado pela Constituição Federal de 1988, fundamentado, sobretudo, no **princípio da predominância de interesses**, segundo o qual o que for de interesse nacional deve ser regulado pela União, de interesse regional, pelos Estados, e de interesse local, pelos Municípios. Entretanto, os juristas têm criticado a escolha do princípio, porque muitas vezes o que é de interesse nacional na verdade também afeta o Estado, o Município e vice-versa. O debate tem ganhado grande visibilidade nacional, sobretudo quando se discutem diretrizes e normas para os *consórcios municipais*.

Como o foco principal nesse trabalho são as estratégias participativas para elaboração de Planos Diretores Municipais, a segunda questão ganha relevo, configurando a *gestão democrática e as novas institucionalidades* como uma importante temática a ser analisada. Nessa perspectiva, propõe-se que o tema da participação para os propósitos referidos seja entendido a partir de duas óticas principais: a) o legado da experiência participativa recente no Brasil e b) os condicionantes institucionais e políticos à participação e ao *empoderamento* existentes regionalmente. Significa dizer que a participação vincula-se aos fatores que seriam determinantes à ação coletiva da

sociedade em experiências descentralizantes: de um lado, aqueles associados à herança ou à cultura política e de outro, aqueles relativos às inovações institucionais.

Num primeiro momento, quer-se evidenciar, sob a ótica da herança política, as condições recentes da descentralização no país, com registro para experiências locais. Resgatar o legado da experiência participativa no Brasil torna-se um suporte empírico e analítico ao presente trabalho. Empírico, pela necessidade de se identificarem *nuances* sob as quais a descentralização orientada à participação ganhou espaço no país. Teórico, pelos sinais de que começa a ser revertida a força, até então, predominante da herança histórica desfavorável às tentativas locais de associativismo (baixo *capital social*), pela proliferação de experiências de gestão participativa, espalhadas nacionalmente. Nessa perspectiva é importante focalizar as práticas auto-reconhecidas como Orçamento Participativo que se implantaram mais recentemente no Brasil, mais especificamente a partir de 1997, e que envolveram quase uma centena e meia de municípios. Numa tentativa bem sucedida de aprofundar o conhecimento sobre a diversidade dessas experiências, Ribeiro e Grazia (2003) realizaram uma pesquisa extensa cujos resultados constituem uma sistematização dos dados disponíveis sobre os diferentes casos de OP, numa esfera nacional. Com base nos dados desse estudo, foram consideradas aqui 102 experiências de OP, em distintos estados do país, entre as quais se destacam São Paulo com 24 experiências, o Rio Grande do Sul com 20, as Minas Gerais com 15, Paraná, com 11 e Rio de Janeiro com 9 experimentos de OP. O Quadro 2 apresenta mais detalhadamente a distribuição dos municípios, levando-se em consideração o porte³, a região e o partido político do prefeito.

Ver Quadro 2 a seguir.

REGIÃO SUL								REGIÃO SUDESTE							
PORTE	PARTIDO DO PREFEITO							PORTE	PARTIDO DO PREFEITO						
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Outros	Total		PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Outros	Total
P	15	2	1	5	2	1	26	P	4	3	2		2		11
M			1	1	1		3	M	8	4	1	1		1	15
G	6	1					7	G	9	3	2	1	3	3	21
Capital	1						1	Capital		1	1				2
Total	22	4	2	6	2	1	37	Total	21	11	6	2	5	4	49
REGIÃO NORDESTE								REGIÃO NORTE E CENTRO-OESTE							
PORTE	PARTIDO DO PREFEITO							PORTE	PARTIDO DO PREFEITO						
	PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Outros	Total		PT	PSDB	PSB	PMDB	PDT	Outros	Total
P	2		2				4	P	2						2
M								M							
G	2		1	1			4	G							
Capital		1	1	1	1	1	5	Capital	1						1
Total	4	1	4	2	1	1	13	Total	3						3
Fonte: Elaboração dos Autores															

³ Foram considerados os seguintes grupos de municípios: pequenos (com população inferior a 50.000 hab); médios (com população entre 50.001 e 100.000 hab) e grandes (com população acima de 100.001 hab).

Uma observação rápida permite concluir que a Região Sudeste sediou a maior quantidade de experiências de OP, distribuída entre distintos portes de municípios, incluindo duas capitais (Vitória e Belo Horizonte) e com uma diversidade significativa de partidos políticos no comando das gestões.

Apesar da semelhança de discursos, de temporalidades e de agendas no âmbito da *gestão democrática* e das *novas institucionalidades*, a visibilidade de experiências de cunho participativo data apenas desta última década. Além disso, as experiências conhecidas no país são muito distintas entre si. Esta diversidade diz respeito, entre outros fatores, à singularidade do contexto local, sobretudo naquelas regiões marcadas por profundas desigualdades sociais e especificidades de cultura política.

Contudo, aceitar o determinismo histórico-cultural seria render-se ao argumento de que inovações institucionais seriam impotentes para vencer a força da herança histórica. Sob pressupostos neo-institucionalistas, as possibilidades de construção de *capital social* começaram a ser apresentadas como menos dependentes do estoque pré-existente e abertas à aplicação imaginativa de modelos simples e à atuação eficiente das instituições pode compensar as “deficiências” existentes. Ou seja, nessa perspectiva, o arcabouço institucional começou a ser apresentado como um fator determinante para desencadear uma sinergia entre Estado e sociedade⁴ e até mesmo fomentar a participação cívica. O sucesso ou o fracasso das experiências de participação passou a ser interpretado, por muitos autores (Boschi (1999), Avritzer e Navarro (2003), Abers (2003), Coelho (2004) e outros) como resultado da organização social da sociedade civil e/ou dos incentivos criados pelas instâncias governamentais ao desenvolvimento de mecanismos participativos.

Dessa forma, por extensão, também o formato institucional das ações seria evidenciado, como variável fundamental, na definição do sucesso ou insucesso das experiências que tenham por estratégia de implementação a participação popular. Além dos autores citados, uma vasta literatura⁵ nesta corrente de abordagem identifica a importância do formato institucional, mas ainda não chegou a um consenso sobre questões do tipo: até que ponto existe capacidade em um desenho institucional participativo de criar condições para o desenvolvimento de organizações cívicas, como já havia proposto Abers (2000)? Ou de aumentar a participação em associações, nas quais já há um forte associativismo comunitário, como questionou Baiocchi (2001)? Quais os fatores institucionais que conduzem a uma governança participativa que efetivamente empodere os atores, como sugere, mais recentemente Abers (2003)? Em outras palavras, em que níveis é possível associar mudança institucional e empoderamento? *Empoderamento*, neste debate é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidade das comunidades pobres e excluídos, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas.

Enfatiza-se, no entanto, que mesmo no universo do que se convencionou denominar “neoinstitucionalismo”, há uma dificuldade de explicação teórica decorrente da

⁴ Essa sinergia, propõe Evans (1993), seria definida por um dado nível de *inserção*, necessária para que a compreensão das ações públicas se aproxime dos problemas detectados entre os atores sociais, posto que dependem, a rigor, desses próprios atores para sua complementação. Esse nível corresponderia a uma combinação entre *inserção* e *autonomia*, o que Evans (1993) denomina de *autonomia inserida*, referindo-se ao caráter “relacional” que existe entre a estrutura social (comunidade local) e o Estado (burocracia), para uma maior eficácia da ação pública.

⁵ Bandeira (1999); Sintomer (2004); Vitale (2004); Schneider e Goldfrank (2002) e outros.

evidência de que a herança histórica penetra as instituições, estabelece culturas organizacionais e orienta o comportamento dos atores individuais, definindo uma “trajetória de dependência” como trata Fernandes (2002). Assim, mesmo autores que também reconhecem a importância das mudanças institucionais, alertam como o faz Bonfim e Silva (2003), que mudanças de qualquer natureza e ainda mais com o propósito de empoderamento, revelam-se como algo dispendioso, tanto do ponto de vista da ação coletiva, quanto da perspectiva relativa à mobilização de recursos políticos. Ou seja, embora haja condições de se induzir, por meio de mudanças no desenho institucional, uma trajetória de empoderamento numa determinada sociedade não só demanda tempo para consolidar-se, quanto supõe certos pré-requisitos (inclusive históricos e de capital social) para a “largada” no curto prazo e para a consolidação em perspectiva mais longa, sobretudo em regiões que vivenciam um desenvolvimento tardio.

Sob a ótica dos formatos institucionais, as variações no país também são notoriamente evidentes, desde as que se baseiam na participação dos cidadãos individualmente, ou em grupos, passando pelos modelos de instituição de representantes de entidades, conselheiros e membros de comissão, até a implantação de fundos de investimentos locais, com referência aos quais os cidadãos podem decidir sobre pequenas obras ou eventos, apelidando tais experiências de orçamento participativo. Desse modo, quer se valorizar as inovações institucionais incorporadas pelos governos e sociedades locais como estratégias metodológicas alternativas para o avanço da participação. O item a seguir destaca princípios e diretrizes fundamentais, que hoje são consenso e que foram resultado das distintas institucionalidades experimentadas no país.

3. QUE METODOLOGIA?

Propor uma metodologia participativa impõe uma visualização imediata dos processos institucionais que têm enriquecido a experiência recente no país. Em diversos casos, identifica-se que processos complexos têm avançado para a construção de uma democratização da gestão pública. Proliferam formas de organização e defesa dos interesses de segmentos sociais específicos, e surge uma consciência sobre os direitos que caracterizam conceitos de cidadania mais desenvolvida. As manifestações sociais articulam-se mediante diversos meios, possibilitando novas ações do coletivo.

Por outro lado, a participação tutelada é cada vez mais questionada e cede espaço para processos mais inclusivos, envolvendo atores tradicionalmente suprimidos das esferas decisórias. Para Bava (2002), *“o processo de redemocratização no Brasil abriu espaços para o surgimento de partidos que dão expressão política às demandas dos movimentos sociais, mas este processo não se restringe ao restabelecimento de formas de representação legitimadas pelo voto”*. Esse fenômeno aponta para outras formas de fazer política, no sentido da consolidação de uma democracia real que amplie os formatos de participação, incorporando as decisões de um número mais amplo de agentes sociais. Isso significa, necessariamente, a conjugação da democracia representativa e participativa. São as chamadas *novas institucionalidades*.

A rigor, delineia-se um confronto de idéias que é fundamental para a renovação do processo de construção da gestão democrática, sobretudo nesse momento em que há uma recomendação do governo federal para a elaboração de Planos Diretores Municipais participativos.

Na esteira das mudanças que se registram, surgem novas pautas e objetivos para a sociedade contemporânea. Ainda em processo de conformação, essas podem ser as bases para nortear, em maior ou menor grau e segundo as características de cada contexto municipal, a gestão democrática do Plano Diretor⁶. Dentre estes pontos se destacam:

- o desenvolvimento da capacidade de formulação de políticas públicas por meio de processos transparentes, democrático-participativos;
- a concentração de esforços nas políticas públicas visando eliminar as desigualdades e a exclusão social;
- a otimização na aplicação dos recursos públicos priorizando as intervenções geradoras de emprego e renda;
- a preservação do equilíbrio ecológico em favor das presentes e futuras gerações;
- a promoção da valorização e do acesso de todos os cidadãos aos espaços públicos e aos bens patrimoniais culturais e ambientais.

3.1. Contexto e desafios da gestão municipal

Para a gestão democrática do processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Diretor Municipal, três importantes desafios se evidenciam:

- o desenvolvimento institucional nos municípios brasileiros;
- o desenvolvimento da capacidade de organizações do governo local e da sociedade para implementar instâncias participativas e de controle social;
- a produção de instrumentos de gestão participativa, capazes de viabilizar novos rumos na condução político administrativa municipal.

a. Desenvolvimento institucional nos municípios brasileiros

São amplamente conhecidas as dificuldades fiscais e políticas que se verificam em grande parte dos municípios brasileiros, as quais, com frequência, fragilizam o desenvolvimento das políticas públicas e comprometem a capacidade de investimento do poder público. Além disso, os municípios possuem, habitualmente, um quadro de funcionários defasado em seus conhecimentos técnico-científicos e sem experiências administrativas atualizadas. Enfim, estruturas “sucateadas” não apenas nas suas instalações, máquinas e equipamentos, mas também no seu maior potencial, os recursos humanos locais, que sofrem ainda com baixas remunerações ou distorções que afetam as folhas de pagamento e, em muitos casos, apresentam como fruto do clientelismo um quadro superdimensionado de funcionários que, com frequência, se encontram desviados de sua função ou sem qualificação para desempenhar as tarefas a eles designadas. A despeito de tais restrições, observam-se transformações expressivas no contexto das novas administrações, que apontam para a superação das dificuldades e para a implantação de mudanças na prática institucional, com o intuito de constituir processos de gestão democrática, transparente e transformadora do cenário político municipal e demais esferas institucionais de governo. Ou seja, emergem modelos de gestão comprometida com a inovação política. E no sentido de descortinar um processo de gestão democrática do Plano Diretor, fortemente comprometido com a transformação da realidade do espaço da cidade e dos seus cidadãos, é necessário tratar o desafio de realizar um esforço interno no sentido de construir uma *endodemocratização* básica da gestão, ou seja, gerar transparência democrática no interior da própria administração municipal, partindo de princípios de participação democrática e de inclusão social.

⁶ As considerações aqui apresentadas são resultado da pesquisa “Metodologia para Elaboração de Planos Diretores”, realizada na Fundação Joaquim Nabuco, no Recife, no período de 2003 a 2004.

b. Desenvolvimento da capacidade das organizações do governo local e da sociedade para implementar instâncias participativas e de controle social

O segundo desafio do processo de gestão para o desenvolvimento do Plano Diretor refere-se mais diretamente ao processo de diálogo e relacionamento entre o governo municipal e os demais atores públicos e privados. Apesar de ter revelado significativos avanços no controle da gestão pública por parte da sociedade civil, a institucionalização de arenas de tratamento dos conflitos entre os atores locais ainda apresenta lacunas expressivas. Nessa esfera de ação coletiva será testada, em cada contexto municipal, a capacidade das organizações do governo e da sociedade para implementar e consolidar instâncias participativas e de controle social nas administrações municipais, assim como a própria operacionalização do diálogo entre o poder público e os agentes locais constituídos, tais como os Conselhos, os Fóruns, as Conferências, as Audiências Públicas, as Câmaras Temáticas, etc, sem desconsiderar o envolvimento dos outros poderes constituídos - poder legislativo, poder judiciário e ministério público. Dessa forma, no momento de elaborar e consolidar um elenco de diretrizes e prioridades para o desenvolvimento municipal, o relevante é incorporar os campos mais representativos de atores e suas perspectivas em relação ao leque de alternativas desse potencial desenvolvimento, num esforço coletivo em favor desse projeto de toda a sociedade.

c. Produção de instrumentos de gestão participativa: novos rumos na condução político administrativa municipal

Na perspectiva da gestão democrática do Plano Diretor, são fundamentais os instrumentos jurídicos e de planejamento municipal. Observados desde a perspectiva da sua aplicabilidade, os instrumentos de gestão democrática apóiam a ação do poder público na realização da sua missão institucional de transformar o cenário municipal por meio de um desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente inclusivo. Dentre estes instrumentos, pode-se elencar um conjunto de documentos normativos, como leis, decretos, portarias, etc, além de planos, programas, projetos e demais ferramentas que auxiliam o processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, com o concurso da sociedade civil e das instituições responsáveis pelo governo municipal. Assim, a gestão do Plano Diretor deve ser alicerçada em um conjunto de normas e em outras ferramentas necessárias ao planejamento local e participativo, exercendo-se de forma democrática e transparente. Tais instrumentos dão suporte e orientação específica, sobretudo, às políticas públicas definidas de modo geral no Plano Diretor e, por outro lado, auxiliam na aferição dos resultados e das metas atingidas na implementação das políticas públicas propostas.

De um ponto de vista mais direcionado à articulação entre governo e sociedade, os instrumentos de gestão são ferramentas de condução de processos participativos, permitindo que os agentes sociais acompanhem e fiscalizem o andamento das políticas públicas a partir de resultados mais concretos. Portanto, são eles que efetivamente podem materializar as políticas públicas resultantes do diálogo entre agentes municipais, por meio das instâncias participativas, desenhadas para acompanhar as políticas públicas e para formular as diretrizes do Plano e suas formas de inserção no desenvolvimento local. Contudo, as debilidades enfrentadas pelas instituições locais na produção de tais instrumentos, assim como na sua operacionalização – tornando-os ferramentas participativas para implementar, monitorar e avaliar o desempenho administrativo e

gerencial do poder público – é uma lacuna que atinge setores técnico-administrativos e das próprias instituições da sociedade civil no âmbito local.

3.2. Território e sujeitos

Uma idéia central na compreensão da complexidade do Plano Diretor e do seu papel na organização do espaço refere-se ao *território* que abriga os *processos sociais e econômicos* conduzidos por *sujeitos* atuando coletivamente, de forma organizada, ou individualmente, segundo seus interesses e valores. Assim, na construção do Plano Diretor será imprescindível identificar os atores sociais em seus mais variados meios de organização, bem como a síntese de expressão de seus interesses, de modo a analisar processos sociais relevantes que se observem como forças significativas na apropriação e transformação do espaço. Em termos analíticos, o esforço para dissociar tais componentes não representa precisamente a realidade, mas auxilia na identificação de aspectos essenciais para a orientação do foco e das prioridades do Plano Diretor. A Figura 2 representa, esquematicamente, tais “camadas” sobrepostas, que serão objeto de análise, particularmente na fase de *elaboração*.

Ver Figura 2 no final do documento

O Plano Diretor, pela sua natureza e enfoque, está mais diretamente ligado aos interesses de determinados agentes sociais e esferas institucionais, mas o seu grande desafio reside em ampliar a representação e a mobilização social em torno do seu processo de produção. Assim, é possível identificar níveis distintos de envolvimento, englobando instituições e grupos sociais. A Figura 3 apresenta, esquematicamente, alguns dos atores mais diretamente ligados ao desenvolvimento do Plano Diretor: o executivo municipal (responsável principal na condução de sua produção e execução), o legislativo (responsável direto pela sua aprovação em forma de lei), as diversas organizações da sociedade civil (OSC), representantes dos interesses de trabalhadores, empresários, residentes de localidades específicas, grupos ambientalistas, etc. Para uma identificação mais específica do leque de agentes sociais – dentro do universo em foco neste trabalho –, devem ser considerados representantes de instâncias formais e não-formais que traduzem e agregam interesses do conjunto da sociedade. E, no processo de ampliação e fortalecimento da cidadania e da inclusão social, devem ser especialmente incorporados na produção do Plano Diretor os segmentos historicamente excluídos das decisões sobre as políticas públicas no âmbito municipal.

Ver Figura 3 no final do documento.

Assim, além de organizações comunitárias e de assessorias dos movimentos sociais, organismos representativos dos trabalhadores, setores representantes das minorias locais e toda uma gama de instâncias dos movimentos sociais, é importante que se incorporem agentes sociais capazes de congregiar diversos segmentos menos organizados. É o caso de membros do clero que atuam em localidades afastadas ou isoladas pela exclusão. Afinal, diversas igrejas congregam e organizam significativas camadas da população menos engajada no processo democrático-representativo em distintas comunidades ou regiões periféricas. Do mesmo modo, outros segmentos da população podem incluir suas demandas e direitos com o apoio de membros da justiça da comarca (promotores públicos, juizes, etc.) que, diante da prestação de seus serviços à

comunidade, podem identificar problemas sociais e desigualdades que atingem recorrentemente as pessoas. Além desses atores, setores dos pequenos e micro-produtores locais também devem ter lugar de destaque na incorporação dos seus questionamentos, demandas e propostas no debate e na consolidação do Plano Diretor em processo de produção.

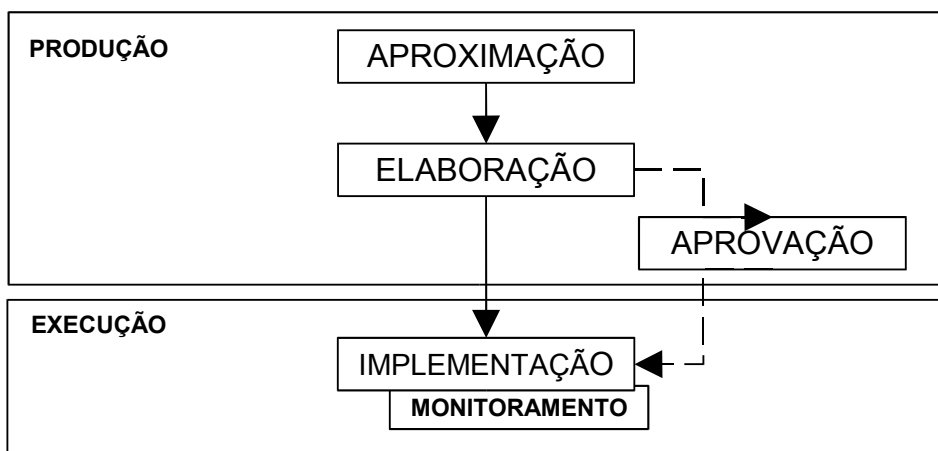
O retângulo sombreado, ao centro, representa a instância de *produção* do Plano Diretor, na qual a Prefeitura e, em particular, algumas secretarias têm um papel decisivo. Da mesma forma, uma comissão de desenvolvimento urbano ou equivalente na Câmara Municipal tem papel relevante. Contudo, essa instância de *produção* deve ser acompanhada por diversas organizações sociais mais diretamente interessadas no planejamento e gestão do desenvolvimento municipal, as quais poderão formalizar uma instância de discussão e acompanhamento do Plano Diretor. O segundo retângulo representa a instância de *influência* no Plano Diretor. Nele, estão incluídos determinados agentes em função da agenda de discussões, ou seja, quando tal agenda envolva temáticas que demandem uma participação mais ampla, diversificada e representativa da sociedade local. O esforço daqueles mais diretamente envolvidos no processo de produção do Plano Diretor deve ser centrado em ampliar o raio de abrangência das duas instâncias, tanto a de *produção* como a de *influência*, de modo a atingir melhor representatividade e legitimidade.

Assim, é crucial a realização de ações de capacitação, formuladas para diferentes níveis de aprofundamento e tipos de público. Destaca-se, mais uma vez, que o próprio corpo técnico municipal necessitará de discussões e orientações sobre o Estatuto da Cidade e sobre os procedimentos para a fase de elaboração do Plano Diretor, assim como os demais atores envolvidos.

3.3. Processo de Produção do Plano Diretor

Reconhece-se que o Plano Diretor envolve dois grandes momentos e suas respectivas fases. O primeiro é aquele da **produção** e o segundo é o da **execução**. Como se observa na Figura 4, as fases que correspondem ao momento de produção são: **aproximação**, **elaboração** e **aprovação** do Plano na Câmara de Vereadores. E as fases do momento de **execução** são a **implementação** e o **monitoramento**. Este trabalho privilegia o **momento da produção**, também entendido em sua *dimensão política*, a partir das quais se ressalta a relevância do esforço de gestão do processo de produção do Plano Diretor.

Figura 4



A primeira fase constitui uma primeira **aproximação**, na qual se identificam preliminarmente os problemas centrais a serem enfrentados pelo Plano Diretor. Concentra-se em procedimentos internos à administração, na identificação preliminar de um perfil do município e seus problemas, devendo enfrentar diferentes escalas de leitura, não se restringindo apenas ao território municipal, para compreender sua inserção num cenário mais amplo, observando ainda o conjunto de interesses e interações dos atores sociais que atuam em graus mais ou menos intensos. Mas simultaneamente inclui procedimentos externos à administração, como o estabelecimento de primeiros contatos com a sociedade local, iniciando um processo de discussão pública sobre o enfoque orientador do Plano Diretor. Enfim, trata-se de realizar um reconhecimento inicial da realidade municipal, especialmente voltado para preparar os quadros da administração para o processo de produção do Plano Diretor e para o exercício do diálogo com a sociedade local, sendo realizado num período curto dentro do cronograma geral de atividades.

A segunda fase consiste na **elaboração** propriamente dita do Plano Diretor. Na verdade, ela constitui um aprofundamento dos aspectos já levantados na primeira fase, obedecendo às mesmas escalas territoriais de abordagem. Nessa fase, destacam-se as atividades de *levantamento*, *análise* e *proposição*, observando-se que as duas primeiras atividades já constituem naturalmente parte dos processos empreendidos na fase anterior, com menor intensidade e aprofundamento. Na seqüência, a terceira fase representa uma tramitação decisiva no âmbito do poder legislativo. Na fase de **aprovação** da lei do Plano Diretor verificam-se fortes pressões políticas dos principais segmentos representados na Câmara Municipal. Particular atenção deve ser prestada a essa fase, tanto pelo poder executivo como também pelos agentes da sociedade civil local.

A **implementação** e o **monitoramento** constituirão as últimas fases do plano. Na verdade, instala-se aqui um outro processo que, sem dúvida, tem a ver com a efetivação do próprio Plano, uma vez aprovado pela esfera legislativa.

Ressalte-se que as três primeiras fases de produção do plano são permeadas por procedimentos de trabalho que envolvem, ao mesmo tempo, etapas de *formulação*, de *comunicação* e de *mobilização social*, ainda que se identifique maior importância na fase de elaboração.

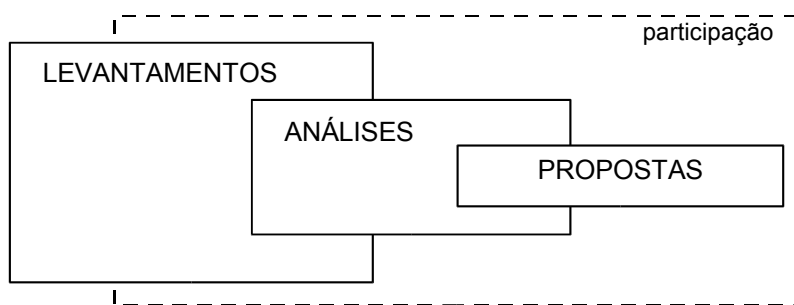
Uma vez que a produção do Plano Diretor se dará necessariamente por meio de processos participativos, identifica-se então que a *etapa* de **formulação** abrange as *atividades* de **levantamento** de **análises** e de **proposição**, as quais irão moldando o conjunto do Plano, acompanhadas sempre de ações e produtos resultantes da etapa de **comunicação**, capazes de transmitir a um público mais amplo e diversificado as idéias que dão base à sua construção. E, a partir desses produtos e meios de comunicação, estimulam-se e qualificam-se processos essenciais de **mobilização** dos atores sociais em torno da discussão de fatores centrais a serem enfrentados no Plano Diretor e na construção de propostas para uma nova orientação do desenvolvimento municipal. Em tais processos de *mobilização*, envolvendo os vários atores sociais locais, são levantadas novas informações e questões que apóiam um outro ciclo, envolvendo a realização de levantamentos, de análises e, finalmente, de novas proposições.

No mais, as etapas de *mobilização* e a *comunicação* devem incorporar ações de *capacitação* para membros da sociedade civil e até dos quadros técnicos municipais. A *capacitação* é fundamental para o aperfeiçoamento de processos decisórios inclusivos na produção do Plano Diretor, como também para o desenvolvimento da cidadania e da democracia participativa e transparente. No tópico a seguir, serão ampliados os aspectos gerais até aqui apresentados.

3.4. Produção e Gestão: o propósito do Plano Diretor Participativo

Ao longo do tempo, a fase de elaboração do Plano Diretor avança no sentido da construção de propostas que assumirão a forma de lei ao final do trajeto. Para tanto, presume-se o cumprimento de três **atividades** básicas que representam um processo de aprofundamento do conhecimento da realidade municipal, chegando a proposições representativas das necessidades locais. Tanto na primeira *fase de aproximação* como na *fase de elaboração* propriamente dita do Plano, as *atividades* se repetem, num ciclo que representa a acumulação de dados, seu aprofundamento e sistematização. Além disso, contempla a realização de análises que permitem conhecer a dinâmica urbana do município e fundamenta as propostas de ação que devem levar a um cenário desejado. A Figura 5, a seguir, expressa a interligação entre tais atividades.

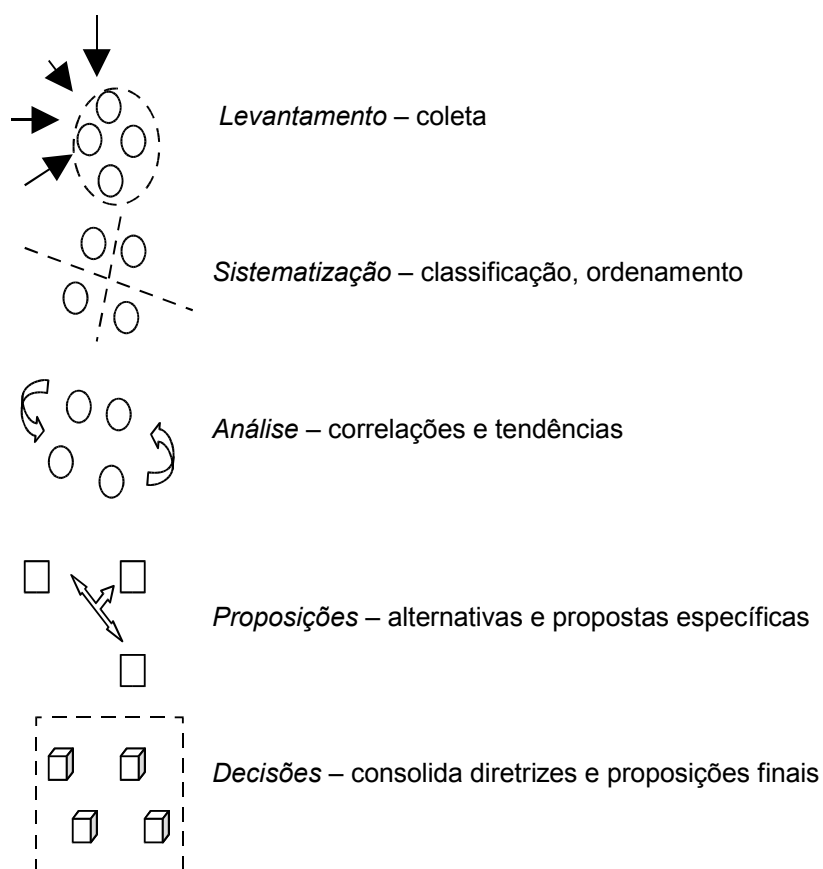
Figura 5



A primeira atividade consiste então nos levantamentos de informações as mais variadas, como, por exemplo, os aspectos físicos do território municipal, a sua configuração ambiental, as formas de ocupação do solo e transformação espacial, bem como sobre os sujeitos e atividades presentes no seu território. Já nessa atividade é primordial propiciar a formulação de uma leitura comunitária da realidade, como forma de entendimento do contexto local por parte dos seus próprios moradores. Enfim, um conjunto de dados que possa sintetizar a realidade do município e dar suporte à construção de análises e tomada de decisão a respeito do desenvolvimento futuro.

A segunda atividade é aquela em que se organizam, correlacionam e se discutem os dados coletados inicialmente, de modo a construir hipóteses, identificar tendências ou formular cenários; enfim, produzir diferentes formas de *análise*, oportunas para a condição do município, as quais permitam compreender mais profundamente sua situação atual, as necessidades de sua população, os processos de mudança em curso e as tendências de transformação futura, particularmente no que diz respeito aos processos de ocupação do solo. A última atividade refere-se à construção de propostas em que serão levantadas alternativas que fundamentam decisões a respeito dos **princípios** a serem consagrados no Plano Diretor, os **objetivos** que se almejam alcançar no horizonte de tempo indicado pelo Estatuto da Cidade, a orientação desejada para os processos de

desenvolvimento municipal, os **instrumentos** de ordenamento e controle da ocupação territorial que a municipalidade deverá adotar e o **modelo de gestão** apropriado para orientar o desenvolvimento urbano e territorial do município. Essas atividades básicas



podem ser vistas de forma ainda mais desmembrada, como ilustrado na Figura 6.

Figura 6

Nela se exploram representações sintéticas sobre os aspectos centrais de cada atividade. O **levantamento** pode ser entendido como uma atividade de *coleta*, em que as informações são trazidas para uma base de dados. Essa coleta tanto se refere à busca de dados em fontes oficiais – órgãos de informação do governo, como o IBGE, por exemplo – quanto ao contato direto com a população, por meio de entrevistas ou pequenas reuniões de grupos focais, de modo que possa trazer um volume amplo e

diversificado de informações que apóiem a compreensão da realidade local. Um passo de transição entre a coleta e a análise propriamente pode ser considerada a **sistematização**, quando os dados coletados passam por uma primeira *classificação*, procurando-se oferecer condições para uma comparação entre eles e fundamentar uma interpretação. A **análise** consiste, então, em estabelecer *correlações* entre os dados e identificar *tendências* de transformação da realidade. Essas ações de sistematização e análise igualmente podem e devem contar com processos participativos, especialmente na forma de oficinas com diferentes atores sociais nas quais a equipe responsável pela produção do Plano apresente suas interpretações e possa contar com novas visões sobre o problema. As **proposições** preliminares, partindo da leitura da dinâmica da realidade atual oferecida pela análise, contemplam os diferentes eixos temáticos, admitindo a consideração de *alternativas* para o enfrentamento do mesmo problema. Por fim, a tomada de decisão organiza, elege e **consolida propostas** em um conjunto coerente, dentro da visão dos atores que tomaram parte em sua elaboração. Essas propostas serão submetidas a outros processos de avaliação e contribuição nas esferas mais amplas da participação social, até sua conclusão em forma de um **projeto de lei** a ser aprovado na Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito.

Todo esse conjunto de atividades mantém uma relação direta com a etapa de formulação, mas essa mesma somente se fortalece quando permeada e orientada pela interveniência dos diversos atores sociais. Essa participação toma forma a partir da implementação das etapas de comunicação e de mobilização social. As ferramentas de comunicação podem assegurar a difusão de uma síntese de conteúdos resultantes, por exemplo, das atividades de análise e de proposição. Devem ser definidas estratégias de abordagem de acordo com os diferentes perfis de público. A etapa de mobilização visa promover o diálogo entre os diferentes sujeitos, mediando interesses e possibilitando a inserção de suas necessidades na pauta do Plano Diretor. Cabe também nessa etapa a definição de instâncias de participação, com seus formatos institucionais, e a definição de atribuições e responsabilidades, assim como a construção de uma agenda e a delimitação de estratégias para alcançar as metas formuladas conjuntamente. Mais uma vez, evidencia-se a importância de ações de capacitação associadas permanentemente a essas etapas.

Nesse caminho de construção, no qual se acumulam e aprofundam informações e interpretações e são produzidas as propostas para o desenvolvimento urbano municipal, figuram produtos intermediários e finais que asseguram o registro e facilitam a socialização das discussões. Para cada uma das atividades e etapas serão realizados variados documentos – na forma de textos, mapas e plantas, materiais didáticos ou mesmo peças publicitárias, dentre outros. Ao final da *atividade* de **análise**, na *fase* de **elaboração**, por exemplo, deverá ser produzido um documento de **diagnóstico** que sintetize as leituras e interpretações sobre a realidade atual e as tendências futuras do desenvolvimento urbano municipal. Da mesma forma, o último produto do momento de produção do Plano Diretor deverá ser a lei municipal que consagra uma proposta da sociedade local para a condução do seu processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, no horizonte de tempo indicado no Estatuto da Cidade.

A noção de **processo de produção do Plano Diretor** pode ser representada pelo Fluxograma anexo, no qual as *atividades* são expostas em uma seqüência. Tal seqüência, na realidade, não se dá de forma linear, envolvendo de forma integrada tanto o ciclo das atividades de *levantamento*, *análise* e *proposição*, quanto o ciclo das etapas de *formulação*, *comunicação* e *mobilização* social. Ambos se complementam no

aprofundamento do conteúdo e na construção da legitimidade do Plano Diretor, expressando a complementaridade entre as dimensões técnica e política.

Nos instantes iniciais da construção de uma gestão democrática para a produção do Plano Diretor, qual seja, na **fase de aproximação**, que compreende a realização de **levantamentos e análises preliminares**, a administração municipal deverá compilar dados e processar as informações básicas do município, tais como cartografia, dados estatísticos, análises de documentos de órgãos nacionais, estaduais e municipais, dentre outras. Também deverá ser levantada a rede principal de agentes institucionais, organizações públicas e privadas que interagem no contexto do município e, nesse sentido, deverão ser observadas as potencialidades na obtenção de dados e na construção de informações municipais. A articulação da equipe municipal responsável pela coordenação do Plano e a sua capacidade de integrar, nesse esforço, agentes e técnicos de outras instituições públicas atuantes no município é de grande importância.

De modo geral, reconhecendo as dificuldades internas dos governos locais, considera-se que em certas administrações será necessária e até oportuna a articulação de esforços com quadros técnicos fora do âmbito municipal, a exemplo da integração do trabalho com órgãos estaduais de planejamento – especialmente aqueles que se dedicam às questões urbanas e ambientais. Nesse sentido, poderá resultar mais conveniente ao interesse público criar um grupo técnico misto – envolvendo equipes de trabalho da administração municipal somadas a um quadro de profissionais e de especialistas externos com uma perspectiva técnica mais ampla, procurando refletir e complementar as visões de dentro e de fora da administração municipal.

No que se refere à sequência dos procedimentos básicos para implementar um processo de gestão democrática na produção do Plano, observar-se-á, com destaque, o processo participativo, particularmente nas etapas de *comunicação* e *mobilização* da sociedade. Ao serem executados devidamente, esses procedimentos poderão auxiliar o gestor público, enriquecendo o conjunto de propostas da sociedade, e deverão ser realizados tanto no momento de **produção** como no de **execução**.

Na verdade, desde a apresentação da proposta inicial da administração municipal, resultado da discussão interna com seus técnicos, consubstanciada na **fase de aproximação**, inicia-se um amplo processo de participação que marca a **fase de elaboração** do Plano Diretor, pelo qual tudo começa e termina com os meios de *comunicação* e formas de *mobilização*, objetivando o debate e a aprovação de propostas nos diversos fóruns e instâncias nos quais a sociedade civil está organizada ou vai se organizando.

Por outro lado, concluída a **fase de elaboração** – quando são consolidadas as propostas expressas no documento final e a respectiva lei é aprovada pela Câmara de Vereadores –, não pode se considerar finalizado o processo de gestão do Plano Diretor. Como foi apontado anteriormente, é a partir daí que se inicia o momento de **execução** com as fases de **implementação** e **monitoramento** do Plano, quando se instaura a efetiva realização das diretrizes definidas no Plano Diretor.

Na última fase, de **implementação** e **monitoramento** do Plano, ambas as etapas de *comunicação* e de *mobilização* podem ser desenvolvidas a partir das esferas participativas institucionalizadas para o acompanhamento das políticas públicas ou de outros processos que fortaleçam a participação cidadã, no monitoramento e avaliação dessas políticas. Tanto os processos de **comunicação** como os de **mobilização** devem

estar fundamentados, desde o início, na transparência, na co-responsabilização e no controle social, favorecendo a permeabilidade social ao escopo do plano e ao conjunto de políticas públicas nele consubstanciadas.

A participação de agentes institucionais da sociedade civil deve dar-se, essencialmente, em todas as fases, inclusive na **fase de aprovação** do plano na Câmara Municipal. Naquele momento, poderá ser criado pelo gestor público um comitê da sociedade civil, formado por membros de diversas entidades que acompanharam o desenvolvimento dos trabalhos de formulação e montagem da proposta final, encaminhada em forma de projeto de lei à Câmara Municipal. Essa participação mais aprimorada das organizações da sociedade civil, em conjunto com os membros da equipe técnica da municipalidade e de outras instituições públicas, será fundamental para esclarecer e detalhar diante das lideranças políticas do ente legislativo qualquer tipo de dúvidas e lacunas nas matérias que constituem a versão do Plano Diretor apresentado à Câmara.

Essa instância de acompanhamento na fase de **aprovação** do plano procura evitar que processos desenvolvidos sob os princípios de uma gestão democrática participativa na construção das políticas municipais estratégicas, debatidas e acordadas nas fases anteriores (**aproximação e elaboração**), venham a ser descaracterizados sob as influências de um ou outro setor da política local – permeados por interesses particulares e excludentes –, resultando em alternativas diametralmente opostas às que foram produzidas pela sociedade ao longo do processo de discussões sobre o Plano Diretor.

Além disto, outro aspecto que deve ser ressaltado é que, por se constituir com mais propriedade na **fase de implementação**, na qual se realiza propriamente o andamento do plano – por meio do acompanhamento pelos conselhos de suas ações na definição de programas, projetos, etc. –, a construção de instrumentos de gestão é o resultado efetivo de ações no seio da sociedade e no contexto municipal. Sendo assim, a **formulação e aplicação dos instrumentos de gestão**⁷ envolvendo a sociedade civil e o corpo técnico da administração municipal é altamente relevante para o acompanhamento e posterior **avaliação dos resultados** alcançados, a partir das propostas de políticas públicas emanadas do Plano Diretor.

É altamente recomendável para o gestor público identificar as prioridades dos diversos segmentos sociais do seu município. Isso implica a criação de instâncias e instrumentos de gestão afinados com um amplo envolvimento da sociedade, desde a construção de proposições no Plano Diretor até a avaliação da efetividade das políticas e ações decorrentes da sua aplicação pelo poder público.

Complementarmente, importa também, no processo de gestão, a **fase de implementação**, com o debate entre os atores locais para a construção dos respectivos instrumentos de efetivação do plano. Os planos setoriais, programas e projetos, a legislação e demais ferramentas deverão ser debatidos nas instâncias participativas do município: conselhos municipais das políticas setoriais; fóruns e câmaras temáticas sobre os principais aspectos de interesse; assembleias regionais para a discussão das prioridades e do orçamento para atendê-las; audiências públicas, etc. Posteriormente, por meio desses instrumentos e das instâncias participativas locais, é que os atores da

⁷ Os instrumentos de gestão são aqui considerados como o conjunto de leis, decretos, portarias, planos setoriais, programas, projetos, etc. que virão complementar e materializar as diretrizes apontadas no Plano Diretor Municipal aprovado e sancionado pelos poderes constituídos.

sociedade e as autoridades poderão realizar uma **avaliação** transparente dos resultados da gestão, analisar os avanços e limites na execução das políticas públicas e mensurar o alcance das ações surgidas das diretrizes do Plano.

Nesse sentido, a administração municipal poderá realizar estudos e apresentar relatórios que destaquem as metas e padrões de gestão atingidos, ou apresentem os desafios ainda por vencer no campo das políticas públicas locais. Esses representam os primeiros documentos para aferir os resultados do processo e fundamentam o próximo momento no planejamento municipal, a **revisão do Plano Diretor**.

A revisão se dará depois de concluído o período de vigência desse Plano Diretor - principal instrumento de planejamento para o desenvolvimento municipal. De posse de relatórios, análises e diagnósticos, a equipe técnica da administração municipal deve realizar apresentações oficiais dos dados e informações ao conjunto de atores locais, seja nos conselhos setoriais, seja em fóruns especificamente convocados para informar e debater com os cidadãos e para fazer públicos os resultados de todo o processo de gestão democrática.

Nesse momento, reinicia-se o processo de discussão e formulação de futuras metas, de debate de novas prioridades, de reconhecimento de mais atores envolvidos direta ou indiretamente na revisão do novo Plano Diretor Municipal.

4. O QUE ESPERAR DA PARTICIPAÇÃO?

Recomendar a participação nas políticas públicas tem sido uma palavra de ordem bastante recorrente no cenário recente do país. Seguindo esta tendência nacional, a Campanha por Planos Diretores foi lançada neste ano, como já se discutiu. Interessante, contudo, é observar que ao mesmo tempo em que o texto-base da campanha remetendo ao Estatuto da Cidade justifica técnica e estrategicamente a urgência do Plano Diretor, no que se refere à dimensão participativa não avança muito além da recomendação da realização de oficinas regionais e locais. A rigor, pode-se afirmar que, nos últimos dez anos constituiu-se um contínuo “laboratório” para a experimentação de modelos institucionais distintos visando à participação da sociedade civil em programas governamentais no âmbito local. Contudo, há que se discutir os limites dessas ferramentas propostas com o intuito participativo ao *empoderamento* da população.

A maior parte do debate público no país tem lançado mão das transformações institucionais que vêm ocorrendo por duas vias principais: em primeiro lugar, pela ampliação da participação nas decisões públicas através de mecanismos de consulta que envolve a população diretamente, mediante a instituição de fóruns e plenárias locais,⁸ e, em segundo lugar, pelo fortalecimento dos mecanismos de *controle de política setorial*, mediante a criação de instâncias de deliberação e consulta⁹ que aglutinam

⁸ Os exemplos mais destacados nessa direção têm sido as experiências de orçamento participativo, que constituem foco deste estudo.

⁹ Pode-se afirmar que ocorreu um verdadeiro choque institucional na última década sinalizada pela criação de centenas, em alguns casos, milhares de conselhos nos planos locais nas áreas de criança e adolescente, do desenvolvimento urbano, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde e assistência social. Este tema vem recebendo espaço importante na literatura. Ver Gohn (1990 e 2001); Carvalho (1995); Coelho e Nobre (2004) entre outros.

representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientela.

Enquanto, no primeiro caso, o princípio fundamental em pauta é a consulta e, em algumas tentativas, o envolvimento direto dos beneficiários na provisão de serviços, no segundo, é a responsabilização dos gestores e de representantes da sociedade civil por decisões e ações implementadas. Ou seja, independentemente da avaliação que venha a ser feita sobre o aperfeiçoamento democrático ou sobre a melhoria da participação, têm-se implantado práticas de gestão consideradas exitosas, entre inúmeras ações e experiências de gestão pública. Isso significa dizer que se tem apostado em *formas de gestão mais descentralizadas* como um dos fatores impulsionadores do desempenho dos governos.

Contudo, nem a instituição dos Orçamentos Participativos, dos Conselhos Setoriais, dos Fóruns de Discussão ou de outros Mecanismos de Controle Social, a despeito da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou como um fator imprescindível para o melhor desempenho da gestão. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade governativa nas diversas instâncias, mas até que ponto essa capacidade se constitui num patrimônio cívico (capital social) ou se evidencia, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão? Além disso, como atestar a associação dessas inovações com os níveis de empoderamento da sociedade local ?

Conforme o próprio debate teórico apresentado aqui sugere, dificuldades maiores ao empoderamento surgem na mesma medida em que se expressa a resistência da sociedade à participação. Esta resistência apresenta-se, principalmente, como resultado de uma herança cívica desfavorável, ainda presente em muitas regiões e localidades do país, como os pequenos municípios do Norte e do Nordeste brasileiro. Por um lado, assiste-se a uma reduzida credibilidade no Estado, abalada por uma sucessão de governos descomprometidos com o bem-estar da população e, por outro, a uma ausência de experiências locais de associativismo (baixo *capital social*). Quer dizer, expressam-se os limites de se trabalhar com burocracias acostumadas aos antigos modelos e resistentes a qualquer estratégia de reformar o Estado e, também, mesmo nos casos em que se costumam identificar instrumentos de participação social, questiona-se a identificação dessas instituições, enquanto portadoras de real significado associativo, quando a tradição, a prática e o registro de associativismo são ainda recentes no País.¹⁰ Significa dizer que, mesmo que se ressalte a importância dos mecanismos institucionais criados no âmbito de um programa ou política, essa condição desfavorável, denominada como uma “herança de atraso” por Bonfim e Silva (2003) constitui-se num fator complicador ao empoderamento.

A rigor, freqüentemente, reconhecem-se limitações ditadas pela força da herança não-associativa. Há limites contidos na *representação* e na *participação popular* intermediada por associações de qualquer espécie, sobretudo por aquelas oriundas de mudanças institucionais, como os modelos programáticos com nítida orientação governamental. Além disso, independentemente da discussão sobre a eficácia dessas

¹⁰ Só a partir de 1998, foi possível extrair dados sobre a malha associativa, para as seis maiores Regiões Metropolitanas brasileiras, através da Pesquisa Mensal de Emprego, produzida pelo IBGE. Para o conjunto de municípios médios e pequenos, as informações sobre a participação da população em associações apenas começaram a ser levantadas nos dois anos, através da pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD).

tais instituições/associações, a participação/representação da população, requer uma nova engenharia institucional também por parte do Estado, ainda despreparado, na maioria dos casos, para enfrentar os problemas mais simples da ação coletiva.

Outra ponderação expressa na opinião de alguns autores é, no entanto, ainda mais contundente. Por essa abordagem, a proposta de organização e mobilização da sociedade civil e dos pobres na construção e controle dos programas, por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, é parte de um processo de reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à racionalidade técnica do gasto público, conforme sugere Ivo (2004). A rigor, a autora compartilha das críticas à focalização¹¹ como princípio ordenador das políticas sociais e às propostas de empreendedorismo e empoderamento¹², como estratégias de enfrentamento da pobreza via mercado, quando aplicadas ao caso brasileiro que exhibe uma configuração bastante informal e excludente de mercado de trabalho. Chama a atenção, assim, para uma *circularidade sem saída* presente em políticas dessa natureza, na medida em que as mesmas se orientam pela suposição de que grupos pobres venham a se constituir sujeitos políticos ativos, mediante sua integração ao mercado, sem tratar das políticas estruturais mais amplas de crescimento e redistribuição de renda.

De todo modo, a emergência, no Brasil, de experiências nas quais a participação da sociedade se dá de forma associada a uma ramificação executiva dos governos, como é o caso dos Planos Diretores Municipais é expressiva em termos do dinamismo, dos números e dos contornos adquiridos. A questão ainda a responder é: a quem de fato favorece a abertura de novos canais entre a sociedade civil e o poder político local e o empoderamento resultante dessas estratégias? Analisar experiências dessa natureza torna-se, então, um imperativo para os investigadores do assunto.

BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Abers, R. (2003). *Reflections on What Makes Empowered Participatory Democracy Happen*. In: Archon Fung; Erik Olin Wright. (Org.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, v.IV, p. 200-207 London-New York: Verso Press.
- Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Bandeira, P. (1999). *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto para Discussão n.630. Brasília:IPEA.
- Baiocchi, G. (2001). *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*, *Politics & Society*. 29:1
- Bonfim, W. e Silva, I. (2003). "Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível?" *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 21, p.109-123, nov.

¹¹ Este processo tenderia, segundo a autora a "despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais (universais) em programas e estratégias de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos" (Ivo, 2004:60). E acrescenta, "o problema é que as ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos e avaliações, e não em direitos ou em políticas, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas" (Ivo, 2004:64).

¹² Para conhecer a visão do Banco Mundial sobre *empoderamento* ver World Bank (2002).

- Boschi, R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n.4 p.655-690.
- Carvalho, A. (1995). Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro, IBAM/FASE.
- Coelho, V. (2004). Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions. *IDS Bulletin*, v. 35, n.2, pp. 33-39.
- Coelho, V. e Nobre, M. (2004). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Editora 34.
- Côrtes, S. (2004). Participação e Governança: o impacto de fóruns participatórios sobre a gestão e implementação de políticas públicas. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro da ANPOCS, Caxambu.
- Evans, P. (1993). "O Estado como problema e solução" in *Lua Nova* n° 28/29 São Paulo pp.107-156.
- Fernandes, A. (2002). Path dependency e os estudos históricos. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 79-112, 1º semestre.
- Fundação Joaquim Nabuco. Metodologia para Elaboração de Planos Diretores in www.funda.gov.br.
- Gohn, M. (1990). Conselhos Populares e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*, v.IX, n.26 p.25-47, São Paulo, Cortez.
- Gohn, M. (2001). Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica. São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v.84).
- Ivo, A. (2004). A Reconversão do Social: dilemas da distribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 57-67. Revista da Fundação Seade, São Paulo.
- IBGE. Censo Demográfico 2000.
- Schneider, A and Goldfrank, B. (2002). Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state (149), 1-22. Brighton, Institute of Development Studies. IDS Working Papers.
- Sintomer, Y. (2004). Los presupuestos participativos em Europa: retos e desafíos. Comunicação apresentada no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración pública, Madrid, España 2-5 nov 2004.
- Vitale, D. (2004). Reforma do Estado e Democratização da gestão Pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. Comunicação apresentada no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración pública, Madrid, España 2-5 nov 2004.
- World Bank, The (2002). Empoderamento and Poverty Reduction. A sourcebook. The World Bank.

RESENHA BIOGRÁFICA

Catia Wanderley Lubambo é doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, desde 2000, quando desenvolveu estudo sobre o Desempenho da Gestão Pública em Municípios do Nordeste Brasileiro. É pesquisadora e docente do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco e do Núcleo de Estudos e Opinião em Políticas Públicas/UFPE, focalizando temas como gestão, cidadania e atores sociais. Tem trabalhos publicados sobre Avaliação de Programas Sociais, Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão, Gestão Pública Local, Orçamento Participativo no Recife, Indicadores Sociais para o Nordeste e sobre Políticas Sociais no Brasil.

Fundação Joaquim Nabuco

Av. Dois Irmãos, n.92 Apipucos Recife PE Brasil

CEP: 52 071-440

F. (55- 81- 3441 5900 r.315)

lubambo@fundaj.gov.br

www.fundaj.gov.br

QUADROS E TABELAS

TABELA 1 – Obrigatoriedade de Elaborar ou Revisar Planos Diretores em Número de Municípios por Estados no Nordeste - 2004

ESTADOS DO NORDESTE	MUNICÍPIO S (com mais de 50 mil)	MUNICÍPIOS (com mais de 20 mil)	MUNICÍPIOS (com menos de 20 mil situados em RMs ou AUs)	TOTAL	MUNICÍPIOS (total nos estados)
ALAGOAS	6	31	7	44	102
BAHIA	36	125	2	163	417
CEARÁ	3	42	1	46	184
MARANHÃO	19	56	1	76	217
PARAÍBA	8	19	3	30	223
PERNAMBUCO	31	61	4	96	185
PIAUÍ	5	16	8	29	222
RIO G. NORTE	7	14	2	23	167
SERGIPE	6	12	2	20	75
TOTAL	121	376	30	527	1792

Fonte : www.cidades.gov.br

TABELA 2

Número de municípios, segundo a população total e a população urbana, por porte segundo os Estados no Nordeste

Estado	Porte do município (número de habitantes)							
	De 20.000 a 30.000		De 30.000 a 40.000		De 40.000 a 50.000		Acima de 50.000	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
Alagoas	22	5	3	3	5	3	7	2
Bahia	79	27	29	7	15	6	38	24
Ceará	32	17	17	9	14	6	24	9
Maranhão	31	14	20	6	6	1	20	12
Paraíba	13	2	4	2	2	4	8	5
Pernambuco	38	13	17	6	6	9	31	18
Piauí	8	3	6	1	2	2	5	3
Rio G. Norte	8	3	4	4	2		7	4
Sergipe	9	3	2		1	1	6	5
Nordeste	240	87	102	38	53	32	146	82

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

Figura 2

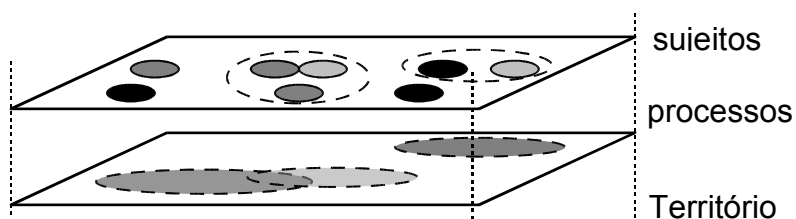
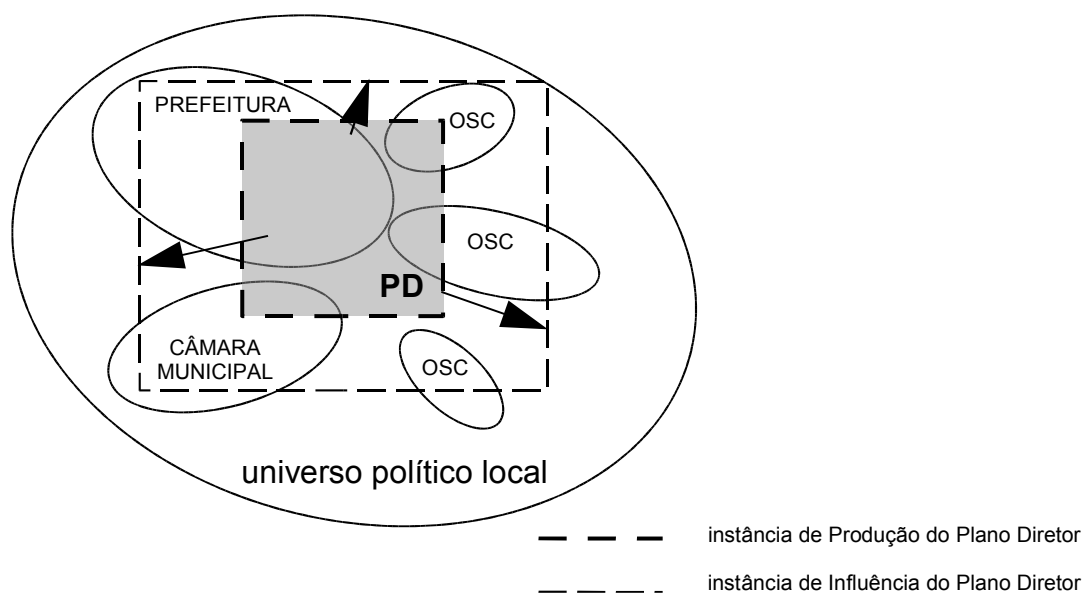


Figura 3



RESUMO

O trabalho tem como objetivo abordar a experiência recente em torno da urgência de elaboração de planos diretores municipais participativos no Brasil e nessa perspectiva, propor a construção de uma metodologia. A obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, em cidades com mais de vinte mil habitantes e outras singularidades, instituída na Constituição Federal de 1988, constituiu-se um passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local, em meio ao processo de reforma do Estado e de descentralização política no país. De modo

complementar, a instituição do Estatuto da Cidade – por intermédio da Lei no. 10.257 de julho de 2001, que regulamenta o Capítulo de Política Urbana da Constituição – permitiu a implementação de novos instrumentos jurídicos por parte do poder executivo municipal. a serem utilizados no planejamento e na implementação da política urbana. Apesar dessa importância, apenas 17,6% dos 5.560 municípios no país possuíam Plano Diretor no ano de instituição da Lei, 2001. Nesse cenário o Ministério das Cidades reuniu esforços no sentido de orientar os municípios na elaboração de seus Planos Diretores (PDs). Uma campanha nacional foi lançada no sentido de sensibilizar governos e sociedade civil, em vários estados do país. Contudo, o principal avanço contido no Estatuto da Cidade refere-se à inclusão da participação popular como elemento constitutivo do processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação. Nessa perspectiva, definir uma metodologia básica de trabalho numa concepção participativa parece fundamental, a despeito das singulares necessidades regionais e locais. Assim, neste trabalho são abordados, primeiramente, os aspectos imprescindíveis ao conhecimento dos diversos atores sociais do município, pois se trata de um instrumento no qual se destaca a participação popular para a gestão democrática. Num segundo momento, o *Conteúdo e o Processo de Elaboração do Plano Diretor*, são apresentados metodologicamente em três grandes fases: (i) fase de aproximação com a realidade municipal (ii) fase de elaboração do Plano, destacando-se as atividades de levantamento, análise e proposições, e (iii) fase de aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal. Ou seja, a elaboração de Planos Diretores Municipais tem um caráter nítido de prevenção quanto aos impactos negativos que porventura advenham da ocupação desordenada do território; mas, por outro lado, a prevenção se impõem também ao se buscar a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Aposta-se que a produção e a gestão participativa do PD são mais fáceis do que qualquer tentativa posterior de remediar ações e interesses já materializados.