

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO
DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS DE
MINAS GERAIS**

Maria Izabel Marques do Valle

117
301.185.001 (815.4)
V. 181P

Maria Izabel Marques do Valle

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM
MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

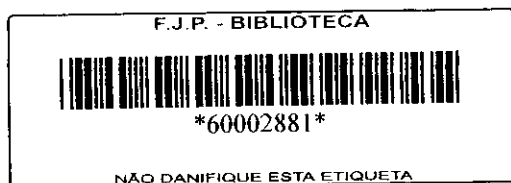
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci
Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Belo Horizonte

2007



V181p
2007

VALLE, Maria Izabel Marques do

A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais / Maria Izabel Marques do Valle. Belo Horizonte: 2007.

153f.: il.

Orientadora: Profª Drª Telma Maria Gonçalves Menicucci.

Dissertação (mestrado) Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho / Fundação João Pinheiro.

1. Política urbana – planos diretores participativos. 2. Participação social, governança e empoderamento. 3. Desenhos institucionais e processos participativos. I. Título.

CDU: 301.185.001



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 07 (sete) dias do mês de dezembro de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS”**, elaborada por **Maria Izabel Marques do Valle**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Área de Concentração Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi argüida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por: Professora Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci, Professor Doutor Frederico Poley Martins Ferreira e Professora Doutora Maria de Lourdes Dolabela Pereira. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade pela **APROVAÇÃO**. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2007.

Professora Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora) – FJP

Professor Doutor Frederico Poley Martins Ferreira – FJP

Professora Doutora Maria de Lourdes Dolabela Pereira - UFMG

DEDICATÓRIA

À minha família, pelo apoio e confiança incondicionais e inestimáveis,
minha âncora neste e em todos os percursos.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as contribuições para que este trabalho chegasse ao seu término. Gostaria de agradecer de forma especial à minha orientadora, Prof^a Telma Maria Gonçalves Menicucci, pela firmeza, competência, compreensão e confiança, me proporcionando o descobrimento de novos caminhos no conhecimento e no saber. Agradeço também à amiga Flávia de Paula Duque Brasil, companheira de percurso e referência desde a primeira hora, esteio em todos os momentos de dúvidas e vacilação.

Gostaria de agradecer à FJP e à Escola de Governo a oportunidade concedida, em particular à chefe de gabinete Andréa Maria Ladeira Rodrigues, pelo apoio recebido.

Devo também um agradecimento a alguns amigos e parceiros, cuja convivência me proporcionou o compartilhamento de momentos de lazer e de reflexão, ambos fundamentais para este trabalho: as equipes do Instituto de Estudos Pró Cidadania – Pró Città, da Bios Consultoria e da Linha Projetos.

De forma especial, gostaria de agradecer às pessoas dos municípios de Pedro Leopoldo, Pouso Alegre e Santa Bárbara, pela colaboração e solicitude com que me receberam.

E, finalmente, mas não em último lugar, gostaria agradecer de coração aos meus colegas, amigos e companheiros de todas as horas, os coordenadores dos planos diretores dos sete municípios pesquisados, pela paciência, pela colaboração, pelo apoio, pelo carinho, pela ajuda inestimável que representaram, fornecendo dados e informações, compartilhando momentos de incerteza e de satisfação, sem os quais eu não conseguiria ter concluído este trabalho.

“... práticas de governança têm tanto mais chances de vingar, quanto mais forte for o Estado e a própria sociedade civil. Em caso contrário, ... podem terminar por se constituírem num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode o poder, quem não pode, a participação.”

(BOSCHI, 1999)

RESUMO

Este trabalho analisa o desenho institucional proposto pelo Ministério das Cidades para a elaboração dos planos diretores municipais, na trilha aberta pelos novos marcos jurídico-urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que definem a participação social como constituinte dos planos diretores. Esta análise é elaborada a partir do conceito de governança, associando a participação social à ampliação da democracia, e se fundamenta nos modelos analíticos propostos por Fung (2004) e Lubambo e Coelho (2005), sendo que o primeiro autor caracteriza as dimensões componentes de uma instância participativa visando seus efeitos com relação ao aperfeiçoamento democrático e os outros dois autores estabelecem uma classificação dessas instâncias participativas quanto aos níveis de empoderamento propiciados. A partir daí, este trabalho analisa a implementação do desenho institucional em sete municípios de Minas Gerais, de forma geral, identificando as diferenças entre eles em termos dessa implementação. Aprofunda a análise em dois deles, nos quais o processo participativo ocorreu de forma mais intensa, procurando identificar os fatores comuns que contribuíram para a efetividade desses processos. Argumenta-se que a institucionalização das instâncias participativas é essencial para o bom desempenho dos processos participativos nos municípios, contribuindo para a ampliação da boa governança e para o empoderamento dos atores. Destaca-se que essa implementação é influenciada pelos contextos locais, em especial quanto ao papel dos governos locais e às experiências prévias com participação, resultando em níveis diferenciados de aperfeiçoamento democrático. Em que pese a amplitude dos temas e o interesse difuso que caracterizam os planos diretores, as experiências locais demonstraram a contribuição das instâncias participativas para o engajamento dos atores e para a deliberação pública, desde que associadas à atuação vigorosa do representante do Executivo local e, em menor escala, à existência de experiências prévias com participação.

Palavras-chave: política urbana – planos diretores participativos; participação social, governança e empoderamento; desenhos institucionais e processos participativos.

ABSTRACT

This work analyzes the institutional design proposed by Ministério das Cidades for preparation of municipal directors plans, in the trail of new legal and urbanistic data established by the Estatuto da Cidade approved in 2001, pointing the social participation as a key role for new municipal directors plans. The analysis consider the governance idea and associates the social participation to the widening of democracy based in the analytical models proposed by Fung (2004), and Lubambo and Coelho (2005), the first author characterizing the component dimensions of a participative instance linked to the results, in direct relation with democratic improvement and the other two authors classifying these participative instances related to the levels of empowerment gain. From that premises it is done a generic evaluation of that institutional design implementation in seven Minas Gerais municipalities, identifying the differences among them in terms of that implementation. The analysis is them deepened in two of these municipalities, where the participative process occurred more intensely, in search for the common factors contributing for the effectiveness of the processes. The stated point of view is that institutionalizing the participative instances revealed to be essential for the good implementation of the participative processes in that municipalities, contributing to the widening of good governance and to the empowerment of actors. It is emphasized the influence of the local context in this implementation, particularly the local government role and previous experience in participatory processes, resulting in different levels of democratic improvement. Even taking into account the breadth of the subject and the diffuse interests that characterize directors plans, local experiences showed the participative instances strong contribution for the commitment of all involved and for public deliberation, being associated with the determined actuation of the local Executive representant and, in minor extent to the existence of previous experiences in participative processes.

Keywords: urban policy - participative directors plans; social participation, governance and empowerment; institutional design and participative processes.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões e conseqüências de desenhos institucionais	58
Quadro 2 – Caracterização dos níveis de empoderamento de estruturas de deliberação participativas	60
Quadro 3 – Desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP ...	64
Quadro 4 – Níveis de empoderamento potenciais do desenho institucional proposto para a elaboração do PDP	71
Quadro 5 – Síntese da implementação do desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP em municípios de Minas Gerais	88

LISTA DE SIGLAS

ACIPL - Associação Comercial e Industrial de Pedro Leopoldo
ACISB - Associação Comercial e Industrial de Santa Bárbara
ACMBA - Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Andyara
AMBEL - Assembléia Metropolitana da RMBH
APA Carste - Área de Proteção Ambiental Carste Lagoa Santa
APAE Sul-RMBH - Área de Proteção Ambiental Estadual Sul-RMBH
ASEP - Associação de Engenheiros e Arquitetos de Pedro Leopoldo
BHTRANS - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A.
BNDES - Banco Econômico de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CA - Coeficiente de Aproveitamento
CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CEBs - Comunidades Eclesiásticas de Base
CEF - Caixa Econômica Federal
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
CF 1988 - Constituição Federal de 1988
CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB - Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
Compland - Conselho Municipal do Plano Diretor de Pedro Leopoldo
ConCidades - Conselho Nacional das Cidades
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CREA-MG - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
DER/MG - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
DETEL - Departamento Estadual de Telecomunicações
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EC - Estatuto da Cidade
Emater - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEMAM - Federação Mineira de Associações Microrregionais
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEPHA-MG - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
IGA - Instituto de Geociências Aplicadas
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MCidades - Ministério das Cidades
MNRU - Movimento Nacional para a Reforma Urbana
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OGU - Orçamento Geral da União
ONG - Organizações Não Governamentais
OP - Orçamento Participativo
PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PDAM - Plano Diretor Agrícola Municipal
PDP - Plano Diretor Participativo
Pesquisa OD - Pesquisa Origem-Destino
PMAT - Programa de Modernização Administrativa e Tributária
PMDRS - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais
PNAFM - Programa Nacional de Apoio Financeiro aos Municípios
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA - Plano Plurianual
PRODEMU - Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal
PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar
PSDB - Partido Social Democrata Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores
RFFSA - Rede Ferroviária Federal S.A.
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
RPPNF Caraça - Reserva Particular do Patrimônio Natural Federal do Caraça
SEAM - Secretaria de Estado de Assuntos Municipais
SEDRO - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEPLAG – Secretaria de Estado de planejamento e Gestão
SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SINTICOMEX - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção, do Mobiliário e nas Indústrias de Extração de Mármore, Calcário e Pedreiras de Pedro Leopoldo, Matozinhos, Prudente de Moraes, Capim Branco e Confins

TO - Taxa de Ocupação

UFLA - Universidade Federal de Lavras

UNIPAC - Universidade Presidente Antonio Carlos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL	22
1.1. Antecedentes	22
1.2. A política urbana no governo Lula	29
1.3. O Plano Diretor Participativo	31
2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
2.1. Democracia e participação	36
2.2. Espaços de participação social	39
2.3. Delimitando a participação social	40
2.3.1. Importância	40
2.3.2. Limites	41
2.3.3. Riscos	41
2.3.4. Impactos positivos	42
2.4. Participação social e governança	42
2.4.1. Ampliação da democracia	44
2.4.2. Empoderamento	47
2.4.3. Desenho institucional	49
2.5. Papel do Executivo municipal com relação à participação social	50
3. O DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	53
3.1. O modelo de análise	53
3.1.1. Dimensões de um desenho institucional	53
3.1.2. Níveis de empoderamento de um desenho institucional	58
3.2. A análise do desenho institucional do Plano Diretor Participativo	61
4. A IMPLEMENTAÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS	73
4.1. Adaptação do desenho institucional para a leitura comunitária e para a formulação de propostas	73
4.2. A implementação do desenho institucional em municípios de Minas Gerais	76
5. O DESEMPENHO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DE PEDRO LEOPOLDO E SANTA BÁRBARA	95
5.1. Município de Pedro Leopoldo	96
5.2. Município de Santa Bárbara	109

5.3. Semelhanças (e diferenças) entre os processos participativos	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
APÊNDICES	147
APÊNDICE A – Roteiro para caracterização dos municípios e entrevistas nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara	147
APÊNDICE B – Relação dos entrevistados nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara	150
APÊNDICE C – Relação dos coordenadores da FJP entrevistados	152

INTRODUÇÃO

O processo de democratização que culminou na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) trouxe como consequência uma nova correlação de forças intergovernamentais, com estados e municípios aumentando seu poder por meio da constituição do Estado federativo. A CF 1988 atenua a dependência das instâncias sub-nacionais em relação ao governo central, com a autoridade de governadores e prefeitos dependendo do voto popular direto. Amplia-se a parcela dos tributos federais transferidos aos governos sub-nacionais e os municípios são declarados entes federativos autônomos, com a competência, dentre outras, do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo no território municipal e do parcelamento do solo urbano. Ganham força os governos locais, ampliando sua agenda e mudando o seu papel, deixando de ser meros executores de ações dos níveis centrais.

Esse processo de descentralização, seguido dos movimentos de reforma do Estado nos anos 90, incorpora o princípio da participação popular direta na formulação e implementação de políticas públicas, como parte do processo de construção da democracia. O duplo eixo descentralização/participação passa a ser central na formulação de políticas públicas e destaca as relações de tensão e conflito entre forças não equivalentes, não apenas entre poder público e sociedade, mas também entre os grupos distintos que compõem a sociedade. No âmbito local, o governo municipal se configura como o espaço estratégico para a viabilização da participação social.

Com relação à política urbana, tendo como pressupostos a descentralização e a participação, é construída uma agenda de reforma urbana, a partir de demandas colocadas pelos movimentos sociais. A princípio organizados no Movimento Nacional para a Reforma Urbana (MNRU), posteriormente transformados no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1988 constroem essa agenda fundamentada na gestão democrática das cidades e na inclusão social, enfatizando o direito à cidade.

A partir de 1988, o governo central retraiu as suas funções executoras, financiadoras, gestoras e reguladoras no campo da política urbana, ficando a cargo dos municípios o cumprimento da nova agenda colocada, cujos pilares, destacados por Brasil (2004:98) consistem:

no direito à cidade e à moradia adequada, na função social da propriedade e na gestão democrática das cidades, ancorados nos valores de fundo de cidadania e democracia participativa: equidade, inclusão e justiça socio-espacial. Essa pauta remete, portanto, à politização do planejamento e gestão urbana e sublinha as dimensões redistributivas e regulatórias das políticas urbanas.

Dessa forma, convergem, na política urbana, (i) a ênfase na descentralização e na participação e (ii) a temática central que tem norteado a discussão sobre políticas sociais no Brasil, ou seja, o combate à desigualdade e à exclusão social, gestadas pelos processos de urbanização associados aos processos socioeconômicos e políticos.

A busca pelas cidades sustentáveis e democráticas, bandeira levantada pelos movimentos sociais desde a década de 80, culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, novo marco jurídico-urbanístico brasileiro, que regulamenta os artigos sobre política urbana da CF 1988 e consolida a função social da propriedade e da cidade e a gestão democrática, definindo o plano diretor municipal como o instrumento por excelência para isso.

Seguindo essa tendência, o primeiro governo Lula (2003/2006) criou o Ministério das Cidades (MÇidades) e estruturou uma política nacional de desenvolvimento urbano, apoiada, dentre outros pontos, na elaboração dos planos diretores municipais, obrigatórios para municípios acima de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas. Como incentivo ao cumprimento dessa obrigatoriedade, o MÇidades lançou, em 2005, a “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, criando a marca “Plano Diretor Participativo”. Essa campanha envolve a disponibilização para os municípios de uma orientação normativa e metodológica que enfatiza a participação social e a implementação dos instrumentos do EC. Fornece material de capacitação para as equipes locais e para a divulgação e promoção dos trabalhos, incluindo publicações, cartilhas, jogos, vídeos, *jingles*, cartazes, disponíveis em meio eletrônico; estrutura uma rede de apoio a partir do governo federal e dos governos estaduais; e, ainda, disponibiliza recursos financeiros aos quais os municípios se candidatam a partir de chamadas públicas, mediante apresentação de projetos para análise, aprovação e liberação dos recursos solicitados, que são limitados pelas verbas disponíveis no governo federal.

A partir da obrigatoriedade instituída pelo EC e do incentivo fornecido pelo governo federal na forma da campanha citada, o País tem assistido a um momento inédito: um movimento nacional de elaboração de planos diretores no sentido da implementação de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

Segundo dados do MÇidades, que realizou uma consulta em outubro e novembro de 2006 nos 1.682 municípios brasileiros obrigados a elaborar seus planos diretores, 67,2% estavam com os seus projetos de lei aprovados ou em tramitação nas Câmaras Municipais; 11,6% em estágio final de elaboração pelo Executivo; 17,7% estavam em elaboração pelo Executivo; e apenas 3,6% não haviam iniciado os processos de elaboração dos seus planos diretores. No Estado de Minas Geras, dos 185 municípios obrigados a elaborar seus planos

diretores, 69% estavam com os seus projetos de lei aprovados ou em tramitação nas Câmaras Municipais; 29% estavam em estágio final de elaboração pelo Executivo; e apenas 2% não haviam iniciado os processos de elaboração dos seus planos diretores.

No entanto, os municípios enfrentam dificuldades no cumprimento da nova agenda colocada a partir da CF 1988 e reforçada pelas exigências instituídas pelo EC, podendo ser apontadas: as precariedades de ordem técnica, administrativa e política no Executivo municipal; a resistência do meio técnico e burocrático à superação da lógica de planejamento racional-tecnocrático; a inexperiência ou desinteresse dos atores da sociedade civil organizada em relação às questões mais globais (BRASIL, 2004). No intuito de minimizar essas dificuldades, a metodologia proposta pelo governo federal, por um lado, visa incentivar a implementação dos novos princípios instituídos para a gestão urbana e das cidades e, por outro, procura orientar e apoiar os municípios para as suas ações nesse sentido, apontando para uma articulação possível e desejada entre os diversos níveis de governo e a sociedade.

As exigências legais e a metodologia definida pelo governo federal, a partir dos novos preceitos instituídos pelo EC, colocam, de maneira uniforme para todos os municípios, em que pese suas dificuldades e sua heterogeneidade, dois pontos fundamentais: a definição do conteúdo mínimo de um plano diretor e a obrigatoriedade do processo participativo, sob pena de ser o poder público (executivo e legislativo) acusado de improbidade administrativa.

É esse segundo ponto que inaugura o que tem sido identificado como um novo paradigma do planejamento urbano: o Plano Diretor Participativo (PDP), denominação adotada pela "Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos" e que aponta para uma questão crítica: a mobilização e a efetiva participação da sociedade na construção do plano diretor municipal, entendido como uma política pública resultado da atividade política e reflexo de uma política urbana nacional que incorpora os novos conceitos de gestão pública – descentralização, participação e inclusão, enfatizados pela CF 1988.

Esse é o eixo em torno do qual se desenvolve o presente trabalho, ou seja, a questão da participação social na elaboração dos planos diretores municipais, considerando a metodologia proposta pelo MCidades. A sua importância relaciona-se ao fato de serem ainda recentes as experiências relativas à construção de uma política urbana democrática e inclusiva, o que aponta para a relevância dos governos locais e da articulação entre os governos municipais e o governo estadual, como instância intermediadora entre as esferas nacional e municipal, diante da fragilidade de grande parte dos municípios para o

enfrentamento das obrigações assumidas, em especial quanto a recursos técnicos e financeiros.

Elaborados a partir de um mesmo desenho institucional proposto pelo MCidades, os planos diretores têm tido processos participativos diferenciados, quanto à sua expressividade e significância, alguns mais intensos que outros. Essas diferenças podem ser creditadas às diferenças entre as dinâmicas políticas e sociais locais.

Decorre daí as duas questões centrais que este trabalho busca responder. Em primeiro lugar, se a metodologia proposta pelo governo federal para a elaboração dos PDP se constitui em um arranjo institucional adequado para propiciar o "encontro" entre Estado e sociedade civil, na construção de uma política urbana municipal, dentro dos preceitos instituídos pelo EC. E, em segundo lugar, quais as características dos contextos político e social locais que contribuem para a efetividade desse encontro, em termos do aperfeiçoamento democrático almejado. A expressão "encontro", melhor desenvolvida posteriormente, aqui é entendida como a interação entre a sociedade civil e o governo, no sentido de uma maior transparência e publicização das políticas públicas e de uma participação efetiva da população na sua formulação e na sua implementação.

Os argumentos analíticos para essa investigação são derivados das discussões que associam a questão da participação social à ampliação da democracia, articulando a democracia representativa e a democracia participativa e valorizando a criação de espaços públicos que permitem a manifestação de atores antes excluídos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Toma-se como pressuposto central a contribuição positiva da participação social para a ampliação da democracia e da boa governança, com reflexos no empoderamento dos atores sociais, seja pelo fortalecimento dos espaços de socialização e descentralização do poder, seja pela ampliação desses espaços e de formas de articulação entre o Estado e os sujeitos sociais. Nessa linha, destaca-se a institucionalização das instâncias participativas como forma de se contrapor a uma herança brasileira de autoritarismo e clientelismo, contribuindo para o fomento à participação. Os formatos institucionais das instâncias participativas podem contribuir para minimizar os problemas decorrentes da resistência em participar, em função do individualismo e do comodismo das pessoas de modo geral, contribuindo para a formação de uma cultura de participação, com reflexos na ampliação da boa governança.

Esse é o enfoque desta análise, ou seja, a relação que pode ser estabelecida entre participação social, governança e empoderamento dos atores sociais envolvidos. A hipótese de que se partiu considera que o desenho institucional proposto para a elaboração dos PDP

é fator fundamental para a promoção e o bom desempenho dos processos participativos nos municípios, em especial diante do ineditismo da campanha nacional lançada pelo governo federal e da diversidade do universo de municípios brasileiros. No entanto, considera-se que a implementação desse desenho vai ser influenciada pelos contextos locais, em especial a partir da atuação dos governos locais e, de forma complementar, da existência ou não de experiências anteriores de participação.

No caso dos planos diretores, a importância dos governos locais é reforçada pelo fato de que é prerrogativa do Executivo a iniciativa de propor, demandar de sua própria equipe ou contratar planos diretores, já que estes se constituem em ferramentas de gestão do território municipal, integrando a administração municipal a cargo do Executivo. Além disso, é importante a relação entre Executivo e Legislativo, pelo fato de que o plano diretor, encaminhado pelo Executivo como anteprojeto de lei, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal. O Ministério Público poderá processar por improbidade administrativa prefeitos e vereadores pelo descumprimento dos princípios instituídos pelo EC para a elaboração de planos diretores, quanto ao caráter do processo participativo, quanto ao seu conteúdo e quanto à sua implementação.

A investigação proposta se baseia no modelo analítico elaborado por Fung (2004), que caracteriza as dimensões constitutivas de uma instância participativa e seus efeitos e conseqüências na qualidade do processo participativo. A ele é associada a classificação elaborada por Lubambo e Coelho (2005), relativa aos níveis de empoderamento atingidos por determinadas instâncias participativas. Ambos buscam, em última análise, estudar a repercussão da participação social na justiça e eficácia das políticas públicas, gerando mais *accountability* e ampliação da governança, o que converge com os pressupostos adotados.

Metodologicamente, partiu-se da análise da metodologia proposta pelo MCidades enquanto recurso institucional para a elaboração dos PDP segundo os modelos analíticos de Fung (2004) e Lubambo e Coelho (2005). Essa análise verifica a relação entre as etapas previstas por essa metodologia e as dimensões do modelo analítico de Fung (2004), assim como a sua capacidade de propiciar a participação social e o empoderamento dos atores, neste caso também por meio da classificação de Lubambo e Coelho (2005).

Para tentar explorar a hipótese explicativa das variações do desempenho dos municípios em termos da participação, o segundo passo foi analisar a implementação do desenho institucional proposto nos municípios, buscando identificar a influência dos contextos locais na sua implementação e na qualidade dos processos participativos. Para isso, foi analisado como os municípios cumpriram cada etapa prevista no desenho institucional e, a partir daí,

que fatores contribuíram para o seu desempenho com relação aos processos participativos, em termos do aperfeiçoamento democrático.

O estudo empírico dos processos participativos na elaboração dos planos diretores foi feito tendo como referência as informações produzidas a partir das experiências profissionais na Fundação João Pinheiro (FJP)¹. Entre 2004, quando foi editado o guia para elaboração dos PDP pelo MCidades, e 2006, prazo final estabelecido pelo EC para os planos diretores dos municípios a isso obrigados, a equipe técnica da FJP participou da elaboração dos planos diretores de sete municípios: Barão de Cocais, Barbacena, Governador Valadares, Lavras, Pedro Leopoldo, Pouso Alegre e Santa Bárbara.

A análise foi realizada em duas etapas, com níveis de abrangência e escopo diversos. A primeira delas, mais geral, analisa a maneira como foi implementado o desenho institucional proposto em cada um dos municípios. Com isso, pretendeu-se compor um pano de fundo como indicação, mesmo que genérica, de como esse desenho institucional tem sido implementado nos municípios, nessa corrida para atendimento aos prazos e princípios instituídos pelo EC para elaboração de seus planos diretores. A partir desse pano de fundo, foi possível identificar quais municípios demonstraram um melhor desempenho na sua implementação, o que levou à segunda etapa.

A segunda etapa analisa de forma mais aprofundada dois dos municípios, onde o processo participativo, aparentemente, aconteceu de forma mais intensa: Pedro Leopoldo e Santa Bárbara. Esse aprofundamento procurou identificar como os contextos locais influenciaram na implementação do desenho institucional, considerando a atuação dos representantes dos Executivos locais e a existência ou não de experiências prévias com participação social, e o que isso representou em termos do seu desempenho quanto aos processos participativos, visando o aperfeiçoamento democrático.

Para a realização da pesquisa, foram utilizados dados secundários e dados primários. Os dados secundários referem-se aos registros constantes dos relatórios técnicos produzidos sobre o processo participativo em cada município, referentes à etapa do diagnóstico sobre a realidade municipal, em que foram promovidas consultas públicas à população. Além disso, foram utilizados os registros referentes aos eventos de discussão de propostas e de realização de audiências públicas em Pedro Leopoldo e em Santa Bárbara, em especial as atas que registraram todas as reuniões do Conselho Municipal do Plano Diretor (Compland) em Pedro Leopoldo.

¹ A Fundação João Pinheiro (FJP) integra o sistema de planejamento do Estado de Minas Gerais, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e está cadastrada junto ao MCidades, credenciada para a capacitação dos municípios e para apoiar a elaboração de seus planos diretores.

Os dados primários referem-se às entrevistas com os coordenadores de cada plano diretor na FJP, assim como àquelas realizadas com diversos atores locais que participaram do processo nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, representando as equipes locais da administração pública, o poder legislativo, os segmentos econômicos e os setores populares.

Deve ser ressaltado que esta análise se atém ao processo participativo para a elaboração dos planos diretores em si mesmo, desde as ações dos governos locais para a sua estruturação, passando pelas etapas da sua implementação previstas na metodologia do MCidades, até a conclusão do anteprojeto de lei e o seu encaminhamento para aprovação. Não aborda o conteúdo dos planos diretores, a não ser de modo muito superficial, nem tampouco os seus efeitos com relação à gestão democrática, até porque ainda é um processo em curso, não sendo possível avaliar esse tipo de resultado.

O reduzido número de casos estudados não permite generalizações. No entanto, dentro de suas limitações, a análise pode iluminar a compreensão dos processos participativos e contribuir para as discussões sobre um tema ainda em construção, ou seja, a implementação de uma política de desenvolvimento urbano inclusiva e participativa.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo discorre sobre a política urbana no Brasil, a partir da década de 60, contextualizando em especial o período da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade, quando é instituído um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. A seguir, trata da política urbana no governo Lula, que propõe a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e sinaliza um novo paradigma para o planejamento urbano: os Planos Diretores Participativos (PDP).

O segundo capítulo apresenta os fundamentos teóricos que nortearam a análise pretendida neste trabalho, a partir da discussão sobre as relações entre democracia e participação, procurando definir o que são os espaços de participação e quais são os limites e as potencialidades dessa participação. A partir deste contexto geral, busca estabelecer uma relação entre participação social e governança, como forma de avaliar os efeitos da participação na ampliação da democracia, destacando a contribuição da institucionalização das instâncias de participação com relação a esses efeitos. Como o foco deste trabalho são os processos participativos nos municípios, destaca também o papel do Executivo municipal nesses processos.

No terceiro capítulo, é analisado o desenho institucional proposto para a elaboração do PDP, conforme estabelecido pelo MCidades, tendo como referência os modelos teóricos

desenvolvidos por Fung (2004) e Lubambo e Coelho (2005), para estudo e avaliação de diferentes instâncias de participação e seus efeitos e conseqüências quanto à ampliação da democracia e empoderamento dos atores.

O quarto capítulo apresenta o estudo empírico sobre os processos participativos nos sete municípios de Minas Gerais, onde os planos diretores foram desenvolvidos segundo o desenho institucional proposto pelo MCidades com a participação da equipe técnica da FJP, analisando a forma como os municípios implementaram o desenho institucional proposto para a elaboração dos PDP.

O quinto capítulo apresenta uma rápida caracterização dos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara e analisa o desempenho participativo nesses municípios, relacionando-o com os contextos locais, considerando o papel do chefe do Executivo e as experiências prévias com a participação, buscando identificar fatores comuns que contribuíram para maior efetividade na implementação dos processos participativos.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais com relação às análises efetuadas, buscando contribuir, de alguma forma, para a compreensão dos processos participativos na construção de políticas públicas, assim como com a reflexão e o esforço para a construção de cidades mais justas e democráticas.

1. O CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Este capítulo se estrutura em três seções. Na primeira, discorre sobre a política urbana no Brasil, a partir da década de 60, contextualizando em especial o período da CF 1988 e da aprovação do EC, quando é instituído um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. A segunda seção trata da política urbana no governo Lula, que propõe a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e sinaliza um novo paradigma para o planejamento urbano: os Planos Diretores Participativos, objeto da terceira seção.

1.1. Antecedentes

Segundo Brasil (2004:17,18), sintetizando diversos autores (SUBIRATS e GOMÁ, 1998; BRUGUÉ e GOMÁ, 1998 e 1999; RUA, 1997),

políticas públicas em geral resultam da atividade política (em suas arenas específicas) dos diferentes atores sociopolíticos que, a partir de suas demandas e pressões, procuram influir na formação da agenda governamental. No que toca às políticas urbanas, pode-se afirmá-las como macro-âmbito específico de intervenção pública e de mediação dos conflitos sociais, que não se reduz aos domínios das políticas econômicas e sociais e constitui expressão do alargamento da agenda do Estado de Bem Estar Social. Assim, o campo específico das políticas urbanas pode ser demarcado a partir das derivas conflituais relativas à divisão econômica do espaço e à sua divisão social, correspondente à dimensão do consumo coletivo.

Ainda segundo a autora, o caráter redistributivo e regulatório das políticas urbanas poderia atuar como equalizador das condições de vida nas cidades, o que não ocorreu no contexto brasileiro, caracterizado por déficits, desigualdades sócio-espaciais e processos de exclusão e segregação territorial, resultantes dos processos de urbanização e dos padrões de atuação do Estado, historicamente relegando a um plano secundário a questão urbana, tratada de forma centralizada e tecnocrática, com escassas possibilidades de participação da sociedade.

A história de construção das cidades brasileiras passa pelos padrões históricos de produção, apropriação e consumo do espaço sócio-ambiental urbano, decorrentes da lógica dominante do modelo de desenvolvimento industrial, das pressões dos diferentes grupos sociais e das respostas desarticuladas das esferas governamentais. Como resultado, foram produzidas as imensas periferias excluídas de bens e serviços, configurando um quadro de desigualdade e exclusão sócio-territorial (GRAZIA e QUEIROZ, 2001). Como lembra Somarriba (1992:4), adaptando as idéias de Offe e Wiesenthal (1984),

por serem menos numerosos, terem idéias mais claras e homogêneas de seus objetivos e possuírem mais recursos para agirem concertadamente, os grupos dominantes possuem melhores oportunidades de acesso ao Estado e habilidade superior para defender e reproduzir o poder, comparativamente às camadas populares. (...) Numa sociedade como a brasileira, caracterizada pelo grande acúmulo de miséria, crescentemente localizada no

meio urbano, e por um sistema político afeito ao autoritarismo, ao populismo e ao corporativismo, são enormes os desafios à produção de políticas sociais mais abrangentes, voltadas para as camadas populares.

A fragmentação e a descontinuidade da política urbana brasileira são características fundamentais na sua evolução, sendo que a ausência da questão urbana na agenda política nacional, a falta de interlocutores e a inexistência de uma instância nacional de negociação prejudicaram a atuação dos governos locais e a participação dos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a cidade (GRAZIA e QUEIROZ, 2001).

Pode ser considerado um marco na história do planejamento urbano brasileiro o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis em 1963, no governo João Goulart, por representar uma tomada de consciência da questão das desigualdades sócio-espaciais decorrentes dos processos de urbanização e industrialização em curso (GOUVEA, 2005).

No entanto, foi o regime militar, após o golpe de 64, utilizando o planejamento para seus propósitos centralizadores e autoritários, que institucionaliza o planejamento urbano, com a criação, em agosto do mesmo ano, do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Gerenciado pelo SERFHAU, é criado o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado, com a função específica de induzir os municípios brasileiros a elaborarem seus planos diretores, os quais passaram a ser requisito para investimentos e financiamentos junto ao BNH, criando uma "indústria de planos diretores" (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, apud GOUVEA, 2005).

Os desdobramentos da política urbana no governo militar compreendem a criação, em 1973, das primeiras 8 Regiões Metropolitanas; em 1974, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU); em 1979, já no governo Figueiredo, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), no âmbito do Ministério do Interior, que atendia a solicitações pontuais e tentou atuar junto às cidades de médio porte no intuito de conter o crescimento excessivo das grandes metrópoles.

A despeito dessa atuação, o que na verdade se verifica é o contínuo refluxo da atuação do governo federal tanto na política urbana, pela primazia da política econômica, com fracasso na gestão interministerial originalmente proposta; quanto na gestão metropolitana, sempre condicionada ao conflito com os governos municipais; e, ainda, no programa de cidades de porte médio, devido à centralização econômica nos grandes centros (CARDOSO, 1997).

Na transição para a Nova República, em março de 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), congregando as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano, do meio ambiente e, posteriormente, de transportes públicos.

Ao MDU foi vinculado o BNH e o CNDU. Em um movimento de rediscussão do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), realiza-se um seminário nacional sob a coordenação do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), reunindo governo, empresários, setores técnicos, mutuários, economistas, que afirma em seu documento final que “a questão do direito à moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado ... e a habitação só pode ser tratada como parte da questão urbana (que) é parte da questão maior do processo de desenvolvimento econômico e social do país” (RIBEIRO, 1994 *apud* CARDOSO, 1997:84).

Em 1986 é extinto o BNH, o qual, segundo Grazia e Queiroz (2001), foi quem ditou a política urbana e habitacional do país, por intermédio do financiamento da construção de moradias, do saneamento e de infraestrutura para o desenvolvimento urbano. Na sua ausência, cai o investimento nessa área e fragmenta-se a atuação entre estados e municípios, sempre limitada pela escassez de recursos, cuja única fonte passa a ser o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), também limitado pela queda nos níveis salariais nas décadas de 80/90. Após a Constituinte, é extinto o MDU e o que resta da política de financiamento habitacional e de provisão de serviços de saneamento vai para o novo Ministério do Bem-Estar Social, que administra o FGTS a partir de bases clientelistas (CARDOSO, 1997). No caso dos municípios, a utilização desses recursos é ainda contingenciada pela baixa capacidade técnica para elaboração de projetos e endividamento municipal.

A concentração de riquezas e a periferização da pobreza nos grandes centros urbanos fazem com que recrudesçam os movimentos sociais, paralisados a partir do golpe de 64. As lutas sociais para modificar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades colocam na esfera pública as “mazelas” vividas pelas classes populares e a “justeza” das suas demandas em interlocução com o Estado, transformando os movimentos sociais em sujeitos do processo de democratização, ampliando e fortalecendo a esfera pública. A relação construída de diversas organizações não-governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos e organizações políticas, fundamentaram uma plataforma de reforma urbana a partir do processo de democratização em meados da década de 80 do século XX, se materializando em uma coalizão inicialmente identificada como Movimento Nacional para a Reforma Urbana (MNRU), em 1982, transformada no pós-constituente no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1988. A participação da sociedade no processo constituinte contribuiu para a promulgação da

Constituição Federal de 1988 (GRAZIA e QUEIROZ, 2001; SAULE JUNIOR, 2005), que reconhece os municípios como entes federativos na mesma condição jurídica de estados federados e da União, com distribuição de competências específicas.

A CF 1988, ao declarar os municípios entes federativos autônomos e aumentando, assim, seu poder, estabelece uma nova correlação de forças intergovernamentais. Os governos locais ganham força, ampliando sua agenda e mudando seu papel, deixando de ser meros executores de ações dos níveis centrais de governo. Menicucci (2002:10,12) assevera que

o poder municipal no Brasil teve suas funções bastante ampliadas...o que o torna responsável pelas principais ações que permitam assegurar a qualidade de vida dos municípios. A descentralização aliada à redemocratização enquanto processos simultâneos e relacionados, propiciam maior legitimidade aos governos locais.

Esse processo ganha consistência quando a população se articula em busca de soluções intersetoriais, a partir de suas necessidades, assumindo papel ativo e colaborando nessa identificação dos problemas e de alternativas.

Daí que a cidade se coloca como o local privilegiado para a ação intersetorial por ser um espaço definido territorial e socialmente, onde os problemas se manifestam; onde pessoas vivem e se reproduzem. É na cidade que é possível articular as ações governamentais, seja no município em sua totalidade, ou em áreas mais degradadas do espaço urbano (distritos, microrregiões, etc.) para desenvolvimento de ações concretas em função de priorização de problemas e de grupos populacionais, considerando as condições territoriais, urbanas e do meio ambiente dos microespaços que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

A partir da CF 1988, a ênfase na descentralização e na participação social na construção das políticas públicas se reflete nos novos enfoques para a condução da política urbana no Brasil, que privilegiam a participação social, visando a construção de cidades mais justas, que ofereçam condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero, e idade, combatendo a concentração de riqueza e poder, a depredação do meio ambiente, a privatização do espaço público, a exclusão e a segregação social e espacial (SAULE JUNIOR, 2005).

Pela primeira vez na história das constituições brasileiras, é incluído um capítulo sobre a política urbana (art. 182 e 183 do Capítulo II, Título VII), definindo o plano diretor como "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ...que tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (§ 1º do art. 182 do Capítulo II - Da Política Urbana). De acordo com Saule Junior (2005), esse capítulo tem como objetivos:

- a) **o reconhecimento do direito à cidade:** reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem na cidade, como um direito fundamental;

- b) **a aplicação do princípio das funções sociais da cidade e da propriedade:** condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade, privilegiando o interesse coletivo;
- c) **a implementação da gestão democrática da cidade:** fortalecer o papel dos municípios para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes mediante uma gestão democrática, garantindo a participação popular, inclusive dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

Os planos diretores, presentes na história do planejamento urbano no Brasil, vêm mudando ao longo do tempo a sua metodologia de elaboração e o seu conteúdo, com críticas recorrentes pela sua ineficácia em promover a qualidade de vida urbana e induzir "uma ordem sócio-espacial incluyente e mais justa, com a relativa equalização das condições de vida urbana para os distintos segmentos sociais" (BRASIL, 2004:133). Essas críticas se concentram (i) na disjunção entre planejamento e gestão, ou seja, no descompromisso da sua implementação e no desvinculamento com as políticas públicas; (ii) na disjunção entre os planos e a realidade das cidades e dos municípios, contribuindo e reforçando as desigualdades e a exclusão sócio-territorial; e (iii) na concepção tecnocrática, pretensamente neutra e racional e, por isso mesmo, esvaziada das possibilidades de diálogo entre os diversos grupos sociais e reforçadora das lógicas do mercado e da acumulação urbana (BRASIL, 2004).

Os processos políticos que levaram à introdução dos planos diretores no texto constitucional "autorizam as potencialidades de renovação do instrumento, para além de uma simples reciclagem de modelos anteriores, ... imprimindo novas lógicas de formulação e gestão assentadas na participação cidadã" (BRASIL, 2004:135,136). A década de 90 pode ser considerada, então, como um marco divisor na história do planejamento urbano brasileiro (VILLAÇA, 1999 *apud* BRASIL, 2004), com um novo paradigma de planejamento que reconecta o planejamento à gestão, bem como as dimensões técnica e política (BRASIL, 2004).

A criação de espaços de negociação entre o Estado e a sociedade relativos à política urbana não significam a supressão das instâncias formais (poderes constituídos e autoridades) nem tampouco da atuação livre, representada pela ação de associações, moradores ou interessados. Antes implicam em um espaço compartilhado, onde a negociação levada a cabo gira em torno de uma questão fundamental: "como resguardar o interesse coletivo ... e a função regulatória da norma?" (PEREIRA e CASTRIOTA, 2001:1228). Esses espaços representam a superação das formas clássicas de participação

popular, baseadas no associativismo tradicional – defensivo e/ou reivindicativo, e a possibilidade da legitimação de novos espaços locais participativos pela ação responsável e a atuação compartilhada. Pereira e Castriota (2001) usam o termo "interação ativa", se referindo a Offe (1989), para relacionar a atuação em determinadas áreas da cidade por meio da associação entre previsão, conhecimento da vida local e intervenção sobre o *habitat* à conjugação das tensões entre a democracia representativa e a participação direta. Segundo esses autores, o "modelo híbrido de gestão (desenvolvimento técnico com participação) representa, a nosso ver, a modernidade no planejamento urbano, promovendo a possibilidade da superação da dicotomia entre a eficácia gestonária ou a atividade sem controle" (PEREIRA e CASTRIOTA, 2001:1236).

A partir dos anos 90, o cenário é marcado por mudanças científicas e econômicas, em decorrência dos avanços tecnológicos e dos processos de globalização, das crises econômicas sucessivas, da afirmação do neoliberalismo e do dilema entre ajuste fiscal e gastos sociais, diante da uma maior complexidade da sociedade e da ampliação dos direitos sociais (GOMÀ, 2004; GRAZIA e QUEIROZ, 2001; PAOLLI e TELLES, 2000; VEIGA e CARNEIRO, 2005). Esse contexto tem reflexo direto no papel do Estado e na formulação de políticas públicas, levando a uma mudança no paradigma da gestão pública, que passa a incorporar critérios como descentralização, participação social, valorização do local diante do global. De acordo com Diniz (1997:21, 36),

Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. Desta forma, a nova agenda inclui, entre seus objetivos prioritários além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia.

Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental. ... O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. ... As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle.

Nesse contexto, por meio da pressão do FNRU, ocorreu a aprovação do EC, após 10 anos de discussões no Congresso Nacional. O EC regulamenta o capítulo sobre política urbana da CF 1988 e institui o tripé sustentabilidade, gestão democrática do acesso à terra e participação popular. Além disso, o FNRU teve papel fundamental na implantação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em abril de 2004, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, composto por representantes do poder público e da sociedade civil (SAULE JUNIOR, 2005). O ConCidades tem por finalidade estudar e propor

diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução.

Com relação ao EC, Fernandes (2002) destaca quatro dimensões fundamentais:

- a) consolidação da noção de função social e ambiental da propriedade e da cidade como marco conceitual-jurídico para o direito urbanístico;
- b) regulamentação e criação de instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios;
- c) instituição de processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades;
- d) proposição de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas.

O EC estabelece diretrizes gerais para a política urbana (art. 2º), assim como as condições para a elaboração do Plano Diretor (art. 40, 41 e 42), fundamentadas no desenvolvimento sustentável, na qualidade de vida e na inclusão social, com tratamento de áreas urbanas e das áreas rurais, estabelecendo a sua obrigatoriedade para municípios com mais de 20.000 habitantes, dentre outros (art. 41). Enfatiza o cumprimento da função social, que diz respeito à utilização de cada propriedade segundo não apenas o interesse individual, mas, acima deste, o interesse coletivo (art. 39); cria instrumentos para a implementação da política urbana (art. 4º); institui a obrigatoriedade da participação da população na elaboração e na implantação do Plano Diretor (art. 40, 43 e 44); define prazos para os municípios elaborarem seus planos diretores (art. 50), expirados em outubro de 2006; e estabelece sanções ao prefeito que o descumprir (art. 52).

Os instrumentos para a implementação da política urbana, institucionalizados pelo EC, são ferramentas que o município pode adotar para corrigir distorções territoriais decorrentes da interação entre o mercado e a regulação. Os instrumentos previstos são (i) de natureza urbanística, para regulamentação do uso e ocupação do solo, combate à especulação imobiliária e gestão social da valorização da terra; (ii) de regularização fundiária, urbanística e jurídica, para regularização da posse da terra para a população de renda baixa; e (iii) de gestão democrática, referente à participação dos cidadãos no processo de definição da política urbana (conselhos, audiências, consultas públicas).

O plano diretor se apresenta, neste contexto, como o instrumento que fornece a principal orientação para o município trilhar, visando seu desenvolvimento futuro, de modo a garantir que esse desenvolvimento aconteça associado à preservação do patrimônio cultural e ambiental e à melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. Não é um trabalho exclusivamente técnico, apesar de levar em conta parâmetros e critérios técnicos e legais,

mas fundamentalmente político, envolvendo a participação popular e ampla negociação entre os diversos atores que interagem no espaço municipal – empreendedores, poder público e cidadãos. Os interesses são os mais diversos, muitas vezes conflitantes e o consenso nem sempre possível. Mas o interesse público e o bem estar coletivo devem fundamentar as negociações, buscando o equilíbrio entre interesses e direitos individuais e coletivos, através da articulação entre a administração pública, os agentes econômicos e a sociedade civil.

A instrumentalização do plano diretor se dará por meio da legislação urbanística básica, referente a perímetro urbano; uso e ocupação do solo; parcelamento do solo urbano; edificações; e a compatibilização e vinculação com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos municípios.

1.2. A política urbana no governo Lula

A partir de sua eleição em 2002, o governo Lula traz para a agenda federal a questão da política urbana, com a criação do MCidades. Ao MCidades compete tratar da PNDU, em consonância com os demais entes federativos (municípios e estados), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade. A PNDU busca superar o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo. Visa a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades brasileiras, dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental, transformando as cidades em espaços mais humanizados. O ConCidades é a instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo MCidades integrantes da PNDU, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

A PNDU tem como um dos eixos para sua construção as Conferências da Cidade, que têm como meta avançar na formulação dessa política, estabelecer atribuições e eleger os membros do ConCidades. A sistemática de realização dessas Conferências compreende a preparação em várias rodadas. Em primeira instância, são realizadas as Conferências Municipais e/ou Regionais. Em segunda instância, as Conferências Estaduais, e, finalmente, em terceira instância, a Conferência Nacional das Cidades. Cada etapa tem regimentos próprios e elege seus delegados, divididos por segmentos sociais, conforme tabela aprovada pelo ConCidades, os quais participam das etapas subsequentes, até a final, na Conferência Nacional.

Já aconteceram dois ciclos de Conferências da Cidade. Na primeira, tendo como lema “Cidade para Todos” e tema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”, o objetivo foi despertar a cidadania e compor o primeiro ConCidades. Na segunda, foram discutidas as formulações da PNDU, no processo de planejamento e articulação para construção e transformação das cidades brasileiras em espaços mais sustentáveis, debatendo sobre os temas: Participação e Controle Social; Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana; e Financiamento do Desenvolvimento Urbano.

O terceiro ciclo está em curso, com o lema “Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social” e o tema “Avançando na gestão democrática das cidades”, com previsão de realização entre os dias 25 e 29 de novembro de 2007, em Brasília/DF. Nessa III Conferência, o debate em torno do tema busca promover a reflexão acerca de como as políticas e investimentos nos três níveis de governo na área da política urbana estão contribuindo para reverter a lógica da desigualdade e da exclusão territorial, bem como para reverter a lógica de fragmentação e desarticulação das intervenções setoriais e intergovernamentais. Vislumbra, também, a reflexão acerca da capacidade de gestão dos governos, ou seja, um debate sobre a capacidade de planejar o desenvolvimento das cidades e suas intervenções de forma integrada e com participação social. Pretende, finalmente, realizar um balanço das ações e políticas já desenvolvidas, a partir das duas conferências já realizadas.

Um outro eixo para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano é o ConCidades, representando a gestão democrática da PNDU. O ConCidades delibera acerca das mais diversas matérias relativas à PNDU e às ações e programas desenvolvidos pelo MCidades por meio de suas resoluções, fruto do debate político e técnico realizado pelos conselheiros.

No âmbito do MCidades, foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, com a missão de “estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade”, segundo coloca Rolnik (2005:11), na apresentação do documento editado pelo Ministério das Cidades “Plano Diretor Participativo”.

Conforme destaca Brasil (2004:146), uma das linhas programáticas do MCidades, segundo seu Relatório de Atividades, de 2003, é estimular:

a construção de novas práticas de planejamento territorial e gestão democrática e participativa, com o apoio à elaboração de Planos Diretores Municipais e implementação do Estatuto da Cidade. Com o orçamento de 2003 estão sendo repassados recursos federais para o apoio à elaboração de Plano Diretor Municipal, buscando-se atender a

todas as regiões, em especial aos estados com menor IDH. Além disso, também se encontram em execução contratos de repasse para Planos Diretores de 20 Municípios com recursos de 2001 e 2002. Integra todas as linhas os programas e recursos disponíveis para elaboração de Plano Diretor no próprio Ministério das Cidades e em outros Ministérios (Cultura/Monumenta; Turismo/Prodetur; Meio Ambiente/FNMA) através de uma orientação conceitual, programática e metodológica única e integrando todos os programas de forma a ampliar as possibilidades de atendimento de todos os municípios. Ressalta-se ainda a introdução da visão de planejamento no PMAT (BNDES) e PNAFM (Fazenda), superando uma ótica puramente fiscal na direção da melhoria da gestão urbana.

1.3. O Plano Diretor Participativo

Em consonância com a linha adotada para a construção de uma política urbana nacional, em maio de 2005 o governo federal lança a “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. A mensagem do Presidente, transcrita no documento editado pelo Ministério das Cidades “Plano Diretor Participativo” (2005:07), define

Um plano diretor ... é acima de tudo um pacto entre a população e seu território. Trata-se de ferramenta valiosa para compartilhar a gestão do espaço local, democratizar os equipamentos urbanos, usufruir com racionalidade dos recursos naturais e fortalecer o potencial de renda e emprego de cada lugar.... Ele valoriza o espaço público; consagra os valores da convivência e concebe o desenvolvimento, e a cidade, como um projeto solidário a ser compartilhado por todos.

A “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” se apoia na metodologia difundida pelo Ministério das Cidades na publicação “Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”, no qual expõe um conjunto de diretrizes e procedimentos para orientar prefeituras e cidadãos a construir democraticamente o plano diretor municipal. Um de seus itens destaca a **atividade participativa**.

Segundo o guia editado, o processo participativo no município deve ser conduzido pelo Executivo local, articulado com o Legislativo (responsável pela sua aprovação como uma peça legal) e com a sociedade, em todas as suas etapas, sendo que a participação da sociedade não deve se limitar à presença em audiências públicas. A Prefeitura deverá definir uma equipe de coordenação do processo (Núcleo Gestor), com técnicos dos diversos setores da administração municipal, complementada, se for o caso, por profissionais especialistas contratados, sendo condição para isso a transferência de conhecimento para as equipes locais e a capacitação dessas equipes para a elaboração e implementação do plano diretor.

As etapas previstas para o desenvolvimento dos trabalhos contemplam o levantamento de informações; o conhecimento da realidade local associando o conhecimento técnico e o conhecimento da população; as discussões de proposições em conjunto com toda a

sociedade; e a formatação final, que deve incluir os mapeamentos correspondentes. Essas etapas são perpassadas pelas inovações na metodologia, cujo foco é converter o planejamento não só em solução técnica, mas no resultado da articulação política entre os atores sociais, destacando:

- a) a **mobilização**: identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, os canais de participação, convocação e sensibilização da sociedade, em momento simultaneamente lúdico e solene, amplamente divulgado;
- b) a **capacitação**: do Núcleo Gestor, dos multiplicadores, da sociedade, informando sobre a realidade como um processo de desenvolvimento desigual – conflitos de uso e ocupação do solo, adensamento e desarticulação, condições precárias de moradias e ocupação de áreas de risco, situação fundiária irregular, carências em infraestrutura básica e equipamentos de uso coletivo, problemas ambientais;
- c) a **leitura participativa**: “ler a cidade” por meio da leitura técnica (saber técnico e profissional que revele as diversidades da realidade local) e da leitura participativa (saber da comunidade e dos diversos segmentos da sociedade local sobre sua própria realidade), que envolve registros de memória de pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência, permitindo que se construam releituras dos conflitos, problemas e potencialidades. As duas leituras devem ser sobrepostas, confrontadas, sistematizadas, permitindo que aflorem os principais conflitos e potencialidades;
- d) a **pactuação das propostas**: definição dos temas prioritários/cruciais para o desenvolvimento do município e sua reorganização territorial, identificando estratégias e instrumentos adequados como caminhos para se construir a cidade no futuro, pactuados com todos os participantes do processo, entre “a cidade desejada e a cidade possível”, levando em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam no município, assim como as possibilidades orçamentárias;
- e) o direito à **publicidade** e à **informação**: quanto aos documentos produzidos e acesso público a esses documentos;
- f) a **gestão compartilhada e participativa** para implementação e monitoramento: avaliações, atualizações, ajustes sistemáticos, instâncias de discussão e decisão, de forma coerente com a capacidade de gestão do município.

A “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” se estrutura por meio de um núcleo coordenador nacional (MCidades e ConCidades) e núcleos mobilizadores

estaduais ou regionais, estes relacionados aos Conselhos Estaduais e às Conferências Estaduais, conforme previsto na Resolução nº 15, de 03/09/2004, do ConCidades.

No Estado de Minas Gerais, de acordo com o estabelecido pela metodologia do MCidades, foi instituído o núcleo mineiro de apoio à elaboração de planos diretores, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU)², à qual se vincula o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. O núcleo estadual congrega o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais (CREA-MG), a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, movimentos sociais, universidades e Organizações Não Governamentais (ONG). A secretaria executiva é financiada pelo CREA-MG. Vale ressaltar que o apoio do governo do Estado na elaboração de planos diretores é previsto na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, no Título IV – Da Sociedade, Capítulo II – Da Ordem Econômica, Seção IV – da Política Urbana, nos art. 244 e 245 e encontra-se explicitado nas competências do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

Outras resoluções do ConCidades se relacionam com a campanha e a elaboração dos planos diretores. São elas: a Resolução nº 25, de 18/03/2005, que, dentre outros aspectos, determina as condições do processo participativo; a Resolução nº 34, de 01/07/2005, que discorre sobre o conteúdo mínimo; a Resolução nº 09, de 08/06/2006, que reafirma a exigência de cumprimento dos prazos previstos sob o risco de que os municípios incorram em improbidade administrativa, mas alerta para o fato de que deverão ser considerados, no mesmo nível de relevância do prazo, os aspectos referentes ao processo participativo e os referentes ao conteúdo do plano diretor.

A **Resolução nº 25/05**, dentre outros pontos, destaca a obrigatoriedade de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, com divulgação dos eventos com antecedência de no mínimo 15 dias, assim como publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. Ressalta que os debates devem ser realizados por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, garantindo a alternância dos locais de discussão. Esses debates devem ocorrer em locais e

² Instituída pela administração anterior (2002/2005), e reformulada pela Lei Delegada nº 119, de 27 de janeiro de 2007, a SEDRU é resultado da fusão da antiga Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano com a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, e ainda com unidades administrativas da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e da antiga Secretaria de Estado do Planejamento, responsáveis, respectivamente, à época, pela formulação e implementação de políticas públicas nas áreas de saneamento ambiental e de assuntos metropolitanos. Integram-se também à estrutura da SEDRU a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB), além do Departamento Estadual de Telecomunicações (DETEL). Como determina o artigo 4º da Lei Delegada nº 119, de 27 de janeiro de 2007, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana integra a área de competência da SEDRU. Na condição de órgão colegiado, ele é deliberativo e consultivo e seu novo regulamento foi estabelecido pelo Decreto nº 44.612, de 10 de setembro de 2007 (www.urbano.mg.gov.br, acesso em 30/11/2007).

horários acessíveis à maioria da população; serem dirigidos pelo Poder Público Municipal e deve ser garantida a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença. Além disso, indica que a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, com realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais, com divulgação e distribuição da proposta do plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta. Devem ser publicados e divulgados os anais da conferência.

A **Resolução nº 34/05**, dentre outros pontos, define que o plano diretor:

- deve compreender conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere;
- deve contemplar fatores como a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer, e o acesso aos bens e serviços essenciais, como condições indispensáveis para o pleno exercício do direito à saúde, sendo dever do Estado prover esse direito;
- deve assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano e assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública de forma a garantir espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- deve conter os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, incluindo o controle da expansão urbana e as Zonas Especiais para assentamentos urbanos de interesse social; para regularização; para áreas de risco; para áreas de proteção ambiental e cultural;

- deve conter os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42³ do EC, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no plano diretor, com delimitação das áreas e dos critérios para sua aplicação;
- deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática para sua implementação e revisão.

A **Resolução nº 09/06** destaca, no seu art. 2º, que durante todo o processo de elaboração ou revisão do plano diretor deverão ser considerados, no mesmo nível de relevância do prazo, os aspectos referentes ao processo participativo, e os referentes ao conteúdo do plano diretor. Completa referenciando o processo participativo ao art. 40, do EC, e à Resolução nº 25/05, do ConCidades; e o conteúdo mínimo do plano diretor ao art.182 da CF de 1988 e ao art. 42 do EC, detalhados na Resolução 34/05 do ConCidades.

O processo e o conteúdo mínimo do PDP, recomendados pelas Resoluções do ConCidades, consolidam a metodologia divulgada pelo MCidades no Guia editado. Esse conjunto de orientações conforma o arranjo institucional proposto e tem sido a principal referência para as administrações municipais, profissionais, pesquisadores, órgãos e entidades nas três esferas de governo envolvidos com a elaboração de planos diretores.

Para discutir esse novo marco da política urbana brasileira, é necessário inseri-lo em uma discussão maior, a respeito da questão da participação social na construção das políticas públicas. Essa articulação fornece o embasamento para a definição dos argumentos analíticos que orientam as análises propostas por este trabalho. Essas análises têm como foco o arranjo, ou desenho, institucional proposto, assim como o seu rebatimento nos municípios, quanto aos processos participativos para a elaboração dos planos diretores municipais. O capítulo seguinte apresenta essa discussão e elucida as questões analíticas centrais deste trabalho.

³ O art. 42 do EC define a utilização dos seguintes instrumentos: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; alteração de uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir. Todos esses instrumentos estão detalhados em artigos próprios.

2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Foram inúmeras as instâncias participativas instituídas no Brasil a partir da CF 1988, especialmente na última década, buscando a ampliação da participação da sociedade no desenho das políticas públicas e no seu monitoramento. Esse é um fenômeno mundial e, no caso brasileiro, “emblemático na literatura acadêmica internacional e inclusive nos documentos das agências multilaterais e nos círculos internacionais de formuladores de políticas públicas” (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHRYA, 2004:343), destacam-se os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas, os conselhos temáticos, as audiências públicas. A consequência almejada é sempre a ampliação da democracia e uma maior efetividade das políticas públicas, na resposta às carências e necessidades de uma sociedade desigual e em transformação.

A experiência brasileira com relação a instâncias participativas no campo das políticas sociais, das agências reguladoras nacionais, da questão ambiental, da questão urbana e, em menor escala, da questão econômica, tem sido foco de estudos e análises e está presente na literatura recente (dentre outros, DAGNINO, 2002 e as coletâneas organizadas por LUBAMBO, COELHO e MELO, 2005; e COELHO e NOBRE, 2004). Faz-se necessário o aprofundamento desses estudos e análises, diante do hiato existente entre as expectativas ambiciosas quanto à racionalização das políticas públicas e o aprimoramento da democracia e o conhecimento sobre esses espaços participativos e sua efetividade na produção de políticas públicas (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHRYA, 2004).

Este capítulo se divide em cinco seções e tem como objetivo apresentar os fundamentos teóricos que nortearam as análises pretendidas neste trabalho. A primeira seção contém uma rápida discussão sobre as relações entre democracia e participação. A seguir, procura definir o que são os espaços de participação, na segunda seção, e quais são os limites e as potencialidades dessa participação, na terceira seção. A partir deste contexto geral, a quarta seção busca estabelecer uma relação entre participação social e governança, como forma de avaliar os efeitos da participação na ampliação da democracia. Finalmente, como o foco deste trabalho são os processos participativos nos municípios, a quinta seção destaca o papel do Executivo municipal nesses processos e faz uma síntese dos argumentos apresentados.

2.1. Democracia e participação

A questão da participação social na construção de políticas públicas, enfatizada na CF 1988, remete à discussão sobre formas de democracia. Segundo Ugarte (2004), não bastam as noções de participação e cidadania, em si mesmas, para dar sentido ao conceito de

democracia e mesmo esse conceito é objeto de discussões e debates acadêmicos. É necessário “esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais são as suas modalidades” (UGARTE, 2004:93). Sem entrar na discussão conceitual de democracia, merece destaque a referência do autor a duas noções fundamentais para o conceito de democracia: o de autonomia e o de igualdade políticas. A primeira se refere à participação dos indivíduos no processo de tomada de decisões a que se submetem, o que demonstra o entrelaçamento dos conceitos de democracia e participação desde as origens. A segunda se refere à distribuição do poder entre os membros da comunidade, com o direito de participação estendido ao maior número possível de indivíduos, considerando que todos têm a mesma “dignidade política” (BOVERO, 2000 *apud* UGARTE, 2004), sem discriminação de classes sociais.

Essas duas noções indicam quem são os cidadãos e, para completar o argumento, o autor destaca a importância da definição de procedimentos adequados, preestabelecidos e abertos a todos, operando com a regra da maioria quando a “representação é inevitável e a unanimidade impossível” (UGARTE, 2004:96). Dessa forma, o autor coloca como definição mínima de democracia “a forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a regra da maioria” (UGARTE, 2004:96). Ressalta a importância dessa definição formal, centrada no procedimentalismo, que diz **quem** decide e **como**, e não **o que** deve ser decidido, o que deixaria sem sentido a própria deliberação e decisão democráticas.

A essa noção mínima – liberdade como pressuposto da participação e igual dignidade para os membros da comunidade – o autor acrescenta a relação entre direitos fundamentais e a concepção de democracia: (i) os direitos políticos como constitutivos do sistema democrático são condições necessárias; (ii) os direitos civis (liberdade pessoal, de expressão, de reunião, de associação) são pré-condições; e os direitos sociais também incluídos como pré-condições, considerando que a luta diária pela subsistência deixa pouco espaço para a formação de uma consciência crítica. Democracia e justiça social são coisas diferentes, mas a primeira sem a segunda é um “bem vazio” (UGARTE, 2004:102).

Retomando as discussões sobre democracia e sua relação com a participação, Santos e Avritzer (2003) colocam o século XX como efetivamente um período de intensa disputa em torno da questão democrática, predominando, sobre o desejo da democracia como forma de governo, um formato mais restritivo quanto às formas de participação e soberania ampliada, privilegiando um consenso em torno da representatividade eleitoral para a formação de governos. Segundo os autores, fundamentados em outras análises sobre o assunto, duas

concepções hegemônicas se estabelecem nessas discussões, de forma complementar: uma delas baseada na suposição do abandono da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática; e uma outra baseada na suposição da supervalorização dos mecanismos de representação à parte dos mecanismos societários de participação. Essas duas formas convergem para uma forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista, apoiada pelos argumentos da necessidade de autonomia do Estado para governar e do despreparo/desinteresse da maioria da população para a participação nos processos decisórios.

Ainda segundo os autores, a reconstrução do debate sobre a democracia, na segunda metade do século XX, traz à tona a ênfase na democracia local, recuperando tradições participativas, considerando que a representação envolve três dimensões, pelo menos: a da autorização, via representação, a da identidade entre representantes e representados e a da prestação de contas dos representantes aos representados. Esse debate se situa entre democracia representativa e democracia participativa, fundamentando uma concepção contra-hegemônica que reconhece a democracia como uma nova gramática histórica na relação entre Estado e sociedade, implicando rupturas e instituição de novas normas e novas leis, relacionadas às práticas sociais e à pluralidade humana. Segundo Brasil (2004), essa discussão recoloca a questão da participação nas formulações da democracia participativa e amplia a participação para além do âmbito decisório, abrangendo os campos da aprendizagem e da integração. A participação da sociedade na formulação de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão estatal, de forma organizada e não episódica, externa à participação em partidos políticos e aos períodos de eleição expressa o conceito de participação cidadã (CUNILL-GRAU, 1998 e TEIXEIRA, 2000 *apud* BRASIL, 2004).

Assim, a democracia não pode ser apenas um método de autorização de governos, mas uma forma de exercício coletivo do poder político, conectando procedimentalismo democrático e participação cidadã. Nesse aspecto, destaca-se a importância dos movimentos sociais, que “estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS e AVRITZER, 2003: 53).

Os espaços entre a sociedade e o Estado são o local por excelência da democracia deliberativa, conjugando, de forma procedimentalizada, as tensões entre participação e representação (AVRITZER, 2002 *apud* BRASIL, 2004).

Continua central a importância do Estado na ampliação da democracia, pela centralidade do seu poder político, pela importância das políticas públicas na expansão da cidadania e pelo fato de que democratizar o Estado significa democratizar as políticas públicas (NEVES, COSTA e AUGUSTI, 1997).

2.2. Espaços de participação

No Brasil, segundo Dagnino (2002), marcada pela experiência autoritária do governo militar instalado em 1964, a sociedade civil ressurgiu nos anos 70, como oposição ao Estado autoritário, desempenhando papel fundamental na transição democrática. Nesse momento, o foco na luta unificada contra o autoritarismo produziu uma visão homogeneizada da sociedade, na medida em que reuniu em um mesmo movimento setores sociais diversificados (movimentos sociais, sindicatos, associações de profissionais, universidades, igrejas, partidos políticos, dentre outros). A volta da vigência das instituições democráticas permitiu a explicitação dos diferentes projetos políticos que se definiam, tornando mais clara a heterogeneidade da sociedade civil e fortalecendo a visão de que a luta pela democracia se localiza no próprio terreno da sociedade civil e não apenas no Estado.

Outro ponto que se destaca nesse processo é que, na medida em que o retorno às instituições democráticas não deu solução aos problemas de exclusão e desigualdade social, aguçaram-se as percepções da necessidade da ampliação da própria noção de democracia como também do aprofundamento do controle do Estado por parte da sociedade. Essas preocupações apontam na direção da construção de uma nova cidadania, expressa em uma sociedade mais igualitária, onde seus membros são "sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente da gestão da sociedade" (DAGNINO, 2002: 10).

Esse processo de democratização não é linear, mas combina avanços, estagnação e retrocessos, com ritmo desigual e diferentes efeitos sobre a vida social e política, refletindo a complexidade da democracia como um "processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo" (DAGNINO, 2002: 10). Dessa forma, podem ser apontados avanços durante o final dos anos 80 e retrocessos na década de 90, pelo efeito das políticas neoliberais, no ritmo da democratização, considerando o agravamento das desigualdades sociais e econômicas e a retração na capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil, em especial dos setores populares e médios, afetados pelo desemprego e pela recessão econômica.

Como conseqüência positiva do processo de democratização, Dagnino (2002) aponta a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto aqueles no interior da sociedade civil abertos para o debate de temas e interesses até então ausentes de uma agenda pública, como aqueles que se constituem como ampliação e democratização da gestão estatal (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, dentre outros).

Sendo os espaços públicos a instância de debates e negociações e a esfera pública⁴ a instância de mediação entre os diversos domínios, Brasil (2004) refere-se aos atores relevantes da esfera pública, a partir de Habermas (1997): aqueles que ocupam uma esfera pública já constituída, como as grandes corporações, os grupos de interesses, os membros do poder político, que procuram exercer influência no sistema político por meio da esfera pública e onde se destacam os meios de comunicação de massa; e aqueles que emergem do público e participam da reprodução da esfera pública, como os diversos atores da sociedade civil – associações e organizações não-estatais e não-econômicas, que captam os problemas sociais do mundo da vida e nos espaços de comunicação primária, tematizando novas questões e ampliando as fronteiras do público.

Esses espaços podem se configurar, portanto, em campos privilegiados para “encontros” entre a sociedade civil e o governo, contribuindo para o avanço da democracia, no sentido de uma maior transparência e publicização das políticas públicas e de uma participação efetiva na sua formulação de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão (DAGNINO, 2002).

2.3. Delimitando a participação social

Considerando a heterogeneidade da sociedade civil e a complexidade do processo participativo, diante da diversidade de contextos e da multiplicidade de relações e forças políticas presentes nesse processo, podem ser apontados alguns eixos para o estudo da participação cidadã na formulação e gestão de políticas na esfera local, segundo sua importância, seus limites e riscos e seus impactos positivos (DAGNINO, 2002).

2.3.1. Importância

⁴ O conceito de esfera pública remete ao ambiente onde interagem o público/estatal e o privado/sociedade, não se constituindo em uma instituição ou organização, mas, antes, em uma arena de expressão da vontade coletiva, adequada à identificação de problemas, manifestação de opiniões, tomada de posições e discussão de temas levantados pela sociedade, dando visibilidade às questões endereçadas ao sistema político. Espaço público, por sua vez, se refere aos espaços concretos de debates e negociações entre atores societários, os quais produzem questões e/ou proposições a serem postas em circulação na esfera pública (BRASIL, 2004).

Em primeiro lugar, Dagnino (2002) indica o que pode ser identificado como importante na questão da participação social: (i) o aprendizado para a convivência com a multiplicidade de atores, portadores de concepções e interesses diversos; (ii) o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores; (iii) a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como procedimentos fundamentais; (iv) a busca de princípios e interesses comuns que possibilite a articulação das diferenças em função do interesse público como ponto de partida; (v) a necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil para a garantia da permanência dos espaços e para tornar mais densa a sua representatividade, sendo que os formatos institucionais devem expressar a correlação de forças e a sua dinâmica; e (vi) o cuidado em evitar a polarização entre atuação institucional e mobilização social (trabalho junto às bases) em uma relação de exclusão.

2.3.2. Limites

Em segundo lugar, Dagnino (2002) aponta o que pode ser considerado como limites da participação social: (i) a resistência do Executivo em compartilhar o poder; (ii) a dominação de determinados setores da sociedade melhor posicionados; (iii) a fragmentação e setorialização das políticas; (iv) o isolamento dos espaços constituídos em relação ao conjunto da estrutura administrativa; (v) a necessidade de qualificação técnica e política que a participação pode colocar para os representantes da sociedade civil, implicando a não rotatividade desses representantes devido aos custos envolvidos na aquisição desse conhecimento; (vi) o acesso privilegiado e o conflito aberto que a situação anterior pode gerar; (vii) o peso da cultura hierárquica de submissão frente ao Estado e aos setores dominantes; e (viii) o acirramento das lutas entre projetos políticos opostos.

Reforçam esses limites as questões apontadas por Côrtes (2005), a partir de autores como Fiorina (1999), Pinto (2004) e Skocpol (1999), referentes à limitação da universalização da participação como: desconfiança com relação à legitimidade dos representantes, ausência de representação partidária e de legisladores nos fóruns participativos e a marginalização dos segmentos de menor renda e/ou recursos cognitivos e organizacionais. Decorre daí, a possibilidade de captura do processo de decisão pelo Estado ou por grupos detentores de maiores recursos e poder, por meio do predomínio desses grupos e de gestores, burocracias governamentais e/ou técnicos especialistas no controle de agendas e na dinâmica de funcionamento dos fóruns.

2.3.3. Riscos

Em terceiro lugar, Dagnino (2002) destaca como riscos para o processo de participação social: (i) a participação usada como instrumento para o encolhimento das

responsabilidades do Estado, em uma concepção de Estado mínimo, se contrapondo ao projeto de expansão da cidadania e aprofundamento da democracia, fazendo com que a participação da sociedade se dê em um terreno minado, considerando o avanço ou recuo de cada um desses enfoques; (ii) a cooptação pelo Estado e a perda de autonomia, transformando os movimentos em organização mais técnica e menos política, e a participação apenas uma formalidade a cumprir.

2.3.4. Impactos positivos

Em quarto lugar, a autora destaca como impactos positivos sobre a construção de uma cultura democrática na sociedade brasileira em decorrência da ampliação da participação social os seguintes pontos: (i) espaços públicos com participação cidadã confrontando concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no Estado; (ii) contribuição para maior transparência das ações estatais; (iii) aprendizado do reconhecimento do outro como portador de direitos, da existência e legitimidade do conflito; (iv) aumento da capacidade propositiva dos movimentos sociais, com o reconhecimento da totalidade dos interesses e uma visão da sociedade no seu conjunto para além da simples reivindicação, superando a cultura particularista ou corporativista; e (v) constituição de canais de expressão e defesa dos grupos excluídos e publicização de maior número de demandas.

A participação social não é, portanto, panacéia universal, assim como não é uma arena política aberta, onde a disputa acontece de forma equivalente, produzindo políticas de caráter geral, o que, em última instância, tornaria inútil a participação da sociedade. Mas é, antes, uma das múltiplas arenas onde os embates acontecem, onde pode se expandir gradualmente um projeto alternativo, com ênfase no caráter público das políticas públicas, porque, como afirma Dagnino (2002), não é a participação da sociedade que garante esse caráter público, mas antes o conteúdo das políticas em questão. Completando, Oliveira (1993) destaca que uma “nova contratualidade” surge na legitimação do conflito, na medida em que o resultado efetivo só pode ser assegurado pelos próprios atores e sujeitos envolvidos.

2.4. Participação social e governança

Segundo Avritzer (2005:8,9), “atores políticos inseridos em contextos institucionais específicos geraram políticas participativas que alteraram configurações de poder preexistentes. Nesse sentido, a participação é enfocada a partir da capacidade que ela tem de alterar relações de poder anteriormente estabelecidas”. Diante disso, a contribuição da

participação para a ampliação da democracia pode ser enfocada por meio da sua relação com a governança.

Apoiada nos autores Santos (2001), Boschi (1999), Azevedo e Abranches (2002) e Melo (1995), Côrtes (2005:15) sintetiza o conceito de governança como se referindo à capacidade gerencial dos governos, à eficácia de suas políticas públicas e ao processo decisório na promoção do desenvolvimento sustentável, em contextos democráticos. Pressupõe a intensificação das relações entre governo e sociedade civil, seja por meio da interação público/privado ou da participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas, expressas na articulação de interesses sociais junto a governos em contextos democráticos.

Fung (2004), reforçando a relação entre participação, governança e políticas públicas mais eficazes, aponta dois movimentos nesse sentido. Um mais amplo, de larga escala, que aborda de forma abrangente temas relativos à organização política e social como comportamento associativo, emergência e impacto de novos movimentos sociais, competição eleitoral, atuação da mídia. E um outro, em menor escala, que acontece vinculado às experiências desenvolvidas em esferas de poder local, denominadas por ele de minipúblicos.

Os minipúblicos correspondem a instâncias participativas que contribuem para o aperfeiçoamento da esfera pública, destacando como pontos positivos dessas experiências: o esforço que representam para o engajamento cívico e a deliberação pública; a possibilidade de ampliação pela multiplicação e melhoria dos minipúblicos; e o conhecimento que a diversidade de experiências proporciona sobre a deliberação pública efetiva e os detalhes de seus desenhos institucionais. Essa diversidade acaba por fazer com que minipúblicos particulares tragam à tona temas centrais como educação política, solidariedade social, controle popular, fazendo com que sua contribuição vá além da legitimidade e inclua *accountability*⁵, justiça social, governança efetiva e mobilização popular.

⁵ O conceito de *accountability* pode ser apresentado considerando as colocações de Wampler (2005), que aponta três enfoques: vertical, horizontal e societário. O primeiro se refere ao controle de autoridades públicas pelos cidadãos, via eleições e limita o papel do cidadão ao do eleitor. Representa o direito de tomar decisões baseadas na informação, limita a autoridade do prefeito, no caso do município, sendo um elo entre participantes e governo. O segundo se refere à distribuição de autoridade entre diferentes departamentos ou organismos governamentais, envolvendo ação em redes, transparência e responsabilização. Representa a implementação legal, envolvendo diversas instituições e seu monitoramento, se refletindo na confiança dos cidadãos. O terceiro se refere à pressão sobre agências estatais por parte de organizações da sociedade civil para que autoridades e burocratas se submetam à sanção da lei (ações judiciais, manifestações públicas, audiências públicas, instituições participativas). Neste caso, os cidadãos não são apenas "eleitores" ou "vigilantes", mas atores reais no processo de produção de políticas públicas, com a possibilidade de tomar decisões vinculantes em instâncias de formulação de políticas públicas. Representa o debate público e a mobilização, a pressão sobre o executivo e o

Ao conceito de minipúblico utilizado por Fung (2004), se associa o de fóruns participativos, como espaços institucionalizados, ligados às esferas subnacionais de governo, predominando a participação de representantes de interesses sociais organizados, comportando também a participação direta de cidadãos (CÔRTEZ, 2005:15), ambos se configurando como estruturas institucionais para a ação dos movimentos sociais, correspondendo aos espaços públicos de “encontro” entre a sociedade civil e o governo ou instâncias participativas.

As discussões encontradas na literatura sobre a relação entre participação e governança foram concentradas em três aspectos, objetivando sistematizar os fundamentos teóricos para as análises pretendidas neste trabalho. Dois desses aspectos se relacionam aos efeitos da participação social sobre a governança, o que equivale a dizer seus efeitos sobre a ampliação da democracia e sobre o empoderamento⁶ dos atores. O terceiro aspecto se relaciona à forma com que o processo participativo é conduzido. Esses aspectos podem ser traduzidos nas seguintes questões:

- a) com relação à **ampliação da democracia**: mesmo levando em conta as desigualdades da sociedade brasileira, sua pluralidade e dispersão e o contexto de escassez e assimetria de recursos (materiais, econômicos, organizacionais e de conhecimento), a ampliação da participação pode levar à ampliação da democracia e ao fortalecimento de uma esfera pública política diversa do Estado e do mercado (COELHO e NOBRE, 2004).
- b) com relação ao **empoderamento**: qual a capacidade da proposta participativa de pautar as relações governo/sociedade, visando o empoderamento dos atores sociais e a sustentabilidade das políticas públicas participativas, o que, em última instância, se relaciona com a capacidade dos governos de implantar propostas resultantes do processo participativo (AVRITZER, 2005).
- c) com relação aos **arranjos institucionais**: qual o papel dos arranjos institucionais na implementação da participação, principalmente quanto à inclusão dos segmentos que detêm menos recursos, qual a sua relação com as instituições políticas tradicionais e qual o papel dos governos nesse processo (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHRYA, 2004; WAMPLER, 2005; LUBAMBO e COELHO, 2005).

2.4.1. Ampliação da democracia

legislativo, o qual pode se esquivar, receando a perda de autonomia e de vantagens baseadas na tradição de trocas clientelistas mediando as relações entre a administração municipal e as bases eleitorais.

⁶ O conceito de empoderamento utilizado refere-se ao fortalecimento dos recursos e capacidades das comunidades pobres e excluídas relativos a acesso a mais recursos públicos, a recursos organizacionais e a formas de controle do poder político pela ampliação do processo participativo (AVRITZER, 2005: 8).

Com relação a essa questão, a despeito dos argumentos contrários fundamentados nos limites e nos riscos que um processo participativo apresenta, já apontados neste trabalho, prevalece a corrente que defende os bons resultados na relação participação x democratização da gestão pública, apoiados nos pontos que destacam a importância e os impactos positivos dos processos participativos para essa relação, indicados por Dagnino (2002).

Fazendo uma revisão desses argumentos, Côrtes (2005) sintetiza essas duas correntes. No caso das contribuições positivas, em que se alinham autores como Azevedo e Abranches (2002), Boschi (1999), Costa (1997, 1999), Evans (2003), Fung e Wright (2001), Jacobi (2002), Santos (2001), Santos e Avritzer (2002), Schneider e Goldfrank (2002), os argumentos são de que os fóruns participativos contribuem para a inclusão de interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão e para a institucionalização de novos modos de processar a decisão política, constituindo formas de exercício coletivo do poder político. Os fóruns oferecem aos cidadãos a oportunidade de exercerem a “capacidade humana fundamental de fazer escolhas”, provocando e agregando o conhecimento local (EVANS, 2002 *apud* CÔRTEZ, 2005:22). E, ainda, os fóruns promovem “maior *responsiveness* e efetividade do Estado, tornando-o, ao mesmo tempo, mais justo, participatório, deliberativo e *accountable*” (FUNG e WRIGHT, 2001 *apud* CÔRTEZ, 2005). Essas argumentações são feitas sem desconhecer que, em países em desenvolvimento como o Brasil, as instituições típicas da democracia representativa convivem com padrões autoritários de decisões e formas clientelistas de relação entre governo e interesses sociais. De toda forma, os fóruns participativos podem representar uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa, como colocam Azevedo e Abranches (2002), Boschi (1999) e Santos (2001), respeitadas as naturezas diversas de uma e de outra e levando em conta as tensões decorrentes dessas diferenças.

As principais críticas aos primeiros, partindo de autores como Lavallo (2003), Silva (2004), Baker (2000), se baseiam no fato de que a sociedade civil brasileira é heterogênea, marcada pelo clientelismo, pelo autoritarismo, pela baixa capacidade associativa, pela heteronomia frente aos atores políticos e governamentais, pelas relações de poder. Dessa forma, políticas autoritárias e tradicionais não seriam geradas apenas no mundo institucional da política ou das elites econômicas, mas no seio da própria sociedade, que pode ver como ameaça as inovações de caráter democrático que poriam em risco as relações já estabelecidas por lideranças sociais com o arcabouço político tradicional. Assim, não seria a natureza do mundo institucional da política ou do mundo da sociedade que afeta a equanimidade dos processos deliberativos, mas os recursos socialmente desiguais,

econômicos (relacionados ao mercado capitalista) e políticos (relacionados ao poder estatal) e o patriarcado. Um outro ponto diz respeito à complexidade da sociedade, em que atores influentes como profissionais, gestores públicos em postos de comando, elites democráticas, organizações estatais, as *policy communities* (DUNLEAVY, 1981; JORDAN, 1990 *apud* CORTES, 2005) transitam entre espaços governamentais e espaços sociais desconhecendo fronteiras entre uns e outros, como nas *policy networks* (GALÈS, 2001; HECLO, 1978; SMITH, 1991 *apud* CORTES, 2005), articulando e construindo consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas.

Ainda de acordo com Côrtes (2005), uma convergência entre os dois grupos pode ser identificada ao se considerar fóruns participativos tanto como (i) instâncias que favorecem a ampliação do direito de expressar verbalmente preferências em contraposição à mera escolha para o legislativo e o executivo, melhorando a governança e a *accountability* dos governos locais, como (ii) espaços neocorporativos de representação de interesses que incorporam demandas particulares de clientelas específicas, moradores, usuários, beneficiários, produtores, profissionais, trabalhadores. Os fóruns articulam “mecanismos clássicos de representação e novas formas institucionalizadas de participação” que teria “efeitos democratizantes sobre a gestão pública” (AZEVEDO e ABRANCHES, 2002), propiciando maior transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas públicas (BOSCHI, 1999).

Conselhos de políticas públicas e orçamentos públicos participativos caracterizam espaços desse tipo, se constituindo em arenas criadas, normatizadas e, na maior parte, controladas pelo Estado, onde representantes da sociedade exercem o direito de voz, fornecendo aos governos informações e influenciando o comportamento da gestão municipal, podendo aumentar o nível de eficiência em que a gestão e a implementação de políticas públicas operam.

Segundo Côrtes (2005:26), a participação de representantes de grupos de interesses diversos nesses fóruns não significa “licenciamento” estatal a essas associações como no corporativismo estatal, mas tem o caráter de “reconhecimento”, legitimando esses representantes frente aos demais membros das respectivas associações, como no neocorporativismo ou corporativismo societal, reconhecendo-os como líderes capazes de influenciar políticas.

Ressalta-se o fato de que instâncias participativas por si só não implicam maior *accountability*. É necessário avaliar suas condições de neutralizar práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos, e se os “... mecanismos descentralizadores,

apenas retiram responsabilidade do setor público ou se, de fato, implicam o seu fortalecimento” (BOSCHI, 1999: 255). Segundo esse autor, a contribuição para maior *accountability* se dá pela horizontalização das relações público/privado por meio de formatos de representação política (conselhos, associações, instâncias não formalizadas, mas legítimas) como estrutura de mediação. A sua eficácia vai depender da densidade e da qualidade da representação, sendo “Densidade em termos do grau de organização dos interesses representados e qualidade em termos da legitimidade e da abrangência da representação” (BOSCHI, 1999: 258). Essa estrutura de mediação é fundamental para a manutenção das práticas de governança no tempo.

Na análise da literatura sobre fóruns participativos e sua relação com a formulação e implementação de políticas públicas efetuada por Côrtes (2005), pode-se perceber uma convergência das diversas correntes, na medida em que é comum aos autores o reconhecimento de que fóruns participativos, por si só, não produzem, necessariamente, formas mais democráticas de relação entre governos e sociedade. Os riscos (não acesso de setores menos favorecidos, relações clientelistas, dominação de grupos com maiores recursos de poder, legitimidade de representantes e de participantes, controle excessivo pelo aparelho estatal) são reconhecidos e reinterpretados, buscando-se maneiras de limitá-los. E, se um enfoque privilegia os fóruns como uma nova forma de democracia e outro os vê como novas formas de uma mesma democracia, ambos os reconhecem pelo valor que têm como instâncias de ampliação da democracia, de inclusão de setores antes excluídos dos processos decisórios, de maior transparência e incremento da boa governança e da *accountability* dos governos. O conceito de organizações intermediárias correspondentes a núcleos neocorporativos, exercendo o direito de voz em espaços reconhecidos pelo Estado e muitas vezes criados por iniciativa dos governos, permite a incorporação da diversidade, da complexidade e da heterogeneidade da sociedade, no seu interior e na sua relação com o Estado e o reconhecimento do conflito, da disputa e da negociação em um processo de permanente construção como a própria natureza dos fóruns participativos.

2.4.2. Empoderamento

De acordo com Lubambo e Coelho (2005), dois pressupostos embasam a relação positiva entre participação social e empoderamento, não excludentes e articulados. O primeiro se refere à dimensão constitutiva do empoderamento, ou seja, ao valor da promoção da participação e do empoderamento em si mesmos, pelo seu reflexo sobre as capacidades dos indivíduos, independente dos seus efeitos sobre a eficiência e a eficácia de políticas públicas.

O segundo pressuposto se refere à dimensão instrumental do empoderamento, ou seja, ao valor da promoção da participação e do empoderamento pelos seus efeitos na sociedade. Maior controle societário e mais transparência podem contribuir para maior eficiência das políticas públicas, para a redução da apropriação privada de recursos públicos e da corrupção, além de gerar *inputs* para o processo decisório e retroalimentar a implementação e o monitoramento de políticas e programas, com ajustes e correções (SMULOVITZ e WALTON, 2003 *apud* LUBAMBO e COELHO, 2005).

A articulação entre estes dois pressupostos implica, por sua vez, a articulação entre empoderamento e governança (em que está implícito o conceito de *accountability*), sendo esta última o enfoque utilizado para avaliar a contribuição da participação social na ampliação da democracia e, por consequência, na formulação de políticas públicas.

Ao lado desses pressupostos, são destacadas duas classes de problemas, os quais incidem sobre os diversos níveis de empoderamento instituídos pelas estruturas de deliberação participativa criadas no âmbito dos governos e delimitam o alcance dos seus resultados em face dos objetivos almejados. São eles: os problemas de ação coletiva e os problemas de controle societário (cidadãos x burocratas/governantes).

Com relação aos problemas de ação coletiva, a teoria se fundamenta no trabalho clássico de Mancur Olson (1999), que, de acordo com a síntese feita por Azevedo (2003:10),

... procura mostrar que a lógica que organiza os grandes grupos visando à promoção de interesses comuns não decorre da premissa do comportamento racional centrado em interesses pessoais. Isso porque, ao perceber que o seu comportamento individual teria baixa significância para o resultado dos interesses do grande grupo, a tendência da maioria das pessoas seria a de evitar os "custos da participação", uma vez que essa atitude não poderia ser penalizada pela não incorporação dos possíveis bens públicos ou coletivos logrados nesse processo.

Azevedo (2003) sintetiza que uma das conclusões de Olson (1999) se refere à necessidade de proporcionar "incentivos seletivos", bem como mecanismos de penalização para os que adotam essa atitude, visando a ampliação da participação. Além disso, uma outra forma para isso seria o apoio de "empreendedores" que assumissem a maior parte dos custos da participação, em função de recompensas futuras, que poderiam ser prestígio, apoio eleitoral, etc.

Lubambo e Coelho (2005) destacam que, em sociedades com alto grau de exclusão social e desigualdade como a brasileira, inclusive culturais e regionais, os maiores problemas de ação coletiva se referem aos grupos pobres e excluídos e compreendem: (i) custos de oportunidade, em especial renúncia à aquisição de renda nos momentos dos encontros; (ii) custos de organização (transporte, entre outros); (iii) baixo nível de informação; (iv) baixo

poder de barganha e negociação; (v) baixa efetividade das instituições políticas formais em contextos marcados por altos níveis de pobreza, exclusão social e desigualdades multidimensionais; (vi) assimetria de relações políticas que tornam esses grupos vulneráveis ao clientelismo e à cooptação.

Com relação ao controle societário, esses dois autores destacam a preponderância da questão do acesso à informação e, conseqüentemente, dos níveis de transparência das ações públicas. A assimetria na distribuição da informação está presente entre grupos sociais distintos (pobres/excluídos e não pobres/não excluídos), entre governantes/gestores e não governantes, entre técnicos e cidadãos e se reproduz no interior das instituições governamentais, entre governantes e burocracias e na sociedade, entre representantes e representados.

Como fatores que podem enfrentar esses problemas, Lubambo e Coelho (2005) declaram que os elementos específicos do desenho institucional podem se constituir em condições facilitadoras para o empoderamento na sociedade. Nessa perspectiva, problematizam “o mito da cultura política da sociedade civil como pressuposto único garantidor, suficiente e eficaz da universalização dos serviços públicos” (LUBAMBO e COELHO, 2005:267) e remetem à terceira questão colocada, a qual se refere ao papel do desenho institucional na implementação da participação.

2.4.3. Desenho Institucional

A importância dos arranjos institucionais como elementos que favorecem a participação, fundamentada nos pressupostos do neoinstitucionalismo, como os apresentados por Evans (1993 e 1996), é o contraponto à linha que vincula o estímulo à participação à herança ou cultura política, na qual o paradigma são os estudos de Putnam (1993).

Conforme coloca Azevedo (2003), Robert Putnam (1993), em seu conhecido trabalho sobre as diferenças de participação entre as comunidades do norte e do sul da Itália, busca superar o “dilema olsoniano”, por meio do conceito de “capital social”, definido como um bem público, que tem como atributos a confiança, a reciprocidade e a disponibilidade de normas e sistemas que funcionam como garantia entre os atores, facilitando ações cooperativas (PUTNAM, 1993 *apud* AZEVEDO, 2003). Putnam reconhece a importância da existência de instituições formais para a dinamização do comportamento associativo, mas atribui o seu sucesso ou não ao contexto social. No sul, mais pobre e com estoque de capital social escasso, observar-se-ia uma “vida coletiva atrofiada” – ausência de confiança mútua e atitudes oportunistas. Já no norte, a disponibilidade de capital social e a disponibilidade para a participação seriam capazes de garantir o dinamismo econômico e um melhor desempenho governamental (AZEVEDO, 2003).

Fundamentados nos estudos de Putnam e relativizando-os com relação à realidade brasileira, a resistência da população e dos governos à participação e o fracasso de algumas experiências têm sido atribuídos por autores como Andrade (2002) e Bonfim e Silva (2003) a fatores culturais e a uma herança cívica desfavorável, como a tradição de autoritarismo no Estado e na sociedade brasileira, a reduzida credibilidade do Estado pelo descompromisso com o bem estar da população e a ausência de experiências locais de associativismo (baixo capital social).

Segundo Lubambo e Coelho (2005), essa posição remete a um determinismo histórico-cultural, combatida com o argumento neoinstitucionalista de que as inovações institucionais contribuem para a construção de capital social, compensando deficiências existentes e se constituindo em um fator determinante na sinergia Estado/sociedade e no fomento da participação cívica. Nessa perspectiva, vários autores como Boschi (1999), Avritzer e Navarro (2003), Abers (2003), Coelho (2004), dentre outros, passaram a interpretar o sucesso ou o fracasso de experiências de participação como "resultado da organização social da sociedade e/ou dos incentivos criados pelas instâncias governamentais ao desenvolvimento de mecanismos participativos" (LUBAMBO e COELHO, 2005:259).

Segundo Wampler e Avritzer (2004), as discussões teóricas sobre a democratização, quando focam a desmobilização da sociedade civil no Brasil no período pós-constituinte e a emergência de organizações da sociedade civil contra-institucionais, mutuamente excludentes, deixam de lado um ponto fundamental, que é exatamente as relações entre sociedade civil e governo e instituições. Nesse aspecto, destacam o esforço para ampliação do terreno institucional de forma a permitir aos cidadãos a participação na competição por recursos públicos, se contrapondo ao legado de relações sociais hierárquicas, de uma arena pública confinada e do controle patrimonial do Estado, em função dos baixos níveis de organização cívica e participação que marcaram a maior parte do século XX, fortalecendo políticas de clientelismo e patrimonialismo.

O formato institucional se torna, portanto, variável fundamental para o sucesso de experiências de gestão participativa e fortalecimento dos mecanismos de deliberação democrática, considerando a herança cívica e as condições de descentralização do País.

2.5. Papel do Executivo municipal com relação à participação social

Algumas questões complementares são apontadas na literatura, além das questões relativas à importância dos arranjos institucionais e da herança cívica no fomento à participação. Wampler (2005), nos estudos que realizou sobre os orçamentos participativos de São Paulo, Recife e Porto Alegre, chama a atenção para o fato de que o fôlego, o funcionamento e os resultados gerados pelas instituições participativas se relacionam com o

apoio oferecido pelas gestões municipais, sendo preponderante o papel do prefeito, por concentrar a maior parte da autoridade legal, orçamentária e administrativa na esfera municipal. Nesse aspecto, torna-se importante considerar o contexto político quanto à sua trajetória política e sua relação com a Câmara de Vereadores. Prefeitos com conexões com organizações da sociedade civil participativas delegam mais facilmente autoridade às instâncias participativas e uma boa relação com o legislativo predispõe os vereadores a apoiar essa delegação, assim como os incentiva a participar dessas instâncias. Isso é fundamental, uma vez que o prefeito não governa sem o apoio das suas bases. A administração pública deve estar disposta a dispendar tempo, energia e recursos para instituir e reforçar o processo participativo de produção de políticas públicas.

Alguns outros pontos relevantes são apontados por Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), em seus estudos sobre arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo e se referem, dentre outros, à influência de vínculos com instituições tradicionais da esfera política, como os partidos políticos, sindicatos e o Estado, nesse caso convergindo com as constatações de Wampler (2005), quando se refere à importância do apoio das gestões municipais e do contexto político.

Na comparação que esses autores fizeram, entre os processos participativos no orçamento participativo, nos conselhos de políticas e em demais conselhos, o vínculo com instituições tradicionais da esfera política se mostrou o fator mais influente para a efetividade dos processos participativos, em especial quanto a partido político e vínculos contratuais com o governo, na forma de convênios para administrar programas ou benefícios. Nesse aspecto, a propensão à participação vai se relacionar com o contexto das relações institucionais, que podem alavancar ou restringir a participação. Lavallo, Houtzager e Acharya (2004) ressaltam, então, a necessidade de rever o pressuposto da falência das instituições políticas tradicionais pela presunção do seu desacoplamento com a sociedade, destacando que a capacidade para mobilizar e participar vincula-se à solidez dos vínculos com instituições da esfera política tradicional como partidos e governo.

Esses pontos já foram apontados neste trabalho e são reforçados por Boschi (1999), nas análises comparativas que efetuou entre planos diretores, OP e conselhos setoriais de Belo Horizonte e Salvador. Esse autor destaca que

...é preciso não se perder de vista o fato de que descentralização, bem como formatos de governo participativo não são uma panacéia. Como em qualquer outro caso de desenho institucional, são adequados em certos casos, mas não em outros. Por vezes, também se combinam de maneira não antecipada com determinadas características estruturais e dependentes de trajetórias. Finalmente, não substituem, no vazio, o poder de coordenação do Estado.

As discussões teóricas apresentadas neste capítulo fornecem o embasamento para os argumentos analíticos que orientam a análise proposta por este trabalho, associando a questão da participação social à ampliação da democracia, articulando a democracia representativa à democracia participativa e valorizando a criação de espaços públicos que permitem a manifestação de atores antes excluídos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Destacam a contribuição positiva da participação social para a ampliação da democracia e da boa governança, com reflexos no empoderamento dos atores sociais, seja pelo fortalecimento dos espaços de socialização e descentralização do poder, seja pela ampliação desses espaços e de formas de articulação entre o Estado e os sujeitos sociais. Fornecem o enfoque para a análise pretendida, que se refere à relação que pode ser estabelecida entre participação social, governança e empoderamento dos atores sociais envolvidos. Fornecem, ainda, o eixo que orienta este trabalho, ao indicar que os formatos institucionais das instâncias participativas podem contribuir para minimizar os problemas decorrentes da resistência em participar, contribuindo para a formação de uma cultura de participação, com reflexos na ampliação da boa governança.

A partir das discussões teóricas e dos argumentos analíticos aqui apresentados, o capítulo seguinte vai tratar, especificamente, da análise do desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP.

3. O DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Neste capítulo, é analisado o desenho institucional proposto para a elaboração do PDP, conforme estabelecido pelo MCidades, tendo como referência os modelos teóricos desenvolvidos por Fung (2004) e Lubambo e Coelho (2005). O capítulo se estrutura em duas seções, sendo que na primeira delas são apresentados os modelos teóricos de Fung (2004) e Lubambo e Coelho (2005), para estudo e avaliação de diferentes processos participativos ou minipúblicos, e seus efeitos e conseqüências quanto à ampliação da democracia e empoderamento dos atores. A segunda seção compreende as análises propriamente ditas do desenho institucional para os PDP, elaboradas a partir dos modelos apresentados.

3.1. O modelo de análise

3.1.1. Dimensões de um desenho institucional

O modelo desenvolvido por Fung (2004) descreve quais são as dimensões componentes dos desenhos institucionais dos minipúblicos⁷ de maneira a aprimorar a qualidade da participação e da deliberação nesses minipúblicos e aponta as conseqüências desses desenhos institucionais para a ampliação da democracia.

a) Concepção

A primeira escolha a ser feita em um desenho de minipúblico se refere à sua concepção, ou seja, para além de congregar cidadãos para deliberar e participar da vida pública, qual é a esfera pública desejada. Um minipúblico pode se constituir em um *fórum educativo*, criando condições para cidadãos “formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros” (FUNG, 2004:176). Nessa concepção, o minipúblico tentaria incluir representantes dos diversos segmentos da sociedade, levando-os a discutirem com respeito mútuo, capacitando-os e ampliando a qualidade de sua opinião pública. Um segundo tipo de minipúblico pode ser chamado de *conselho consultivo participativo*. Esse tipo propõe não só aperfeiçoar a qualidade da opinião como alinhar políticas públicas com as preferências da população e estabelecer canais com os tomadores de decisão para acompanhamento. Um terceiro tipo pode ser chamado de *cooperação para a resolução participativa de problemas*, que “prevê um relacionamento contínuo e simbiótico com o

⁷ Como já definido no capítulo anterior, minipúblicos correspondem a instâncias participativas desenvolvidas nas esferas de poder local.

Estado e a esfera pública destinado a solucionar determinados problemas coletivos” (FUNG, 2004:177). Esse tipo de minipúblico pode contribuir somando a criatividade do conhecimento local ao conhecimento técnico e às ações políticas. Além disso, o aprimoramento da esfera pública pode contribuir para tornar o Estado publicamente responsivo. Um quarto tipo pode ser chamado de *governança democrática participativa* e é o mais ambicioso de todos. Esse tipo de minipúblico procura “incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas” (FUNG, 2004:177), favorecendo os setores em desvantagem e combatendo a captura do Legislativo e do Executivo por setores detentores de maiores recursos.

b) Seleção e recrutamento dos participantes (*quem?*)

Aqui é definida a forma de selecionar os participantes de um minipúblico. De maneira geral, os participantes são voluntários, os encontros são abertos a quem desejar participar, o que acaba por privilegiar aqueles que detêm maiores recursos – informação, tempo, recursos financeiros, conhecimento técnico, interesse. Como alternativa, sugere-se a escolha de participantes de forma a espelhar a distribuição da população, espacialmente e socialmente, divulgando o evento em comunidades que poderiam ser sub-representadas e criando incentivos estruturais que ajudem a superar os problemas de ação coletiva, em especial para a população de baixa renda.

c) Temas e escopo da deliberação (*o quê?*)

Esta dimensão diz respeito à matéria da deliberação. Quando os temas requerem conhecimento muito especializado ou os cidadãos não possuem sobre eles informações distintas, o impacto do minipúblico é baixo. Para conseguir resultados melhores, é necessário privilegiar áreas que não requeiram esse conhecimento especializado, em que os cidadãos possuam informação distintiva sobre suas preferências e valores, sobre os impactos de políticas e retorno aos representantes, com vantagens sobre outros atores como políticos, administradores ou interesses organizados.

d) Modo deliberativo (*como?*)

Esta dimensão se refere à organização e ao estilo das discussões de um minipúblico. “A deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas” (COHEN, 1989, GUTMANN e THOMPSON, 1996 *apud* FUNG, 2004:179), sendo distintiva, mais justa, legítima e sábia quando as razões possam ser aceitas por todos, avaliadas em conjunto, considerando equidade e reciprocidade, com fundamentação no melhor argumento, em

detrimento de autoridade, *status*, valores, desempenho ou vantagens arbitrárias. Devem ser construídos espaços de forma a propiciar oportunidade de voz aos mais fracos ou desvalorizados, aos que não possuem recursos cognitivos para formar e expressar opiniões, aos que não se expressam bem, desenvolvendo sua autoconfiança e formação de vontade, para que sejam justos os processos de discussão e trocas.

Dependendo do público, o foco principal poderá ser a formação da vontade e a sua expressão para posteriormente contextualizar e se contrapor a outros interesses. Nesse aspecto, vale o testemunho, o contar histórias, o relato das necessidades, a colocação de princípios, conflitos, tensões.

Por outro lado, o foco poderá ser a busca de consenso ou a negociação de problemas concretos. Nesse aspecto, treinamento e instrução para criar participantes informados são fundamentais. Um facilitador pode nivelar o campo para permitir o engajamento dos participantes e guiar a conversação. O risco está em que esse processo pode favorecer os mais articulados ou populares e não os mais necessitados.

e) Recorrência e iteração (*quando?*)

Nesta dimensão, é definida a freqüência de reuniões, que dependerá do propósito do minipúblico. As reuniões podem ocorrer em uma rodada (para avaliar a opinião pública sobre assuntos estáveis, p. ex.) ou em várias (quando surgem novas informações ou condições relevantes se alteram, p. ex.), a intervalos regulares ou, ainda, constantes, em especial se visam o monitoramento (como no caso da governança democrática).

f) Apostas (*por que?*)

Esta é uma dimensão que trata do interesse despertado por um minipúblico. Apostas são as expectativas e as posições que os participantes têm nos minipúblicos, quando o assunto é polêmico ou não. Se a deliberação é fria, desapaixonada, as apostas são baixas. Se é quente, com muita coisa em jogo, as apostas são mais intensas, proporcionando maiores possibilidades de participação, da sua sustentabilidade e da implementação dos resultados.

g) Empoderamento

Diferentemente das dimensões anteriores, que dizem respeito ao desenho em si, esta dimensão se refere aos resultados das deliberações em um minipúblico. Um minipúblico se torna empoderado quando os seus resultados influenciam as decisões públicas. Esse é o resultado esperado, quando o minipúblico integra um esquema de resolução de

problemas e são esperadas conseqüências tangíveis. Mas há riscos também no empoderamento, no caso da ausência de reivindicação legítima, o que pode levar à captura privada ou delegação ilegítima do poder estatal. Ou mesmo quando há uma reivindicação legítima, as deliberações podem ser pobres, ou o tema ser de tal significância que o empoderamento pode comprometer a justiça de decisões públicas.

h) Monitoramento

Esta dimensão diz respeito tanto à concepção como aos resultados de um minipúblico. A participação em minipúblicos pode estar fornecendo insumos antecipadamente, ou seja, produzindo resultados na expectativa de que sejam implementados pelos governantes; ou podem estar também fornecendo insumos posteriormente, ou seja, revendo deliberações ou implementações em curso. Quando se mantém de forma contínua, necessária ao monitoramento, o minipúblico resulta em aprendizado público, em transparência, em legitimidade, em *accountability*.

Os desenhos institucionais definidos a partir das dimensões acima descritas vão se refletir na qualidade da governança democrática. Nesse sentido, Fung (2004) aponta conseqüências do desenho institucional sobre a ampliação da democracia em quatro aspectos.

a) Quanto ao caráter da participação e da deliberação

Nesse aspecto, a contribuição se dá na medida em que amplia a participação pela freqüência dos encontros, quantidade de participantes e perfil desses participantes, ou seja, se há ou não a tendência de sobre-representação de ricos, instruídos, profissionais e similares contra setores em desvantagem. Os bons resultados vão depender da habilidade dos organizadores em mobilizar a população, assim como do seu poder de recrutamento, o que, por sua vez, está vinculado aos temas tratados e aos incentivos oferecidos.

Também aqui pode ser avaliada a qualidade da deliberação, que vai estar relacionada à racionalidade das discussões; à razoabilidade no sentido do respeito mútuo e da contenção dos interesses individuais diante dos interesses comuns considerando as normas da justificação – respeito, reciprocidade, equidade; igualdade e inclusão de todos os participantes. Os bons resultados vão estar vinculados ao modo da deliberação, aos temas tratados, à intensidade das apostas.

b) Quanto à aferição de informação e transformação individual

Nesse aspecto, as contribuições se referem às informações aos representantes quanto a preferências e valores dos cidadãos e quanto a conseqüências na implementação de uma determinada política. Com relação aos cidadãos, as contribuições são no sentido de ampliar seu o acesso às informações. Quanto às habilidades democráticas e de socialização, minipúblicos ou fóruns participativos se constituem em escolas de democracia, na medida em que despertam os cidadãos para o interesse público e os capacitam para a formulação de propostas, para a justificação, para a escuta, a cooperação, o compromisso.

c) Quanto ao controle popular e desempenho do Estado

Nesse aspecto, o empoderamento e o monitoramento permitem aos cidadãos o exame das ações dos representantes e o alinhamento do Estado com suas próprias aspirações. As instâncias participativas contribuem para colocar a nú relações patronais tradicionais entre governantes, legisladores, empresários e notáveis e oferecem a oportunidade de expressão dos mais fracos ou excluídos. A deliberação pública contribui para a efetividade da ação pública na medida em que cria oportunidade para interferência e legitimação de determinada política, elevando a legitimidade do poder local e promovendo justiça e eficácia.

d) Quanto aos efeitos políticos

Os minipúblicos podem contribuir para a mobilização popular fora deles, levando os cidadãos a apoiarem, além das políticas, a própria instituição de minipúblicos, criando um canal de voz para setores excluídos e problemas públicos urgentes. Além disso, atores políticos envolvidos com minipúblicos de sucesso atraem apoio popular para si mesmos ou para seus partidos.

O quadro 1 a seguir relaciona as dimensões de um desenho institucional aos seus efeitos e conseqüências. A intensidade da cor de preenchimento das células significa maior ou menor inter-relacionamento entre dimensões e conseqüências.

Quadro 1 – Dimensões e conseqüências de desenhos institucionais

DIMENSÕES		Quem? (1)	O quê? (2)	Como? (3)	Quando? (4)	Porque? (5)	Empodera- mento	Monitora- mento
CONSEQÜÊNCIAS								
Caráter da participação e da deliberação	Quantidade							
	Viés							
	Qualidade deliberativa							
Aferição de informação e transformação individual	Informação aos representan- tes							
	Informação aos cidadãos							
	Habilidades democráti- cas e socialização							
Controle popular e desempenho do Estado	<i>Accountabi- lity</i> oficial							
	Justiça das políticas							
	Eficácia das políticas							
Efeitos políticos	Mobilização popular							

Fonte: Fung (2004:190), adaptado pela autora.

- (1) Seleção e recrutamento – espelhamento da distribuição social e territorial da população;
- (2) Tema e escopo da deliberação – destaque para o conhecimento distintivo dos cidadãos;
- (3) Modo deliberativo – oportunidade de voz a todos, respeito, reciprocidade, razoabilidade;
- (4) Recorrência e iteração – frequência dos encontros;
- (5) Apostas – expectativas e posições a respeito dos temas tratados.

3.1.2. Níveis de empoderamento de um desenho institucional

Os níveis de empoderamento atingidos por um determinado desenho institucional podem ser qualificados tomando-se como referências as discussões de Lumbambo e Coelho (2005). Esses autores associam níveis de empoderamento às estruturas de deliberação participativas, definido cinco níveis em uma escala crescente quanto à complexidade, correspondendo cada um a determinados objetivos/estratégias de implementação da gestão participativa.

- a) 1º nível ou nível elementar, que corresponde a mecanismos de consulta pública na definição de ações de governo ou encaminhamento de demandas. Essa estratégia (as

menos efetivas são as escolhas binárias ou plebiscitos) costuma ocorrer em situações de transição entre contextos de alta exclusão e/ou autoritarismo político e iniciativas de institucionalização da participação, como, por exemplo, discussões públicas, ouvidorias sem responsabilização, fóruns de consultas;

- b) 2º nível, que corresponde a mecanismos de deliberação (democracia deliberativa), nos quais os participantes não só manifestam suas preferências, como tomam decisões em torno de alternativas do processo decisório, em fóruns e reuniões abertas, como, por exemplo, reuniões temáticas para discussão e eleição de prioridades, conselhos e orçamentos participativos;
- c) 3º nível, que corresponde a mecanismos de responsabilização, com estrutura inclusiva de deliberação, referentes à supervisão e ao controle da implementação de programas e alocação de recursos, adicionais aos da democracia deliberativa, como os conselhos;
- d) 4º nível, que corresponde a mecanismos de supervisão e controle associados a sanções políticas, administrativas ou legais para o não cumprimento de decisões ou desempenho por parte de representantes, burocracias ou ocupantes de cargos eletivos. Esse nível “permanece uma virtualidade na medida em que representa um tipo ideal em muitos aspectos” (LUBAMBO e COELHO, 2005:265);
- e) 5º nível, que corresponde a mecanismos de indicação de gestores de programas, como extensão do mecanismo eleitoral, transferência do poder de nomear do governo para os membros da comunidade. O mau desempenho é punido pela não reeleição. As eleições periódicas funcionariam como mecanismos de responsabilização *ex ante* e *ex post*. Como exemplo, podem ser citados os programas ou projetos do tipo *demand-driven*⁸.

Cada nível é definido pelos seus objetivos/estratégias específicos e estão associados a dilemas organizacionais básicos; a pré-requisitos para efetividade; bem como a condições facilitadoras; e podem ocorrer em distintas fases do ciclo de política.

O quadro 2 a seguir sintetiza a classificação de Lumbambo e Coelho (2005) e a caracterização de cada nível, procurando demonstrar que “elementos específicos do desenho institucional de programas públicos podem se constituir em condições facilitadoras para a consolidação de níveis graduais de empoderamento na sociedade” (LUBAMBO e COELHO, 2005:267).

⁸ Programas ou projetos do tipo *demand-driven* são aqueles em que a demanda é oriunda dos próprios beneficiários e onde a comunidade toma decisões sobre que obras ou ações devem ser realizadas, em oposição a programas ou projetos *supply-driven*, onde a oferta de programas sociais é formulada pelo próprio governo (LUBAMBO e COELHO, 2005:264)

Quadro 2 – Caracterização dos níveis de empoderamento de estruturas de deliberação participativas

Níveis de empoderamento	Dilemas organizacionais básicos	Pré-requisitos para efetividade	Condições facilitadoras	Fases do ciclo da política
Nível 1 Instituição de mecanismos de consulta pública	Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> - Publicização apropriada de informações; - Capacitação de participantes; - Inexistência de barreiras de acesso à participação; - Mecanismo institucionalizado e não esporádico; - Burocracias comprometidas com estruturas participativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Confiança e legitimidade da iniciativa 	Tomada de decisões
Nível 2 Instituição de mecanismos inclusivos de deliberação e tomada de decisões	Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> - Publicização apropriada de informações; - Burocracias comprometidas com estruturas participativas; - Capacitação de participantes; - Capacidade de interlocução; - Estabilidade e especialização dos participantes; - Encaminhamento das decisões para manutenção da legitimidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos); - Baixa polarização; - Confiança entre os atores; - Sociedade civil ativa; - Capital social no setor público. 	Tomada de decisões
Nível 3 Instituição de instâncias de monitoramento e fiscalização	Problemas de controle societário	<ul style="list-style-type: none"> - Transparência e disseminação de informações; - Alta capacidade cognitiva de participantes; - Burocracias comprometidas com estruturas participativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos); - Sociedade civil ativa; - Democracia com ativismo judicial; - Capital social no setor público. 	Implementação
Nível 4 Instituição de mecanismos de controle social com responsabilização	Problemas de controle societário	<ul style="list-style-type: none"> - Publicização apropriada de informações; - Burocracias comprometidas com estruturas participativas; - Capacitação de participantes; - Capacidade de interlocução; - Estabilidade e especialização dos participantes; - Estrutura de execução de decisões bem estabelecidas; - Capacidade de punição efetiva de desvios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Democracia com ativismo judicial; - Tribunais de contas ativos; - Ambientes marcados por forte articulação de setores populares com instituições formais; - Capital social no setor público. 	Ambos
Nível 5 Gestão direta de programas	Problemas de controle societário	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade institucional de elaborar propostas; - Capacidade institucional para gerir projetos; - Estrutura de responsabilização de resultados; - Burocracias comprometidas com estruturas participativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos); - Estabilidade político-institucional; - Regras estáveis; - Capital social no setor público. 	Ambos

Fonte: Melo (2003) *apud* Lubambo e Coelho (2005), adaptado pela autora.

3.2. A análise do desenho institucional do Plano Diretor Participativo

O EC, em seu artigo 40, § 4º, estabelece que os poderes Executivo e Legislativo garantirão a participação dos diversos segmentos da sociedade no processo de elaboração dos planos diretores municipais e a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. No artigo 43, o EC define, dentre outros, como instrumentos para a gestão democrática um órgão colegiado (conselho) para coordenação, implementação e monitoramento do plano diretor, debates e consultas públicas, conferências municipais e Audiências Públicas para validação das discussões, propostas e da lei correspondente. Por sua vez, no seu artigo 52, estabelece que o prefeito e outros agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa se não garantirem o processo participativo e o cumprimento do plano diretor.

A obrigatoriedade legal é fundamental para a efetividade dos mecanismos de deliberação pública, de forma independente do juízo do administrador (MATTOS, 2004). No entanto, a previsão legal de instrumentos não garante, por si só, a manifestação e a participação ampla de todos os cidadãos, com respeito ao planejamento e gestão das cidades e do território municipal. Daí a necessidade de um arranjo institucional adequado para a indução e o fortalecimento dessa participação, estabelecendo regras claras para os momentos de discussão e os momentos de sistematização, os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários nesse processo, conforme o guia editado pelo MCidades para a elaboração dos PDP (2004:43).

Com esse objetivo, o governo federal, por meio de sua equipe vinculada ao MCidades, na Secretaria Nacional de Programas Urbanos, desenvolveu um Termo de Referência para a elaboração de planos diretores municipais. Fundamentado no duplo eixo descentralização/participação e na agenda colocada para a política urbana no Brasil a partir da CF 1988 e do EC, que instituem os princípios do direito à cidade e à moradia adequada, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, o Termo de Referência estabelece condições e procedimentos que visam possibilitar que os diferentes segmentos da sociedade participem das atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais, democratizando as decisões e compartilhando a responsabilidade da sua implementação, ainda segundo o guia editado (2004:13,14). No seu desenvolvimento, participaram as outras secretarias desse ministério (Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, Habitação) e, ainda, os Ministérios do Meio Ambiente, da Cultura e da Integração Nacional.

Três pontos podem ser destacados, como referências para a formatação da metodologia proposta. O primeiro deles se refere à diversidade das regiões e municípios brasileiros, a ser

respeitada por uma orientação no nível do governo federal que, simultaneamente, deve fornecer um balizamento para a atuação dos municípios de maneira minimamente uniforme. Dessa forma, os procedimentos propostos devem ser interpretados como orientações e não padronização para a produção de planos diretores em série, sem relação com a realidade social, política, econômica e territorial de cada município, conforme o guia editado (2004:13).

Isso leva ao segundo ponto, de que os planos diretores atenderão aos seus objetivos na medida em que estejam abertos à inovação e à criatividade e estimulem a participação e a produção coletiva (idem, pg.13).

O terceiro ponto pode ser considerado como o suporte para integração dos dois anteriores e se refere ao aparato legal jurídico-urbanístico e ambiental a ser respeitado no processo de elaboração dos planos diretores.

Para incentivar a elaboração dos planos diretores municipais e o atendimento à obrigatoriedade legal colocada pelo Estatuto da Cidade, o governo federal lançou, em 2005, a "Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos", com a disponibilização de recursos federais oriundos do conjunto de ministérios que atuam em parceria e do Orçamento Geral da União (OGU), via Caixa Econômica Federal (CEF). Esses recursos são acessados por meio de chamadas públicas e concorrência dos projetos apresentados.

Essa campanha nacional se apóia na metodologia de elaboração do que passou a ser chamado "Plano Diretor Participativo" (PDP). Para divulgação dessa metodologia, em 2004 o MCidades editou um guia contendo, de forma didática, os princípios e as diretrizes para elaborar e revisar planos diretores municipais, assim como o formato dos mecanismos para a participação da sociedade nessa elaboração. Esse conjunto de orientações conforma o desenho institucional proposto e tem sido a principal referência para as administrações municipais, profissionais, pesquisadores, órgãos e entidades nas três esferas de governo envolvidos com a elaboração de planos diretores.

Como destacam Schneider e Goldfrank (2005), em termos formais, instituições são regras do jogo que condicionam escolhas, fornecendo incentivos e restrições e estabelecendo resultados para os diferentes atores. São criadas por determinados atores em determinados contextos, visando determinados interesses, em determinados momentos históricos. Os desenhos institucionais não são, portanto, predeterminados, mas contingências das estratégias, táticas e poderes relativos de diferentes atores e das instituições já existentes, o que é compatível com a prática democrática. Nesse aspecto, o desenho institucional proposto pode ser interpretado como o resultado e reflexo tanto dos movimentos em direção à ampliação da democracia na construção das políticas públicas, como também do

direcionamento político do governo federal e de suas equipes, imprimindo sua marca na construção de um novo cenário nacional para a política urbana.

Nas palavras do então ministro Olívio Dutra, o guia editado (2004:9)

...não esgota o tema: ele convida e convoca a discutir, pensar e trabalhar. Nada substituirá, no trabalho que temos pela frente, a criatividade e o engenho dos políticos, dos técnicos especialistas e dos líderes locais aos quais cabe, em conjunto, elaborar os Planos Diretores das cidades brasileiras, nos próximos anos. Pretende apenas colaborar com aqueles que estando engajados nesta tarefa, poderão se beneficiar da experiência já acumulada em nosso imenso país.

O arranjo institucional proposto está sintetizado no quadro 3 a seguir, segundo as dimensões identificadas por Fung (2004), no seu modelo analítico para minipúblicos.

Quadro 3 – Desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP

<p>Concepção (definição de objetivos e estruturação do processo – etapa 1)</p>	<p>Congregar cidadãos para participar da elaboração do Plano Diretor Municipal, política pública de desenvolvimento urbano, em fóruns de discussão e deliberação participativas, enfatizando a incorporação dos setores em desvantagem e o combate à captura do legislativo e do executivo por setores detentores de maiores recursos econômicos, sociais e políticos. O processo é conduzido pelo Executivo Municipal, em articulação com o Legislativo e deve representar um pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.</p> <p>Etapa 1. Constituição de equipe local de coordenação e apoio</p> <p>Nomeação de um <u>coordenador</u> para o processo.</p> <p>Definição de uma <u>equipe técnica</u> de apoio vinculada ao Executivo e composta por técnicos de diversos setores da administração municipal.</p> <p>Constituição do <u>Núcleo Gestor</u>, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, expressando a diversidade de todos os segmentos da sociedade, sendo responsável por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formulação dos planos de trabalho técnico e de mobilização social; • cadastramento das organizações sociais atuantes na sociedade civil; • coordenação dos núcleos de comunicação, informação, capacitação e organização da participação; • proposição de critérios para decisão de prioridades; • garantia do cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; • compatibilização entre o trabalho técnico e a participação social ao longo do processo. <p>Levantamento e organização de informações já disponíveis no município e na prefeitura.</p> <p>Disponibilização de espaço físico para o convívio dos que trabalham no PDP e como forma de socializar informações e capacitar cidadãos.</p>
<p>Seleção e recrutamento dos participantes (quem – etapa 2)</p>	<p>O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos, em todo o território municipal (áreas urbanas e áreas rurais), em todas as etapas que compõem a estrutura do seu desenvolvimento. Daí a importância da identificação dos atores sociais presentes e suas territorialidades, da atenção com os setores mais vulneráveis, e das estratégias de comunicação, informação, mobilização e capacitação.</p> <p>Etapa 2. Preparação do processo</p> <p>Identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização (associação de moradores, entidades de classe, ONG, entidades profissionais, sindicatos, instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos como a igreja e a escola), nas áreas urbanas e rurais.</p> <p>Definição dos canais de comunicação, informação, mobilização e capacitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estratégias de comunicação pública de amplo alcance (rádio, televisão, jornais, Internet, cartilhas, teatro, carro de som); • ampla divulgação e acesso às informações durante todo o processo; alternância de ferramentas do diálogo com outras linguagens como arte, religião, história, memória, linguagens simbólicas, lúdicas, corporais.

<p>Tema e escopo da deliberação (o que)</p>	<p>Elaboração do Plano Diretor Municipal, instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento territorial e de expansão urbana do município, de forma sustentável, construindo cidades melhores e mais justas, tendo como princípio a função social da cidade e da propriedade. Aborda fundamentalmente a organização territorial do município, mas também as questões relativas ao seu desenvolvimento econômico e social, assim como a gestão democrática. O tema se desdobra nas etapas da leitura da cidade, da formulação de estratégias e da pactuação de propostas, estando detalhado no item referente às apostas.</p>
<p>Modo deliberativo (como – etapas 3, 4, 5, 6, 7 e 8)</p>	<p>A deliberação pública para a construção do Plano Diretor se inicia com o lançamento do processo no município e envolve a capacitação constante das equipes técnicas e dos atores envolvidos. Se organiza em quatro etapas seqüenciais, distintas e inter-relacionadas, as quais podem ser retomadas em qualquer momento do processo, em caso de necessidade. Inicia-se com uma primeira rodada para conhecimento e discussão da realidade municipal pelos seus cidadãos, apoiada pelas informações técnicas a respeito do assunto, expostas de forma clara e acessível, para a identificação de problemas e potencialidades e manifestação de preferências. A partir desse conhecimento integrado (técnico e comunitário), realiza-se uma segunda rodada de discussões para identificação dos principais temas ou eixos estratégicos que o Plano Diretor deverá contemplar, para os quais serão definidas diretrizes, ações, instrumentos, já em um processo de tomada de decisões. A seguir, em uma terceira rodada, são negociadas as propostas definitivas para cada tema, para composição do anteprojeto de lei, apresentado em audiência pública. Finalmente, encaminhado o anteprojeto à Câmara Municipal, o Legislativo abre para uma quarta e última rodada de discussões, visando o ajustamento final e a aprovação do Plano Diretor.</p> <p>Etapa 3. Lançamento do PDP</p> <p>Evento de partida do processo e da mobilização da sociedade, quando se anuncia o início e as regras e condições para a elaboração do PDP, momento em que a sociedade é convocada e atraída, simultaneamente lúdico e solene, amplamente divulgado.</p> <p>Etapa 4. Capacitação</p> <p>Etapa em que é feito o esclarecimento à população (áreas urbanas e áreas rurais) sobre o que está sendo feito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • conhecimento da realidade municipal e dos problemas recorrentes na organização sócio-espacial das cidades; • conhecimento do PDP como instrumento para o tratamento desses problemas, incorporando aqueles previstos no Estatuto da Cidade; • conhecimento dos procedimentos e mecanismos de participação e deliberação; • utilização de linguagem acessível e clara, sendo que entender o PDP é condição para defendê-lo e aplicá-lo. <p>Capacitação no interior da prefeitura, estimulando a integração entre as diversas áreas e a troca de saberes entre os técnicos e entre esses e as lideranças da sociedade, qualificando de forma contínua a sua relação.</p> <p>Etapa 5. Leitura da cidade: “a cidade que temos”</p> <p>A leitura da cidade corresponde ao diagnóstico da realidade municipal, em especial quanto à cidade desigual, por meio da interação e da síntese entre as leituras técnica e comunitária.</p>

A leitura técnica é realizada pelas equipes técnicas e compreende o conhecimento técnico (aspectos físicos, ambientais, econômicos, sociais e institucionais) sobre: a realidade municipal, o contexto regional, os problemas, as tendências e as potencialidades para o desenvolvimento sustentável.

A leitura comunitária é realizada pela sociedade em fóruns participativos e compreende o conhecimento da comunidade local sobre sua própria realidade e seu cotidiano, identificando, discutindo e contrapondo problemas e potencialidades sob o ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Partindo da escala da comunidade e do bairro, passa-se para a escala da cidade e do município, buscando-se uma releitura coletiva dos temas, espacializando e mapeando as questões relevantes.

A partir da leitura da cidade, são identificados os principais temas e conflitos que ocorrem no território municipal, assim como as potencialidades e forças com que contam para transformar a realidade em que vivem.

Etapa 6. Formulação de estratégias: “a cidade que queremos ter”

A leitura da cidade é sistematizada pelas equipes técnicas, refletindo o conhecimento da realidade municipal, seus conflitos e potencialidades. É apresentada à sociedade, para discussão e definição das estratégias para o desenvolvimento sustentável em cada conjunto de assuntos, em fóruns participativos, para definição de:

- quais medidas e quais caminhos deverão ser tomados para transformar a realidade;
- quais os objetivos que orientarão essa transformação;
- quais ações e programas podem ser desencadeados para a construção de uma cidade mais justa e sustentável;
- quais os instrumentos a serem utilizados, como e onde aplicá-los.

Etapa 7. Construção do pacto e formulação do anteprojeto de lei

Momento decisivo, em que é feita a compatibilização da cidade desejada e da cidade possível, em fóruns participativos, aproximando a *cidade real* e a *cidade legal*, levando em conta:

- as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade e no município;
- as possibilidades e os limites orçamentários ou condições novas ou futuras de arrecadação, para que o PDP não se torne apenas uma carta de intenções ou um planejamento fictício;
- a negociação de divergências e conflitos em espaços públicos transparentes, visando propostas viáveis e pactuadas, com maiores chances de implementação;
- a definição de um sistema democrático de gestão, considerando o processo participativo no planejamento, na implementação e no monitoramento – conferências municipais e conselho como instância de discussão e decisão.

Os resultados pactuados são transformados em instrumento legal de caráter jurídico-urbanístico, com apresentação em audiência pública do resultado final.

Etapa 8. Discussão e aprovação na Câmara Municipal: “a cidade que podemos ter”

Apresentado em Audiência Pública, o anteprojeto de lei do Plano Diretor é encaminhado pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Quanto maior o envolvimento efetivo do Legislativo no processo de elaboração do PDP, maior a probabilidade de sua aprovação sem descaracterização quanto aos interesses

	da maioria dos cidadãos ativos no processo participativo. O processo de aprovação na Câmara de Vereadores também deve contemplar a participação social.
Recorrência e iteração (quando)	O número de encontros e a sua frequência serão definidos a cada etapa considerando seus objetivos, levando em conta a distribuição da população no território municipal e as características socioeconômicas dessa população, lembrando que o Plano Diretor abrange áreas urbanas e áreas rurais. É importante a atenção com relação aos dias e horários na programação dos eventos, de forma a permitir o maior comparecimento possível.
Apostas (porque)	Os Planos Diretores se constituem em temas de grande amplitude, tratando de assuntos de interesse difuso, com características de uma política fundamentalmente regulatória e, somente se aplicados de forma efetiva os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, redistributiva, no que concerne ao direito de todos à cidade. Isso faz com que as apostas tenham uma tendência a serem mais frias. No entanto, na medida em que esses temas se desdobram, são tratadas questões como: regulação para se construir e lotear; habitação para população de baixa renda; regularização de áreas invadidas; meio ambiente; saneamento; circulação e transporte; políticas sociais; cultura; esporte e lazer; segurança; atividades econômicas urbanas e rurais; e a gestão democrática, o que pode tornar as apostas mais quentes, desde que o público esteja devidamente esclarecido e mobilizado.
Empoderamento	A distribuição dos encontros; a universalização da participação; os mecanismos de mobilização e capacitação previstos; o modo de deliberação, em especial nas etapas de formulação de propostas; e a previsão de instância participativa para o monitoramento e para a gestão democrática contribuem para o empoderamento dos atores no processo de elaboração do Plano Diretor. Esse processo supõe a influência efetiva nas decisões públicas, na medida em que o anteprojeto de lei é construído coletivamente e a sua aprovação também exige um processo participativo, buscando garantir a não descaracterização das decisões tomadas nas deliberações públicas.
Monitoramento (etapas 9 e 10)	<p>Etapa 9. Implementação do Plano Diretor</p> <p>Aprovado, o Plano Diretor passa a vigorar no território municipal, devendo o Executivo estruturar equipe permanente para a sua implementação, incluindo a fiscalização e a gestão democrática, esta última por meio da instituição de um Conselho da Cidade ou similar, em que é prevista a participação de representantes dos diversos segmentos da sociedade.</p> <p>Etapa 10. Monitoramento</p> <p>A gestão democrática prevê a avaliação constante do Plano Diretor e o monitoramento dos seus resultados, visando sua adequação e/ou reformulação, para a construção de uma cidade melhor e mais justa, por meio do Conselho da Cidade ou similar e de eventos como fóruns de discussão e conferências municipais.</p>

Fonte: Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos (2004), com elaboração pela autora.

O quadro acima demonstra que o desenho institucional proposto para a elaboração do PDP corresponde ao quarto tipo definido por Fung (2004), caracterizado como *governança*

democrática participativa, sendo que todas as dimensões identificadas pelo autor estão contempladas no desenho institucional proposto. A leitura do quadro mostra, ainda, que o arranjo proposto permite que os efeitos desejados quanto à ampliação da democracia e da boa governança podem ser atingidos, destacando-se os seguintes pontos:

- a) com relação ao **caráter da participação e da deliberação**, o desenho institucional enfatiza a necessidade de que os encontros permitam e propiciem a participação ampla e indiscriminada de cidadãos e segmentos da sociedade, devendo a seleção e o recrutamento se dar de forma a espelhar a territorialidade dos atores sociais no município, o que pode ser interpretado como a distribuição espacial e social da população no território municipal, com foco nas comunidades de menores recursos, se constituindo em canal de voz para os setores excluídos. Para tanto, deverão ser adequadamente programados os encontros com relação ao seu número, sua localização, suas agendas e o perfil dos participantes.

Destaca a importância de uma ação estruturada de mobilização popular, para incluir os que estão historicamente excluídos dos processos decisórios, com a utilização de linguagens diferenciadas, assim como a utilização de canais de comunicação de amplo alcance e de publicização durante todo o processo.

O desenho institucional contempla momentos de discussão, momentos de sistematização e momentos de deliberação, em três níveis de envolvimento: Coordenação/Núcleo Gestor, multiplicadores e população em geral, em especial aqueles setores territorialmente marginalizados. Para que todos tenham direito a voz, se organiza em fóruns participativos para consulta e deliberação, para os quais deverão ser definidas regras claras, decididas coletivamente, onde se dá a manifestação dos interesses divergentes, a explicitação dos conflitos, a construção do pacto.

Dessa forma, o arranjo prevê, como forma de conduzir as discussões, a construção de espaços públicos adequados ao desenvolvimento e discussão dos trabalhos, quando os organiza em etapas seqüenciais e inter-relacionadas, com temas específicos: (i) a leitura da cidade, para o diagnóstico da realidade municipal e manifestação de preferências; (ii) a formulação de estratégias, ou seja, quais os principais eixos do Plano Diretor, já em um processo de tomada de decisões; (iii) a construção do pacto, para a definição do anteprojeto de lei; e (iv) a mobilização para o processo de aprovação nas Câmaras Municipais. Respeita, assim, a capacidade de cada grupo e as suas possibilidades de contribuição e participação, dadas as

dificuldades intrínsecas ao processo, seja para formação de vontade e sua expressão, seja para contraposição e negociação de interesses diversos.

- b) com relação à **aferição de informações a representantes e cidadãos e à transformação individual**, o arranjo proposto prevê, com ênfase, as atividades de informação e capacitação. Busca envolver os participantes nas discussões por meio dessas atividades, assim como por meio da definição dos temas e da conscientização da importância desses temas para o seu dia-a-dia e, ainda, do encadeamento das rodadas para construção do Plano Diretor (leitura da cidade, formulação de estratégias, construção do pacto, aprovação do PDP). Pode constituir-se, assim, em um processo de aprendizado e de transformação individual para os participantes, em um processo cíclico e contínuo. Privilegia o conhecimento local e do cotidiano dos participantes, suas demandas, necessidades, desejos e sonhos, equiparando-o ao conhecimento técnico e ao dos gestores públicos e informando a estes com o resultado das deliberações e com as atividades de monitoramento.
- c) com relação ao **controle popular e desempenho do Estado**, o arranjo proposto destaca a obrigatoriedade legal da gestão democrática, compartilhada entre governo e sociedade civil, na implementação e no monitoramento, como garantia de incorporação e manutenção dos resultados das deliberações. Pretende contribuir, dessa forma, para a boa governança, elevando a legitimidade do poder local e promovendo maior *accountability*, justiça e eficácia na formulação de políticas.
- d) com relação aos **efeitos políticos**, ou seja, a mobilização popular, ela pode ser incrementada na medida em que se torna claro para a população: (i) a importância e as conseqüências tangíveis do Plano Diretor no seu dia-a-dia; (ii) a concretização dos resultados da deliberação pública na implementação efetiva das decisões coletivas; e (iii) a possibilidade concreta da sua atuação quanto às decisões governamentais, o que decorre e resulta em empoderamento dos atores.

Especificamente com relação aos níveis de empoderamento, o que vai se refletir na boa governança e no sucesso das instâncias participativas e da deliberação pública em geral, o desenho institucional proposto é analisado segundo a classificação de Lubambo e Coelho (2005). Essa análise encontra-se sintetizada no quadro 4 a seguir e mostra quais os níveis de empoderamento possíveis de serem atingidos, considerando-se as dimensões desse desenho institucional, expressas na análise anterior.

O primeiro nível de empoderamento é atingido na etapa de leitura da cidade. Os níveis seguintes (2 e 3) perpassam todo o processo de elaboração dos PDP, estando presentes já

na constituição do Núcleo Gestor e nas suas atribuições, sendo que o nível 2 está mais fortemente vinculado às etapas de formulação de estratégias, de construção do pacto e de formulação do anteprojeto de lei. O nível 3 se vincula, em especial, à aprovação dos PDP nas Câmaras Municipais e à sua implementação e monitoramento. Os dois últimos níveis (4 e 5) são potencialmente atingidos também nas etapas de implementação e monitoramento.

A leitura do quadro 4 permite classificar o arranjo institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP como potencialmente gerador de altos índices de empoderamento, confirmando a sua contribuição positiva para a boa governança, elevando a legitimidade do poder local e promovendo justiça e eficácia, desde que atendidos os pré-requisitos e condições facilitadoras vinculadas aos níveis de empoderamento.

Quadro 4 – Níveis de empoderamento potenciais do desenho institucional proposto para a elaboração do PDP

Níveis de empoderamento	Relação com o desenho institucional
Nível 1 Instituição mecanismos de consulta pública	Corresponde à etapa do diagnóstico, quando é feita a leitura da cidade: "a cidade que temos", com manifestação dos desejos e identificação dos problemas e das potencialidades.
Nível 2 Instituição de mecanismos inclusivos de deliberação e tomada de decisões	Com relação à concepção e organização do processo, corresponde à constituição do Núcleo Gestor, que inclui representantes da sociedade e integra o grupo coordenador dos trabalhos, assim como às atividades de capacitação previstas. Especificamente quanto ao modo deliberativo, corresponde às etapas de formulação de estratégias: "a cidade que queremos ter"; de construção do pacto e formulação do anteprojeto de lei; e de discussão e aprovação na Câmara Municipal: "a cidade que podemos ter".
Nível 3 Instituição de instâncias de monitoramento e fiscalização	Está implícito na constituição do Núcleo Gestor e nas atividades de capacitação previstas, assim como nas etapas de discussão e aprovação na Câmara Municipal: "a cidade que podemos ter". Em especial, está presente nas etapas de implementação do Plano Diretor e de monitoramento, em função da gestão democrática como exigência legal por meio da constituição do Conselho da Cidade ou similar.
Nível 4 Instituição de mecanismos de controle social com responsabilização	Pode ser atingido nas etapas de implementação do Plano Diretor e do seu monitoramento.
Nível 5 Gestão direta de programas	Pode ser atingido nas etapas de implementação do Plano Diretor e do seu monitoramento.

Fonte: Elaboração da autora, a partir de Lubambo e Coelho (2005).

Vale aqui a ressalva de que, mesmo que não atinja todos os níveis de empoderamento para os quais tem, a princípio, capacidade, permanece inegável o potencial do arranjo institucional proposto quanto ao caráter pedagógico, informativo e consultivo dos processos e atividades sugeridos. E, mais, quanto ao enfrentamento dos desafios que representa a ampliação dos espaços de participação e de construção de compromissos entre governo e cidadãos, dando voz aos excluídos dos processos de tomada de decisões e revertendo os padrões excludentes das legislações urbanísticas tradicionais.

É de se esperar que a sua aplicação ao longo do tempo possa permitir o empoderamento dos atores e ampliação da democracia e da boa governança, fortalecendo e ampliando espaços de articulação entre o Estado e os atores sociais e contribuindo para o aprimoramento

democrático na construção das políticas públicas em geral. Especificamente no campo da política pública de desenvolvimento urbano, segundo o guia editado (2004:52)

A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais.

A partir das análises do desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração do PDP, aqui apresentadas, o capítulo seguinte tem como objetivo a avaliação do rebatimento desse desenho em contextos municipais, por meio de um estudo empírico dos processos participativos em sete municípios mineiros.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Este capítulo apresenta a análise dos processos participativos nos sete municípios de Minas Gerais, onde os planos diretores foram desenvolvidos segundo o desenho institucional proposto pelo MCidades, com a participação da equipe técnica da Fundação João Pinheiro (FJP): Barão de Cocais, Barbacena, Governador Valadares, Lavras, Pedro Leopoldo, Pouso Alegre e Santa Bárbara.

O capítulo se organiza em duas seções. A primeira seção descreve a forma de atuação da equipe técnica da FJP com relação à implementação das etapas previstas no processo participativo, segundo o desenho proposto pelo MCidades, quanto à leitura comunitária e formulação de propostas. A segunda seção apresenta o conjunto de municípios estudados, analisando a forma como se deu a implementação do desenho institucional proposto.

4.1. Adaptação do desenho institucional para a leitura comunitária e para a formulação de propostas

A equipe técnica da FJP atuou como apoio técnico para a elaboração dos planos diretores municipais e capacitação das equipes municipais, tendo como fundamento o arranjo proposto pelo MCidades, constante do guia editado. A partir dele, foram detalhadas as formas específicas de implementação desse arranjo, para orientar a atuação do município, especialmente quanto à leitura comunitária e construção das propostas do plano diretor, estabelecendo um padrão uniforme para atuação dessa equipe junto aos municípios, no que se refere ao processo participativo, o que permitiu o estudo comparativo entre os municípios.

O padrão estruturado metodologicamente pela equipe da FJP para implementação do arranjo institucional proposto pelo MCidades propõe que as leituras comunitárias sejam desenvolvidas por meio de uma série de encontros denominados "oficinas participativas". Essas oficinas se constituem em espaços onde a população se manifesta de forma direta sobre a sua realidade e o seu cotidiano, fazendo escolhas e expressando suas preferências ou sua oposição com relação ao que identificam como suas próprias carências ou suas próprias potencialidades.

A concepção das oficinas participativas se encaixa dentro dos conceitos de minipúblicos ou fóruns participativos e busca facilitar a inclusão de interesses e setores tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão na construção de políticas públicas e corresponder aos espaços públicos de "encontro" entre a sociedade civil e o governo.

De acordo com o padrão definido pela FJP, o processo de realização das oficinas participativas envolve diferentes passos. Primeiramente, essas oficinas devem ser distribuídas no território municipal, considerando as características físico-territoriais do espaço urbano e do espaço rural, assim como as características sociais e econômicas da população desses espaços e as relações e/ou as barreiras que se estabelecem entre as diversas porções da cidade e do território do município, tanto físicas como sociais. A sua dinâmica compreende as seguintes etapas: (i) inscrição e credenciamento dos participantes; (ii) fala de abertura; (iii) exposição técnica para capacitação quanto ao assunto e quanto ao processo de participação; (iv) discussão em grupos temáticos, considerando os temas que serão tratados pelo plano diretor; (v) intervalo com lanche ou refeição; (vi) plenária final.

É sugerido que a abertura das oficinas seja feita pelo Executivo ou seu representante, dando legitimidade e confiabilidade ao processo, em fala rápida, de boas vindas. A seguir, deve ser feita uma exposição técnica, com o objetivo de nivelar o conhecimento do público com relação ao trabalho a ser desenvolvido, em linguagem de fácil compreensão por todos os presentes, não condicionada ao saber técnico. A exposição técnica deve conceituar o plano diretor e seu significado para o desenvolvimento municipal, definir seu embasamento legal, seus princípios fundamentais e seu conteúdo. Nesse conteúdo, devem ser destacados os temas a serem tratados, refletindo a realidade municipal. Após essa exposição, devem ser informados os procedimentos para a discussão e a deliberação a respeito dos temas definidos, focando potencialidades e problemas identificados pelos participantes a partir do seu próprio conhecimento com relação à cidade e ao município, considerando seus desejos e expectativas para o futuro.

A seguir, devem ser formados os grupos temáticos de discussão. Os temas a serem abordados dizem respeito ao conteúdo do plano diretor, o qual encontra-se delimitado no EC e na Resolução 34/05. Esse conteúdo naturalmente se condiciona às realidades municipais e será variável segundo as suas especificidades. No entanto, ele pode ser estruturado em alguns temas básicos, como referência para orientar as discussões durante o processo de elaboração e a organização do texto final do plano diretor. Assim, a princípio, esses temas deverão ser agrupados em quatro blocos: (i) ordenamento territorial, que inclui a ocupação e o uso do solo nas áreas urbanas e rurais, as áreas de expansão urbana, o sistema viário de articulação urbana e rural, os instrumentos previstos no EC; (ii) meio ambiente e saneamento ambiental, que incluem as áreas de preservação ambiental, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza pública, a drenagem pluvial; (iii) desenvolvimento social, que inclui as políticas sociais (educação, cultura, esporte e lazer, saúde, assistência social, segurança alimentar, habitação de interesse social) e a segurança

pública; e (iv) desenvolvimento econômico, que inclui atividades de agropecuária, mineração, indústrias, comércio e serviços, artesanato, turismo e os aspectos da integração regional.

Diferentemente das políticas sociais, para as quais muitas vezes se encontram já definidos os sistemas específicos de cada política, integrando as diferentes esferas de governo, federal, estadual e municipal, e da política econômica, que, no contexto de globalização, muitas vezes foge ao controle da administração municipal, a política urbana é de exclusiva competência do município. Daí a ênfase nos aspectos físico-territoriais, sendo a ocupação e uso do solo um tema central no plano diretor, devendo expressar graficamente o futuro desenhado para o município pela sua comunidade, nele se espelhando as demais diretrizes setoriais, na medida em que fornece a estrutura básica e o suporte para que elas se concretizem.

O número de participantes em cada grupo temático deve ser equivalente e permitir um contato mais próximo, de forma que todos tenham oportunidade de voz. As discussões, alimentadas pelos dados levantados na leitura técnica, devem ser conduzidas nesses grupos por um mediador com domínio do tema tratado, com indicação entre os membros de cada grupo de um redator (para registro de todos os pontos levantados) e um relator (para exposição das conclusões do grupo na plenária). O mediador tem o papel de provocar as discussões, salientando a importância do conhecimento daquelas pessoas sobre sua própria realidade, sem interferir nas colocações feitas, respeitando a forma de expressão de cada membro e esclarecendo questões técnicas quando necessário. Deve conduzir as discussões de maneira que migrem de uma escala mais próxima, correspondente à rua ou ao bairro dos participantes, para a escala da cidade e do município. Sugere-se a utilização de mapas da cidade e do município para ajudar a visualizar e a representar as colocações de cada um. Do universo dos pontos assim levantados, o grupo deve identificar um conjunto de prioridades, tanto quanto às potencialidades como quanto aos problemas.

Posteriormente, os grupos temáticos são reunidos em plenária, quando são apresentados e discutidos os pontos levantados em relação a cada tema e são elencadas as principais potencialidades e os principais problemas da realidade municipal de forma integrada. Essas decisões deverão subsidiar as discussões de propostas na etapa seguinte.

As discussões sobre os temas deverão levar em conta que o plano diretor fornece, fundamentalmente, diretrizes com um horizonte de médio e longo prazo, como orientações maiores para a ação do poder público. Essas diretrizes são ideais colocados pela sua comunidade e deverão orientar projetos detalhados a serem elaborados a partir do plano

diretor, buscando a concretização desses ideais, em legislações específicas, assim como em planos, programas e projetos específicos.

Todo o material técnico de suporte, incluindo os mapas da cidade e do município, assim como a condução e a mediação dos encontros deverão ser de responsabilidade da equipe da FJP, em alguns casos integrada a equipes municipais especialmente capacitadas. A mobilização, a divulgação, a escolha dos locais⁹, o suporte quanto a pessoal de apoio (inscrição dos participantes, organização de lanches ou refeições, limpeza), equipamentos complementares como computadores e projetores, e o transporte de participantes, caso necessário, deverão ser de responsabilidade dos municípios.

Quanto à construção das propostas, etapa seguinte à realização das oficinas participativas, os municípios devem constituir comissões temáticas multidisciplinares, com representantes do poder público (do Núcleo Gestor e responsáveis pelas políticas referentes aos temas a serem tratados) e da sociedade em geral (membros de conselhos, lideranças, representantes de segmentos específicos relacionados aos temas a serem tratados, representantes dos setores populares), para a validação da leitura da realidade municipal e, a partir daí, a discussão e a estruturação das propostas preliminares dos planos diretores. Os espaços de discussão, negociação e definição das propostas preliminares devem seguir os mesmos princípios das oficinas participativas, no que se refere a liberdade para manifestação, escolhas, preferências, diversidade de interesses. Se as oficinas representam um primeiro momento, em que são levantados as potencialidades e os problemas, as discussões de propostas representam o momento da negociação e da busca do consenso, considerando as tendências, as aptidões e os desejos expressados, assim como as restrições e os limites da realidade municipal.

Essas propostas devem ser avaliadas e referendadas em audiência pública. Após os ajustes finais, os anteprojetos de lei deverão ser redigidos e apresentados em nova audiência pública, antecedendo o encaminhamento às Câmaras Municipais.

4.2. A implementação do desenho institucional em municípios de Minas Gerais

Um estudo sobre a implementação do arranjo institucional proposto pelo MCidades nos sete municípios selecionados mostra que a aplicação de uma mesma metodologia e a atuação, de certa forma, uniforme de uma mesma equipe de trabalho, não implicou resultados semelhantes em termos da participação social na elaboração dos seus planos diretores.

⁹ É recomendável que as oficinas aconteçam nos prédios das escolas, pela infra-estrutura que oferecem como espaço coberto suficiente para abrigar as plenárias, apoio para as refeições, sanitários e a possibilidade de usar as salas de aula para as discussões em grupo.

Isso remete à hipótese de que os contextos locais são relevantes para o resultado do processo participativo, mesmo tendo como suporte um arranjo institucional adequado, condicionando os efeitos e conseqüências quanto ao aperfeiçoamento democrático.

Buscando identificar essa relação, a análise dos processos participativos nesses municípios parte de uma abordagem geral de todos eles, considerando algumas das dimensões desse processo participativo, de forma a facilitar a leitura dos processos nos municípios. Cada dimensão envolve um conjunto de atividades básicas, conforme descritas a seguir:

- a) institucionalização do núcleo de coordenação local e apoio técnico dos trabalhos no município – formalização, representatividade e forma de atuação do Núcleo Gestor ou similar e da equipe técnica;
- b) atuação do chefe do Executivo local e seu papel na disponibilização de recursos e no incentivo à participação – participação nos eventos, lançamento do plano diretor, acompanhamento dos trabalhos, fornecimento de suporte financeiro e logístico para mobilização da população e divulgação de informações;
- c) realização da leitura comunitária e mecanismos de capacitação de participantes, multiplicadores e equipes técnicas – número e distribuição das oficinas participativas, número de participantes, mecanismos de capacitação;
- d) formulação de propostas – procedimentos para a participação social nas etapas de formulação de estratégias, de construção do pacto e de formulação do anteprojeto de lei;
- e) encaminhamento na Câmara Municipal – procedimentos para a participação social na etapa de aprovação do plano diretor.

A seguir, são descritos os processos em cada um dos sete municípios, considerando as dimensões e atividades básicas definidas acima.

• Município de Barão de Cocais

A Comissão Gestora foi formalizada no município, com representação do poder público e da sociedade, tanto dos setores populares urbanos e rurais como dos setores econômicos, com alguns representantes muito atuantes. O coordenador designado desempenhou bem suas funções, em especial quanto à mobilização e divulgação de informações no município e apoio na realização das oficinas e reuniões para discussão de propostas. Não houve formalização da equipe técnica, que manteve uma atuação informal, prestando informações e participando de discussões técnicas.

O chefe do Executivo local não esteve presente pessoalmente nos eventos, mas sempre se fez representar pelo vice-prefeito. O lançamento do plano diretor no município não foi um evento largamente anunciado, acontecendo mais como uma reunião de trabalho, contando com o secretariado municipal, com representantes do setor econômico (dentre eles, Gerdau e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e com representantes de associações de bairro. O prefeito demonstrou interesse no trabalho e acompanhou-o por meio de reuniões técnicas. O município assumiu todos custos do projeto com recursos próprios.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas oito oficinas participativas, com uma média de 49 participantes por oficina. A primeira oficina foi realizada com a presença da Comissão Gestora e da equipe técnica da prefeitura, como uma forma de capacitação das equipes locais. Outras quatro oficinas foram feitas com a população urbana da sede municipal, dividida em quatro regiões. Mais duas oficinas foram realizadas com a população rural, sendo uma com as comunidades ao sul, muito dispersas, sendo que seus representantes foram transportados para a sede municipal pela prefeitura e uma com as comunidades ao norte, no distrito de Cocais (único existente na área rural). A última oficina aconteceu com os alunos da UNIPAC, na sede municipal, a pedido do coordenador local, que era, à época, um dos alunos na área de gestão ambiental.

Na etapa de formulação de propostas, foi realizado um seminário técnico com as equipes da FJP e da prefeitura para sistematização das propostas, que foram discutidas no município em oito reuniões temáticas. As reuniões foram realizadas em locais de fácil acesso, previamente anunciadas. A CVRD, sempre presente nos eventos participativos, solicitou reunião específica, com o apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (conjugadas em Barão de Cocais) para discussão e ajustamento do zoneamento municipal, tendo em vista o potencial para a atividade mineradora no município. Após sua consolidação, as propostas foram apresentadas em audiência pública.

As discussões para aprovação do plano diretor na Câmara Municipal foram acompanhadas pela Procuradoria Municipal e pelo coordenador local. Os representantes da Câmara Municipal estiveram presentes nos eventos. O plano diretor foi aprovado em outubro de 2006, com pequenos ajustes. Não houve audiências públicas.

• **Município de Barbacena**

Não foi possível conseguir informações sobre a formalização e a representatividade do Núcleo Gestor, que não teve uma atuação destacada no processo de elaboração do plano diretor. Apenas o coordenador local participou dos trabalhos. A equipe técnica não foi formalizada, mantendo também uma atuação muito reduzida.

O chefe do Executivo local não esteve presente nos eventos participativos, mas se fez representar pelo coordenador local. O lançamento do plano diretor foi feito de forma restrita, contando com a presença das equipes da prefeitura e de alguns representantes da sociedade. O prefeito acompanhou pessoalmente os trabalhos do plano diretor em reuniões técnicas com a equipe da FJP, sendo que o município forneceu o apoio necessário para a realização das oficinas participativas.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas onze oficinas participativas, sendo cinco na sede municipal, dividida em cinco regiões e seis na área rural, em seis das doze sedes de distritos, com uma média de 50 participantes. As atividades de capacitação corresponderam ao material informativo distribuído e às exposições técnicas nas oficinas.

Na etapa de formulação de propostas, as discussões foram realizadas apenas com parte da equipe técnica da administração municipal, resistente a participar do processo. O prefeito é quem referendou pessoalmente as propostas apresentadas pela equipe da FJP, a partir da compatibilização entre as leituras técnica e comunitária.

Até esse momento (outubro de 2007), o anteprojeto de lei do plano diretor ainda não havia sido encaminhado à Câmara Municipal.

• **Município de Governador Valadares**

A formalização do núcleo de coordenação local se deu por meio de uma portaria da prefeitura instituindo uma Comissão Consultiva, composta por mais de 100 membros, com representantes do poder público e dos mais diversos segmentos da sociedade local, incluindo os setores populares. Nessa mesma portaria foi nomeado coordenador do processo o Secretário Municipal de Planejamento, que delegou essa coordenação ao Diretor do Departamento de Planejamento e Regulação Urbana, como coordenador técnico. A Comissão Consultiva não participou do processo de elaboração do plano diretor. A coordenação técnica local e a equipe técnica do seu departamento foram os interlocutores para a condução dos trabalhos. A equipe técnica não foi formalizada e atuou fornecendo dados e informações e discutindo tecnicamente as proposições com relação à política urbana.

O chefe do Executivo local esteve presente apenas no evento de lançamento do plano diretor, não participando de nenhum outro, exceto em uma apresentação da proposta preliminar do anteprojeto de lei do plano diretor, juntamente com seu secretariado. Não houve aporte de recursos para a realização dos eventos, com exceção da disponibilização do auditório da prefeitura em duas ocasiões, sem nenhuma infra-estrutura quanto a

mobilização, divulgação, pessoal de apoio, equipamentos, lanche ou transporte. Merece destaque o fato ocorrido com relação ao material de divulgação do processo participativo no município. Foram impressos cartazes e *folders* criados pela equipe técnica da prefeitura para afixação e distribuição em pontos estratégicos no município, a partir do material fornecido pela "Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos". No entanto, esse material não chegou a ser utilizado. Foi vetado pelo grupo executivo do governo municipal, por conter a nomenclatura "Plano Diretor Participativo". Segundo esse grupo, liderado pelo PSDB, o termo "participativo" remetia ao Orçamento Participativo (OP), considerado como uma marca do partido de oposição, o PT.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas apenas duas oficinas participativas, ambas na sede municipal, sendo uma relativa ao meio urbano (com a presença de 45 participantes) e outra relativa ao meio rural (com a presença de 25 participantes), como forma de evitar custos para o governo municipal, com uma média, portanto, de 35 participantes. Ressalta-se que o município possui treze distritos na área rural, além do distrito-sede. A oficina da área rural contou com a presença de lideranças dos distritos e comunidades rurais, já mobilizadas pela Emater na construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), assim como na constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). As atividades de capacitação se restringiram às exposições técnicas na abertura das oficinas participativas.

Na etapa de formulação de propostas, não houve discussão pública. A opção da coordenação técnica local, diante das dificuldades em conduzir o trabalho, foi a retomada do plano diretor existente (e não implementado) e o seu ajustamento, em face dos resultados das duas oficinas e das leituras técnicas realizadas. Esse ajustamento se deu em reuniões técnicas setoriais. As agendas nem sempre foram cumpridas integralmente, pelo pouco envolvimento de diversas áreas da prefeitura com a elaboração do plano diretor, com exceção da equipe diretamente vinculada ao coordenador técnico local. O resultado foi apresentado em uma reunião entre a equipe técnica da FJP, o coordenador técnico local, o prefeito e seu secretariado, onde foi possível detectar algumas lacunas e agilizar a contribuição de cada secretaria em suas áreas afins, visando a formulação do anteprojeto de lei. A proposta não contemplou o mapeamento do zoneamento proposto para o território municipal, remetido pela coordenação técnica local para a legislação urbanística básica, ainda em processo de discussão pela equipe técnica da prefeitura (outubro de 2007).

A avaliação final do texto legal ficou a cargo do setor jurídico da prefeitura. Não houve audiência pública para apresentação do anteprojeto à sociedade, sendo o mesmo remetido

diretamente do setor jurídico para a Câmara Municipal. O plano diretor foi aprovado em uma única sessão, sem emendas, em dezembro de 2006.

- **Município de Lavras**

Não houve a constituição do Núcleo Gestor, apenas a designação de um coordenador local, que conduziu o processo sob o enfoque administrativo. A equipe técnica não foi formalizada, com atuação pontual, mas consistente, fornecendo dados e informações e discutindo tecnicamente as proposições.

O chefe do Executivo local participou do lançamento dos trabalhos do plano diretor no município e do seu fechamento, mas não compareceu aos eventos participativos, abertos pelo coordenador local. Ocorreram algumas reuniões em que a prefeita esteve presente, mas com reduzida participação nas discussões técnicas, o que foi delegado à equipe da prefeitura. O município forneceu apoio para a realização das oficinas participativas, com atuação limitada na mobilização e na divulgação.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas seis oficinas participativas, todas na sede municipal, sendo cinco referentes à população urbana, distribuídas em cinco regiões da cidade, e uma referente à população rural, com as lideranças das comunidades rurais, já mobilizadas pela Emater na construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), assim como na constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). O município de Lavras não tem distritos na área rural, apenas o distrito sede. A média de participantes foi de 29 pessoas, aquém do esperado, por falta de um maior empenho da prefeitura na mobilização e na divulgação dos trabalhos no município. As atividades de capacitação se restringiram às exposições técnicas na abertura das oficinas participativas.

Na etapa de formulação de propostas, as discussões ocorreram em quatro reuniões temáticas, onde compareceram, principalmente, representantes da administração municipal, e em uma reunião com o CREA-MG e a Universidade Federal de Lavras (UFLA). O documento final contendo o anteprojeto de lei do plano diretor foi consolidado pela equipe da FJP e apresentado em audiência pública, ocasião em que a prefeita deu posse ao conselho criado para implantar e monitorar o plano diretor.

O anteprojeto de lei do plano diretor foi encaminhado à Câmara Municipal, sendo aprovado em abril de 2007, não havendo informações sobre a realização de audiências públicas.

- **Município de Pedro Leopoldo**

Neste município, foi reativado o Conselho Municipal do Plano Diretor (Compland), já existente, com representação dos setores público, profissional, acadêmico, da sociedade civil, incluindo os setores populares. O Compland atuou na mobilização da população, nas discussões técnicas e no acompanhamento dos trabalhos. Este acompanhamento foi feito por meio de reuniões semanais abertas ao público, gravadas e transcritas em atas, no auditório da Câmara Municipal, durante todo o tempo de desenvolvimento dos trabalhos, desde os diagnósticos até o anteprojeto de lei. A equipe técnica foi informal, mas com atuação consistente durante o processo de elaboração do plano diretor.

O chefe do Executivo local esteve presente no lançamento dos trabalhos do plano diretor no município, quando deu posse aos membros do Compland. Não compareceu aos eventos participativos, mas se fez representar pela atuação firme e presença constante dos representantes da administração municipal em todo o processo, destacando o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, presidente do Compland. A maior parte dos custos foi financiada com recursos do governo federal (MCidades). O prefeito participou de discussões técnicas em poucas ocasiões, delegando essa função à sua equipe técnica e ao Compland. A prefeitura municipal disponibilizou recursos para a realização dos eventos, incluindo material informativo para mobilização e divulgação, para alimentação aos participantes das oficinas e para o transporte para os moradores da área rural.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas sete oficinas participativas, sendo três na sede municipal, distribuídas em três regiões e quatro na área rural, nas sedes de três distritos (Fidalgo, Vera Cruz de Minas e Lagoa de Santo Antonio) e em uma comunidade rural (Santo Antonio da Barra), com uma média de 69 participantes. As exposições técnicas nas oficinas participativas e o processo de discussão de propostas no Compland se constituíram em atividades de capacitação dos participantes.

Dentre essas oficinas, se destaca a de Lagoa de Santo Antonio, distrito conurbado com a sede municipal. A oficina abrangeu seis bairros, dentre eles o bairro da Lua, implantado irregularmente pela prefeitura em terrenos de um distrito industrial, no início da década de 80, com carências em infra-estrutura básica e onde se concentra a população de renda mais baixa. Estiveram presentes 124 pessoas. Essa presença expressiva é atribuída pela equipe técnica à atuação vigorosa da liderança religiosa na região.

Na etapa de formulação de propostas, as discussões aconteceram nas reuniões regulares semanais do Compland, à noite, na Câmara Municipal, as quais se estenderam por um período de 12 meses, de março de 2006 a março de 2007. As reuniões eram abertas ao público, com o comparecimento dos conselheiros, do Ministério Público, de representantes

da sociedade (conforme o tema, tanto populares como do setor econômico), do coordenador do projeto pela FJP e de consultor especializado contratado pela Câmara Municipal. Em paralelo, aconteceram reuniões temáticas com a equipe técnica da prefeitura, como preparação para as reuniões do Compland. Além dessas reuniões, houve duas na área rural, nas sedes de dois distritos. Nas reuniões do Compland, os artigos do anteprojeto de lei do plano diretor foram discutidos um a um. Consolidado o texto do anteprojeto de lei, este foi apresentado à sociedade em três audiências públicas: uma no centro da cidade, uma ao norte e outra ao sul. Houve um comparecimento expressivo no centro e ao norte e muito pequeno ao sul, sendo que essa audiência foi cancelada por falta de *quorum*.

O anteprojeto de lei encontra-se atualmente (outubro de 2007) em análise na Câmara Municipal, com o apoio do consultor especializado contratado, o qual participou ativamente de todas as discussões. Os vereadores, por conta disso, se mantiveram um pouco afastados dos eventos participativos, se inteirando do processo nas discussões da própria Câmara. A Câmara já promoveu uma audiência pública e deve promover outra, já que houve questionamentos da população nessa primeira audiência, quanto a questões já acertadas no Compland e que foram modificadas pelos vereadores, apoiados pelo consultor contratado.

- **Município de Pouso Alegre**

O Núcleo Gestor foi formalizado, com predominância das elites locais e dos setores profissionais e acadêmicos, nenhum representante da administração pública além do coordenador local e, dentre dez membros titulares, apenas um representando o setor popular. Atuou de forma desarticulada, sendo que o coordenador local esteve isolado durante todo o processo, com dificuldades de interlocução com sua própria equipe e sempre se referindo à escassez de recursos disponibilizados pela prefeitura para a realização dos trabalhos, para a mobilização da população, divulgação de informações e realização dos eventos participativos. Apesar disso, a equipe técnica envidou esforços junto a representantes dos setores profissionais, econômicos e de movimentos sociais, logrando algum apoio voluntário. A equipe técnica não foi formalizada e contou com profissionais com tradição em atuação junto a movimentos sociais e à população de renda mais baixa, inclusive quanto à sua capacitação quanto aos temas do plano diretor e ao EC.

O chefe do Executivo local permaneceu totalmente ausente em todas as etapas do trabalho. Esteve presente apenas no lançamento dos trabalhos no município, ocorrido cinco meses após o início dos trabalhos no município, adiado por várias vezes, pela impossibilidade de acertar agendas dentro do próprio município. O prefeito foi alvo de várias acusações de

desvios de recursos públicos, o que culminou com a sua cassação no início de 2007. A prefeitura disponibilizou recursos escassos para a mobilização da população, para a divulgação de informações e para a realização dos eventos participativos. O município foi contemplado com recursos do governo federal (MCidades), mas a coordenação local não havia conseguido apresentar a documentação solicitada para a sua liberação.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas quinze oficinas participativas, em tempo recorde na tentativa de recuperar o tempo perdido, o que foi possível pelo apoio da equipe técnica da prefeitura e de alguns membros do Núcleo Gestor, em especial a Câmara Municipal e a Emater. Dessas, uma foi realizada com o Núcleo Gestor, a equipe técnica da prefeitura e voluntários que apoiaram a realização das demais oficinas, como forma de capacitação das equipes locais. Dez oficinas foram realizadas na sede municipal, distribuídas em nove regiões, numa delas repetida por solicitação da equipe técnica da prefeitura e da população da região, devido à pouca participação da primeira. Quatro oficinas foram realizadas na área rural, sendo três em comunidades rurais e uma na sede do distrito de São José do Pântano, único distrito da área rural. A média de participação foi, aproximadamente, de 49 pessoas nas quatorze oficinas realizadas com a população. Apesar da desarticulação e dos recursos escassos, houve participação, em termos da distribuição das oficinas e do número de participantes.

Duas regiões se destacaram quanto ao número de participantes: a região do bairro São João, que contou com a presença de 99 pessoas e a região do bairro São Cristóvão, com 156 pessoas. Cada uma das oficinas abrangeu em torno de dez bairros, sendo que a do São João incluiu também três comunidades rurais próximas. Além destas duas regiões, é interessante destacar o caso do bairro São Geraldo, onde a oficina foi repetida, contando com uma presença de oito pessoas na primeira e 50 na segunda.

As três regiões citadas são carentes em infra-estrutura básica, apresentando baixos níveis de escolaridade e renda e altos níveis de violência. Segundo a equipe técnica da prefeitura, a presença significativa verificada se deu em decorrência de um trabalho dessa equipe junto às associações de moradores, em parceria com a igreja católica e com organizações não governamentais (em especial a ONG Sapucaí, que é ligada ao movimento religioso da cidade e suas pastorais), no sentido de informar a população sobre o plano diretor e mobilizá-la para a participação. Além disso, no caso do bairro São Cristóvão, a diferença foi creditada pela equipe técnica da prefeitura à existência de uma cultura de organização popular entre os moradores, fomentada pela atuação das associações de moradores e outras, como a das costureiras, apoiadas por lideranças como um ex-presidente do PT e o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos, moradores da região. O presidente da associação

de moradores do bairro São Cristóvão é o representante do setor popular no Núcleo Gestor, como suplente, e esteve muito freqüente nos eventos promovidos.

Na etapa de formulação de propostas, as discussões ocorreram em seis reuniões temáticas. Nessas discussões, estiveram presentes representantes das equipes técnicas de áreas afins da prefeitura e alguns representantes do Núcleo Gestor, incluindo associações profissionais, sendo mais produtivas as reuniões que trataram dos temas do ordenamento territorial e do meio ambiente. Apesar disso, alguns representantes do setor imobiliário, integrantes do Núcleo Gestor, se retiraram formalmente do processo, alegando o não atendimento às suas reivindicações e a não concordância com os encaminhamentos adotados. A indefinição da administração municipal quanto ao cronograma, a lentidão e o descompromisso com o fornecimento de informações em vários setores da prefeitura, em especial quanto ao tema desenvolvimento social, prejudicou o andamento dos trabalhos e o processo participativo nessa etapa. Pela dificuldade de articulação local e pela impossibilidade de negociação quanto a prazos, a consolidação das propostas foi feita pela equipe da FJP e apresentado o resultado em uma audiência pública, às vésperas do encerramento do prazo estabelecido pelo EC, grande preocupação da administração pública, diante da ameaça de mais uma acusação ao Executivo, por improbidade administrativa. A preocupação com o cumprimento dos prazos prevaleceu, comprometendo o processo participativo.

Na audiência pública de apresentação do anteprojeto de lei à sociedade, o coordenador local fez a sua entrega aos vereadores presentes, sugerindo que o aprovassem. Os vereadores o receberam sob a condição de abrir o processo de discussão pública, o que acabou por ser prejudicado pelo processo de denúncia e cassação do prefeito. O anteprojeto de lei do plano diretor encontra-se ainda (outubro de 2007) aguardando análise na Câmara Municipal¹⁰.

• Município de Santa Bárbara

A Comissão Gestora foi formalizada, com representantes do poder público, dos setores econômicos, da sociedade civil, incluindo setores populares urbanos e rurais, com atuação destacada em todo o processo, tanto da Comissão Gestora como da coordenação local. A equipe técnica foi informal, com participação consistente nos trabalhos, tanto nos eventos participativos como nas discussões de propostas.

¹⁰ O presidente da Câmara de Vereadores assumiu como prefeito municipal, retomou os trabalhos de elaboração do plano diretor e as negociações para liberação dos recursos da CEF. Formalizou a equipe técnica na estrutura administrativa da prefeitura e transferiu a ela a coordenação do processo.

O chefe do Executivo local esteve presente em praticamente todos os eventos participativos, abrindo pessoalmente esses eventos. No lançamento dos trabalhos do plano diretor no município, deu posse à Comissão Gestora. A prefeitura disponibilizou espaço físico e equipamentos para a realização dos eventos e ofereceu transporte para os moradores da área rural e alimentação aos participantes das oficinas e seminários. A Assessoria de Comunicação da prefeitura acompanhou todo o trabalho, mobilizando a população e divulgando informações. Parte dos custos foi financiada com recursos do governo federal (Projeto Monumenta, do Ministério da Cultura), sendo que a prefeitura alocou em torno de cinco vezes mais para cobrir todos os custos envolvidos.

Na etapa da leitura comunitária, foram realizadas onze oficinas participativas, sendo cinco na sede municipal, distribuídas em cinco regiões da cidade e seis na área rural. As oficinas rurais aconteceram nas sedes dos quatro distritos (Florália, Conceição do Rio Acima, Brumal e Barra Feliz) e em duas comunidades rurais mais distantes (Bateias e André do Mato Dentro). A média de participantes foi de aproximadamente 63 pessoas, com participação mais expressiva nas oficinas da área rural (a média nas áreas urbanas foi de 57 participantes e, nas áreas rurais, de 67 participantes). Foram eleitos delegados entre os representantes do setor popular para acompanhar a discussão de propostas e garantir a presença desse setor nessas discussões. Foram realizadas reuniões preliminares com as equipes técnicas da prefeitura e representantes da sociedade, potenciais membros da Comissão Gestora, e, posteriormente, realizada uma oficina com a Comissão Gestora, como forma de capacitação dessas equipes no município.

Dentre as oficinas realizadas, destacam-se pelo número de pessoas presentes as de São Vicente, na sede municipal, que contou com uma presença de 118 pessoas, e a de André do Mato Dentro, na área rural, com 93 pessoas. Segundo a equipe técnica da FJP, o bairro São Vicente é reduto eleitoral do prefeito e está sendo contemplado com várias obras públicas. Informações locais reputam essa participação a um trabalho anterior nesse bairro, na década de 80, feito pela Pastoral Operária das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs). Quanto à comunidade de André do Mato Dentro, é a mais distante da sede municipal e conta, entre seus moradores, com uma liderança forte e bem articulada.

Na etapa de formulação de propostas, foram realizados dois seminários na sede municipal, com a presença dos membros da Comissão Gestora e dos delegados eleitos nas oficinas participativas, para discussão dos eixos estratégicos e das propostas, a partir dos pontos identificados nas leituras técnica e comunitária, integradas. Em paralelo, foram realizadas seis reuniões temáticas na sede municipal, sempre à tarde ou à noite, com os diversos setores de interesse de cada tema, para embasamento das propostas. Essas reuniões

temáticas foram realizadas com público especializado e, embora o número de presentes fosse inferior ao das oficinas, houve debate e discussão. Foi realizada uma audiência pública para apresentação das principais propostas e abertura para debate com o público, antes da formulação final do anteprojeto de lei para envio à Câmara Municipal.

A Câmara Municipal promoveu reuniões internas para discussão do plano diretor, sendo que os vereadores consideraram que a exigência da participação popular já havia sido atendida na promoção da audiência pública pela prefeitura. O anteprojeto de lei do plano diretor foi aprovado em junho de 2007, por unanimidade e com poucas emendas.

O quadro 5 a seguir resume a implementação da metodologia proposta pela MCidades para a elaboração dos PDP nos sete municípios.

Quadro 5 – Síntese da implementação do desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP em municípios de Minas Gerais

Municípios	Barão de Cocais	Barbacena	Governador Valadares	Lavras	Pedro Leopoldo	Pouso Alegre	Santa Bárbara
Dimensões							
Institucionalização do núcleo de coordenação local	Comissão Gestora institucionalizada com representação equilibrada entre governo e sociedade, com atuação destacada nos trabalhos.	Não há informação sobre a institucionalização do núcleo de coordenação local. Não houve uma atuação destacada desse grupo nos trabalhos, apenas do coordenador local.	Comissão Consultiva instituída com representação do governo e da sociedade, com mais de 100 membros. Não houve atuação desse grupo nos trabalhos.	Não houve institucionalização do núcleo de coordenação local, apenas do coordenador local, que acompanhou administrativamente os trabalhos.	Reativado o Conselho Municipal do Plano Diretor (Compland), com adaptações para ampliar a participação de representantes dos setores populares, com atuação destacada nos trabalhos.	Núcleo Gestor institucionalizado, com participação muito pequena de representantes dos setores populares (apenas um em 10 membros). Não houve uma atuação bem articulada desse grupo nos trabalhos.	Comissão Gestora institucionalizada com representação equilibrada entre governo e sociedade, com atuação destacada nos trabalhos.
Atuação do chefe do Executivo local	Não esteve presente nos eventos, mas se fez representar pelo vice-prefeito, acompanhou e apoiou os trabalhos.	Não esteve presente nos eventos, mas acompanhou os trabalhos e apoiou a realização da leitura comunitária.	Apenas esteve presente no lançamento do plano diretor no município, não acompanhou nem tampouco apoiou os trabalhos.	Presente no lançamento e na audiência pública final, apoiou parcialmente e não acompanhou os trabalhos.	Acompanhou e apoiou os trabalhos por meio da atuação vigorosa dos representantes da administração municipal no Compland.	Apenas esteve presente no lançamento do plano diretor no município, não acompanhou nem tampouco apoiou os trabalhos	Esteve presente em praticamente todos os eventos, acompanhou e apoiou os trabalhos.
Realização da leitura comunitária	8 oficinas participativas, com uma média de 49 participantes, na sede municipal, sendo 1 para capacitação das equipes locais e 2 com a população rural.	11 oficinas participativas, sendo 5 na sede municipal e 6 em 6 das 12 sedes de distritos na área rural, com uma média de 50 participantes.	2 oficinas participativas realizadas na sede, sendo uma com representantes da população rural (25 pessoas) e uma com representantes da população urbana (45 pessoas). O município tem 13 distritos na área rural.	6 oficinas participativas, com uma média de 29 participantes, na sede municipal, sendo 1 com representantes da população rural. O município não tem distritos.	7 oficinas participativas, sendo 3 na sede municipal, 3 em 3 dos 4 distritos da área rural e 1 em uma comunidade na área rural, com uma média de 69 participantes, com a presença do Ministério Público.	15 oficinas participativas, sendo 1 de capacitação das equipes locais, 10 na sede municipal e 4 na área rural (1 sede de distrito e 3 comunidades), com uma média de 49 participantes.	11 oficinas participativas, sendo 5 na sede municipal e 6 na área rural (4 distritos e 2 comunidades), com uma média de 63 participantes. Foram eleitos delegados para o acompanhamento da formulação de propostas. Foi realizada uma oficina para capacitação das equipes locais.
Formulação de propostas	Realizados 1 seminário na FJP com a equipe do município e 8 reuniões temáticas no município abertas ao público.	Não houve discussão pública, apenas com parte da equipe técnica do município, resistente a participar.	Não houve discussão pública, apenas com equipes técnicas setoriais da prefeitura.	Realizadas 4 reuniões temáticas no município abertas ao público.	Realizadas reuniões semanais do Compland, abertas ao público, com divulgação dos temas tratados, com a presença do Ministério Público.	Realizadas 6 reuniões temáticas no município abertas ao público.	Realizados 2 seminários e 6 reuniões temáticas, ambos na sede municipal, com a presença dos delegados e abertas ao público.
Encaminhamento na Câmara Municipal	Houve audiência pública para encaminhamento à Câmara, que aprovou o plano diretor sem discussão pública.	O plano diretor ainda não foi encaminhado à Câmara (outubro de 2007).	Não houve audiência pública para o encaminhamento à Câmara e o plano diretor foi aprovado sem discussão pública em uma única sessão.	Houve audiência pública para encaminhamento à Câmara, que aprovou o plano diretor sem discussão pública.	Foram realizadas 3 audiências públicas para o encaminhamento à Câmara e esta já realizou a primeira audiência para discussão pública.	Houve audiência pública para o encaminhamento à Câmara, sendo que o plano diretor ainda não foi aprovado, aguardando a discussão pública.	Houve audiência pública para o encaminhamento à Câmara, que aprovou o plano diretor sem discussão pública.

Fonte: Elaboração pela autora.

A caracterização dos processos participativos nos municípios estudados permite identificar diferenças na forma como reagiram, no âmbito local, à implementação do arranjo institucional proposto, enquanto referência genérica para a elaboração dos planos diretores municipais, a ser adaptada em função dos contextos locais. Essas diferenças são percebidas em todas as dimensões analisadas.

Com relação à primeira delas, a **institucionalização do núcleo de coordenação local**, percebem-se variadas formas de constituição do núcleo de coordenação dos trabalhos, algumas mais formalizadas e bem estruturadas (se destacando o Compland em Pedro Leopoldo), assim como formas de atuação diferentes (não atuantes em Barbacena e Governador Valadares, neste caso especialmente devido ao seu porte), chegando mesmo à ausência desse núcleo (em Lavras). Um ponto comum em todos é a não formalização das equipes técnicas, que, apesar disso, apoiaram os trabalhos desenvolvidos, mesmo que em graus variados, com exceção de Barbacena, onde a sua atuação foi muito restrita.

Com relação à **atuação do chefe do Executivo local**, as diferenças são bem expressivas. Destacam-se os casos de Pouso Alegre e Governador Valadares, onde a ausência dos chefes dos Executivos locais nos processos prejudicou (no caso de Pouso Alegre) ou impediu (no caso de Governador Valadares) o cumprimento de todas as etapas previstas para a participação social na elaboração dos planos diretores. Em Pouso Alegre, essa ausência provocou o isolamento do coordenador local, a desarticulação e a paralisação dos trabalhos, situação que se agravou em função das denúncias e do processo de cassação do prefeito. Em Governador Valadares, o prefeito se mostrou resistente ao processo participativo e desinteressado pelo processo de elaboração do plano diretor, na medida em que inviabilizou a ampliação da participação, não disponibilizou recursos e não motivou a sua equipe para apoiar esse processo. Isso parece indicar que, em ambos os casos, ao contratar os trabalhos de elaboração dos planos diretores, a preocupação dos prefeitos se voltava apenas para o cumprimento dos prazos legais estabelecidos pelo EC.

O caso de Governador Valadares torna-se emblemático ao se considerar os antecedentes desse município com relação ao planejamento e à participação. Como pólo regional, foi contemplado com programas estaduais nas décadas de 80 e 90, que visavam o fortalecimento do município e de sua condição de pólo, assim como a organização da sociedade civil. Destaca-se, na década de 90, o Programa Permanente

de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU)¹¹. A administração anterior foi aberta à participação, com a implantação de mecanismos como o Orçamento Participativo (OP)¹². Na alternância dos governos, perderam-se os investimentos nos espaços de ampliação da democracia, prevalecendo os traços mais conservadores da atual administração.

Já nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, a atuação dos chefes dos Executivos locais se destaca pelo extremo oposto. Em ambos os municípios, os prefeitos tiveram uma atuação destacada, seja pessoalmente (como em Santa Bárbara), seja por meio de seus representantes (como em Pedro Leopoldo), conduzindo, apoiando e estruturando os trabalhos de forma a cumprir as etapas previstas, tanto na metodologia proposta como na Resolução 25/05 do ConCidades, para a participação na elaboração dos planos diretores.

Com relação à realização da **leitura comunitária**, de maneira geral as equipes locais dos municípios tiveram um bom desempenho, realizando oficinas participativas distribuídas territorialmente, tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais, considerando nessa divisão as características socioeconômicas da população, em horários e locais acessíveis e dirigidos por representante da administração municipal, como recomendado tanto pela metodologia como pela Resolução 25/05. A diferença aparece no número de participantes, em função de uma dedicação maior ou menor dessas equipes às ações de mobilização da população e divulgação de informações, assim como da presença de incentivos à participação para a população de renda mais baixa e das áreas rurais, como o fornecimento de transporte e alimentação. As presenças mais expressivas aconteceram nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, onde se apresentaram mais bem estruturados os núcleos de coordenação local e a atuação dos chefes dos Executivos foi mais positiva, inclusive quanto à disponibilização de recursos para a mobilização da população e divulgação de informações.

¹¹ O PRODEMU foi criado em 1991 pelo governo estadual, na trilha do processo de descentralização e fortalecimento dos governos locais aberta pela CF de 1988, com vistas ao fortalecimento das associações microrregionais, da capacidade de gestão dos governos locais e da articulação intergovernamental, em uma parceria entre a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (SEAM), a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e a Federação Mineira de Associações Microrregionais (FEMAM). A FJP desempenhou o papel de apoio técnico para as ações desse programa (FJP, 1991).

¹² O prefeito anterior, João Domingos Fassarella, já falecido, foi um líder político respeitado, tendo começado sua carreira política no movimento estudantil. Foi um dos fundadores do PT. Atuou em diversos movimentos populares, defendendo a inclusão social e as causas da população carente e do movimento dos sem-terra. Vereador, deputado estadual e deputado federal, em 1996 Fassarella disputou a prefeitura de Governador Valadares, perdendo para o então deputado estadual José Bonifácio Mourão, o atual prefeito. Em 2000, venceu o mesmo adversário, que tentava a reeleição, com mais de dez mil votos de diferença. Em 2004, tenta a reeleição e perde por uma diferença de 631 votos. Sua administração foi aberta à participação. Informações constantes nos sítios www.transparenciagv.com e www.comunidade news.com, acesso em 30/10/2007.

Destaca-se, nesse conjunto, mais uma vez, o município de Governador Valadares, onde apenas duas oficinas foram realizadas, inviabilizando uma participação ampliada e representativa de todas as regiões do município e dos diversos segmentos da sua sociedade. Isso pode ser verificado em especial nas áreas urbanas, pelo registro da sua oficina, já que o trabalho prévio da Emater nas áreas rurais proporcionou a presença das lideranças dos diversos distritos, com demandas bem articuladas. O número reduzido das oficinas, desconsiderando as recomendações da metodologia estabelecida pelo MCidades e contrariando a Resolução 25/05 do ConCidades, demonstra o pouco envolvimento das equipes locais com o processo de elaboração do seu plano diretor, diante da reação negativa do prefeito com relação à participação.

Nesse aspecto, as equipes locais do município de Pouso Alegre lograram melhor desempenho com relação ao processo participativo, a despeito da ausência de atuação do chefe do Executivo e da desarticulação do núcleo de coordenação local, distribuindo regionalmente e por segmento as oficinas participativas e conseguindo uma presença expressiva pelo seu trabalho de mobilização, apoiada por alguns membros do Núcleo Gestor e de movimentos sociais da cidade.

Com relação à etapa subsequente, ou seja, a **formulação de propostas**, o que se verifica é que, na maior parte dos municípios, esta etapa, que é primordial nesse processo, por ser a etapa em que as decisões são tomadas, não foi bem estruturada. As discussões de propostas se concentraram nas áreas técnicas das prefeituras, em determinados casos com alguns representantes de associações profissionais e da academia, como em Lavras e em Pouso Alegre, com pequena participação de representantes dos setores econômicos e praticamente nenhuma dos setores populares. No município de Barbacena, essas discussões foram restritas mesmo nas áreas técnicas da prefeitura. Os municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara constituem exceções, por apresentarem estruturas de discussão de propostas que buscam incluir representantes de todos os segmentos da sociedade. Em Pedro Leopoldo, por meio do Compland e em Santa Bárbara, por meio da sistemática de seminários conjugados com as reuniões temáticas, para os quais foram eleitos delegados nas oficinas participativas.

Finalmente, com relação ao **encaminhamento nas Câmaras Municipais**, a maioria das equipes municipais deixa a desejar, sob o ponto de vista da participação social, sendo que alguns dos planos diretores foram aprovados sem cumprir o estabelecido na Resolução 25/05, com relação às reuniões prévias e eleição de delegados para o acompanhamento do processo, e mesmo sem cumprir a exigência legal da realização de audiências públicas (Barão de Cocais, Governador Valadares e Lavras e, quanto à

realização de audiência pública, Santa Bárbara). Nesse aspecto, Pedro Leopoldo se constitui exceção, sendo que os vereadores mantêm a posição de promover audiências públicas para o debate com a sociedade.

As diferenças percebidas no conjunto de municípios estudados destacam Pedro Leopoldo e Santa Bárbara como aqueles em que o cumprimento da metodologia estabelecida pelo MCidades foi mais rigoroso, com vistas à promoção do processo participativo nos municípios. Ambos institucionalizaram o núcleo de coordenação dos trabalhos e tiveram uma atuação destacada desses núcleos e dos chefes dos Executivos locais. Os resultados quanto à distribuição das oficinas participativas e, em especial, quanto ao número de participantes podem ser considerados como reflexo dessa atuação, assim como dos trabalhos das equipes técnicas. Da mesma forma, os dois municípios procederam a uma discussão de propostas de forma articulada, com procedimentos que, a princípio, propiciaram a participação dos diversos segmentos da sociedade, em uma construção coletiva das proposições do plano diretor. A diferença entre eles está no encaminhamento do plano diretor nas Câmaras Municipais: enquanto em Pedro Leopoldo são abertas discussões sobre o anteprojeto de lei, em Santa Bárbara o plano diretor é aprovado sem discussões públicas.

As diferenças constatadas apontam para a influência dos contextos locais na implementação do desenho institucional proposto para a elaboração dos PDP e o seu reflexo na qualidade dos processos participativos, comprometendo a potencialidade que existe no desenho institucional quanto à construção de espaços públicos efetivos para os “encontros” entre a sociedade e o governo.

Vale a pena ressaltar aqui o papel do governo estadual na elaboração desse conjunto de planos diretores. A instituição da SEDRU na gestão anterior (2002/2005), espelhou, de certa forma, a estrutura do governo federal, com a criação do MCidades. A SEDRU tem como missão promover a articulação intergovernamental e a integração regional dos municípios, mediante a implementação de programas, projetos e ações de desenvolvimento regional e urbano. Tem como atribuições, entre outras, a promoção de estudos, pesquisas, projetos e programas de desenvolvimento municipal e regional, sobretudo nos aspectos ambiental, urbano, social, econômico e institucional. Vinculado a ela, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana tem, dentre suas competências, algumas específicas relativas ao apoio aos municípios no desenvolvimento de seus planos diretores e de sua política urbana local:

- emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do EC e demais atos normativos relacionados com o desenvolvimento urbano, respeitadas as competências dos órgãos federais;
- definir metodologias, procedimentos e instrumentos para o trabalho de orientação aos municípios visando à sua correta adequação às normas do EC, principalmente as relativas aos planos diretores municipais e à ordenação harmoniosa e equilibrada das funções urbanas;
- definir diretrizes para o processo participativo de elaboração e revisão dos planos diretores;
- propor a articulação entre os planos diretores municipais e a aplicação de recursos que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
- promover a cooperação entre os municípios, o Estado e a sociedade civil na formulação e execução da Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano;
- estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede entre as câmaras regionais do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e os conselhos municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
- propor a edição de normas estaduais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente.

No entanto, com relação aos planos diretores municipais, o sítio oficial da SEDRU¹³ informa que

Em Minas Gerais há 185 municípios nessa condição (obrigatoriedade de elaboração de planos diretores). Muitos desses municípios já elaboraram seus planos, mas seus conteúdos permanecem desconhecidos para o Governo do Estado e para a sociedade mineira. Dessa forma, os planos diretores não são plenamente aproveitados, pois fica reduzido o controle da sociedade sobre sua implementação e impossibilitada sua utilização como fonte de informações para o planejamento das ações do Estado em seu território.

Apesar de constar das suas atribuições e competências, desde a criação da SEDRU não foi constatada a promoção de programas ou ações de âmbito estadual para o apoio sistematizado aos municípios na implementação de seus planos diretores, ou como estruturação e fomento à participação da sociedade nesse sentido. Ações como essas já ocorreram no Estado, como o PRODEMU, criado em 1991, que incluía o apoio aos planos diretores municipais como um programa estadual, em atendimento às exigências

¹³ www.urbano.mg.gov.br , acesso em 30/11/2007.

constitucionais federal e estadual. Nos casos estudados neste trabalho, a presença do Estado nos processos de elaboração dos planos diretores se deu por meio da atuação das equipes técnicas da FJP, não como parte de uma política estadual, mas pela contratação de serviços de assessoria técnica, mediante demanda de cada um dos municípios.

O capítulo seguinte trata da análise dos processos participativos nos dois municípios que se destacaram nesse quadro geral: Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, com o propósito de identificar fatores comuns que podem ter contribuído para a sua efetividade.

5. O DESEMPENHO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DE PEDRO LEOPOLDO E SANTA BÁRBARA

Este capítulo analisa o desempenho participativo nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara e se organiza em três seções. Nas duas primeiras, são analisados os processos participativos de Pedro Leopoldo e de Santa Bárbara. Na terceira seção, procura-se analisar a relação entre o desempenho dos municípios e seus contextos locais, considerando o papel do chefe do Executivo e as experiências prévias com a participação, buscando identificar fatores comuns que contribuíram para maior efetividade na implementação dos processos participativos, em termos do aperfeiçoamento democrático – quais atores estiveram presentes, quais interesses estiveram representados, com que intensidade foram feitas as negociações para a tomada de decisões, como essas decisões foram encaminhadas com relação ao formato final dos planos diretores.

Para o estudo dos processos participativos nos municípios de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, foram selecionados alguns aspectos para investigação, buscando perceber se, de fato, a participação ampliada ocorreu e que fatores contribuíram para isso, considerando constantes o desenho institucional e a participação da equipe técnica da FJP. São eles:

- a) constituição do Compland, em Pedro Leopoldo e da Comissão Gestora, em Santa Bárbara, pela preponderância das suas ações e importância da sua institucionalização nos processos participativos dos municípios;
- b) procedimentos para capacitação dos atores, mobilização da população e divulgação de informações e resultados das etapas do processo de elaboração dos PDP, enfatizados na Resolução 25/05 (que trata do processo participativo), os quais se constituem em fatores que contribuem para a efetividade dos processos participativos, minimizando a assimetria na distribuição de recursos e contribuindo para o desenvolvimento de habilidades democráticas;
- c) experiências de associativismo e de participação existentes nos municípios, fator que também contribui para a efetividade dos processos participativos, pela sua potencialidade em incentivar novas experiências similares;
- d) atores presentes, interesses representados e intensidade das apostas nas etapas da leitura comunitária, de formulação de propostas e nas audiências públicas, fatores enfatizados na literatura como indicadores da efetividade dos processos participativos, na medida em que expressam a pluralidade de atores, a legitimidade

de seus interesses e o aprendizado para negociações e alianças fundamentadas no interesse público.

Esses aspectos são analisados após uma rápida caracterização de cada município, quanto a localização, extensão territorial, divisão administrativa, população total, urbana e rural, atividades econômicas predominantes, e dinâmica de ocupação e uso do solo no território municipal.

5.1. Município de Pedro Leopoldo

O município de Pedro Leopoldo integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), localizando-se no seu Vetor Norte. Possui uma extensão territorial de 293km² e uma população total de 53.825 habitantes, segundo o Censo de 2000, sendo 43.379 na zona urbana e 10.446 na zona rural. Seu território se divide em cinco distritos, correspondendo à sede municipal e mais quatro distritos na área rural: Dr. Lund, Fidalgo, Vera Cruz de Minas e Lagoa de Santo Antônio. Destes, apenas Vera Cruz de Minas se mantém como um núcleo isolado, sendo que os demais já apresentam ocupações urbanas contínuas à sede municipal, especialmente Lagoa de Santo Antonio. A economia municipal tem como eixo a atividade industrial, ligada à atividade extrativa, representada pela indústria cimenteira e sua cadeia produtiva. Na área rural, destaca-se, ao norte, a exploração da pedra ornamental Lagoa Santa, com inúmeras pequenas serrarias de corte dessa pedra e, ao sul, atividades de pecuária de corte e leiteira. Pedro Leopoldo é fornecedor de leite e derivados para toda a região.

A sua porção norte, no distrito de Fidalgo, pertence à Área de Proteção Ambiental (APA) Carste Lagoa Santa¹⁴. Nessa região, se localiza o Parque Estadual do Sumidouro e um importante acervo histórico-cultural representado, dentre outros, pela casa do bandeirante Fernão Dias Paes Leme, na Quinta do Sumidouro e pelo conjunto da lagoa e lapa do Sumidouro, ambos tombados pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG).

O município apresenta no seu território contrastes intensos como as atividades de exploração de minerais não metálicos e de expansão urbana em face de um patrimônio natural e cultural de valor. Está ainda no eixo da expansão metropolitana prevista em

¹⁴ A APA Carste foi criada pelo Decreto nº 98.881, de 25 de janeiro de 1990, pelo governo federal para garantir a proteção do conjunto paisagístico e cultural representado pelas cavernas e demais formações do relevo cárstico, que compõem os sítios arqueo-paleontológicos da região e de sua cobertura vegetal. Esse relevo é decorrente do solo calcáreo, com canais onde correm águas subterrâneas, com formação de maciços calcáreos, grutas e depressões (as dolinas) onde afloram as águas subterrâneas, com reduzida hidrografia superficial e cobertura vegetal característica, conhecida como "mata seca", pela sua aparência no inverno, quando as chuvas diminuem (CHRISTOFOLETTI, 1974).

função da implantação dos projetos do governo do Estado referentes à Linha Verde, ao Anel Viário, ao incremento do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Aeroporto de Confins) e à implantação do Centro Administrativo estadual. Dessa forma, se sujeita aos riscos que essa expansão implica, quando não orientada por um planejamento urbano adequado: expansão urbana desordenada, crescimento de periferias, comprometimento ambiental, ocupação de áreas inadequadas, insuficiência de infra-estrutura urbana básica e de equipamentos sociais. A esses riscos, se contrapõe uma certa centralidade e autonomia diante dos processos de metropolização, representadas pela sua dinâmica econômica. De acordo com a Pesquisa Origem-Destino¹⁵ (Pesquisa OD), o dobro das pessoas que saem de Pedro Leopoldo chegam ao município, para trabalhar e estudar.

Em Pedro Leopoldo, foram entrevistadas dez pessoas¹⁶, representando os diversos segmentos presentes no processo de elaboração plano diretor: o presidente do Compland, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico; o representante da Faculdade de Ciências Humanas de Pedro Leopoldo; uma representante da equipe técnica da prefeitura à época do desenvolvimento dos trabalhos; um representante do setor imobiliário, como representante do setor econômico, engenheiro que no início dos trabalhos do plano diretor ocupava o cargo de Secretário Municipal de Planejamento Urbano; um representante do setor popular, presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Andyara (ACMBA) e membro do Compland¹⁷; um representante das atividades rurais, pecuarista, presidente do Sindicato Rural e membro do Compland; um representante do Legislativo; um representante do Ministério Público; e dois representantes do setor profissional, um do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais (CREA-MG) e um da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Pedro Leopoldo (ASEP), membro do Compland.

• Constituição do Compland

¹⁵ A Pesquisa OD é realizada a cada 10 anos desde 1972, fundamentada nos censos populacionais do IBGE e a partir de unidades intramunicipais homogêneas, compatibilizadas com os setores censitários e com os limites municipais. Estuda os deslocamentos da população da RMBH e os motivos desses deslocamentos, mantendo a associação a dados socioeconômicos, o que resulta na identificação e caracterização dos diversos espaços da RMBH e das relações estabelecidas entre eles, refletindo os vínculos, a evolução e a intensidade dos processos de metropolização na RMBH, em seus diversos períodos de expansão. Inicialmente desenvolvida pelo Plambel (em 1972, 1982 e 1992), foi desenvolvida pela FJP em 2002, com as parcerias SEPLAN, DER/MG, CBTU, CEMIG, PBH, BHTRANS, e o apoio de AMBEL, IGA, IBGE, DNER, PMMG e das prefeituras municipais da RMBH (FJP, 2003).

¹⁶ A identificação desses atores foi feita com o auxílio da coordenadora da FJP, sem que houvesse dificuldade alguma nessa identificação, seja pela clareza com que os segmentos se fizeram representar, seja pela proeminência com que atuaram. Apenas em um caso a identificação foi feita pelo lado negativo, ou seja, pela participação restrita no processo, que foi o caso do representante das atividades econômicas das áreas rurais.

¹⁷ Dois outros representantes de setores populares, a princípio identificados, não puderam contribuir, devido a dificuldades de agendas. No entanto, têm suas posições registradas nas atas de reuniões do Compland e das audiências públicas.

A reativação do Compland em Pedro Leopoldo resgatou a história de sua atuação, vinculada a movimentos anteriores em prol de um plano diretor para o município, que data do início da década de 90. Nessa época, foi criada na cidade a campanha “Eu Quero o Plano Diretor para Minha Cidade”. Essa campanha mobilizou toda a população, por meio das entidades organizadas e dos formadores de opinião, que incluíam representantes da comunidade, dos setores profissionais, ambientalistas, os clubes de serviço como Rotary e Lions, e a Igreja Maçônica, muito atuantes na sociedade. Esse movimento ganha o apoio do governo municipal e é criado o Conselho Municipal do Plano Diretor (Compland), que conduziu uma discussão pública sobre plano diretor, tendo como referência a administração do prefeito Patrus Ananias, em Belo Horizonte. No entanto, sem equipe técnica e com dificuldades em negociar um contrato para desenvolvimento do plano diretor, o mesmo não se concretizou e o conselho foi paralisado. A administração 2001/2004 resgatou o Compland, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, com caráter consultivo (Lei nº 2.648, de 19 de abril de 2002) e abriu negociações para a elaboração do plano diretor municipal¹⁸.

Toda essa mobilização anterior significou uma certa pressão no sentido da abertura ao processo participativo, apesar do fato de que a retomada do processo de elaboração do plano diretor só veio a acontecer em função dos prazos instituídos pelo EC e não por um espírito de planejamento prevaemente na administração municipal, no que concordam todos os depoimentos. O fato de que os recursos utilizados para o custeio dos trabalhos viessem do governo federal por intermédio da CEF, que tem o guia editado pelo MCidades como referência para a negociação e liberação desses recursos, por certo também influenciou na decisão do prefeito em dar suporte para o processo participativo.

A composição do Compland, já definida em lei, privilegiava o poder público (com 10 representantes) e as elites locais (com 6 representantes), tendo ainda na sua composição os setores profissionais e acadêmicos (com 2 representantes) e, finalmente, com apenas um representante, os setores populares, totalizando 19 membros:

- três representantes da administração municipal, sendo dois da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e um da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- um representante de cada uma das cinco Regiões Sanitárias: Centro, São Geraldo, Dr. Lund, Norte e Sul;
- um representante da Câmara Municipal;

¹⁸ Essas informações constam do depoimento do professor Julio César Lopes Pereira, membro do Compland, tendo sido referidas também por praticamente todos os outros.

- um representante da OAB;
- um representante da Promotoria Pública;
- um representante da Loja Maçônica Paz e Amor;
- dois representantes de clubes de serviços, sendo um do Lions Clube e um do Rotary Clube;
- um representante da Faculdade de Ciências Humanas de Pedro Leopoldo;
- um representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Pedro Leopoldo (ASEP);
- um representante da Associação Comercial e Industrial de Pedro Leopoldo (ACIPL);
- um representante do Sindicato Rural;
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção, do Mobiliário e nas Indústrias de Extração de Mármore, Calcário e Pedreiras de Pedro Leopoldo, Matozinhos, Prudente de Moraes, Capim Branco e Confins (SINTICOMEX).

A forma encontrada pela equipe técnica da prefeitura para ampliar a participação dos setores populares, inicialmente representados apenas pelo SINTICOMEX, já que o Sindicato Rural é um sindicato dos produtores rurais, foi uma nova interpretação de quem seriam os representantes das cinco Regiões Sanitárias. Essas regiões foram inicialmente definidas no município pela Secretaria da Saúde, para facilitar o seu trabalho de planejamento e atendimento da população. Cobrem todo o município e obedecem apenas a critérios físico-territoriais. Seus representantes, a princípio, seriam os responsáveis por essas regiões na estrutura da Secretaria da Saúde. A alternativa foi transformar esses representantes nos presidentes das associações de bairro que cada região abrange. Para isso, foram chamadas todas as associações, por região, e eleitos os representantes de cada uma dentre os presidentes das associações de bairro daquela região, sendo um efetivo e um suplente¹⁹. Essa alteração, aumentando para seis os representantes dos setores populares, parece demonstrar uma preocupação da equipe técnica do município em atender à orientação dada pela metodologia do MCidades, buscando efetivamente ampliar a participação de forma a incluir os setores populares e não apenas em cumprir formalmente suas recomendações.

Vários dos representantes presentes no atual conselho haviam participado dos movimentos anteriores e receavam pelo controle da prefeitura sobre o processo, com o

¹⁹ Segundo os depoimentos de Cláudio Costa Rajão e Samira de Figueiredo Diniz Pereira.

risco de, mais uma vez, não se atingir o objetivo almejado. Por meio de uma articulação interna, foi eleito presidente um empresário local, ligado às questões ambientais e aos movimentos anteriores, que participava do conselho como representante do Ministério Público, nomeado para tanto pela Promotoria Pública do município²⁰. O Secretário de Desenvolvimento Econômico foi eleito vice-presidente. O ritmo de condução dos trabalhos do plano diretor no Compland, iniciados em março de 2006, indicava a possibilidade do não cumprimento do prazo de outubro de 2006, estabelecido no EC, como realmente aconteceu. Diante disso, como consta em ofício encaminhado, o Ministério Público se retira do conselho, para preservar seu papel fiscalizador. Assume a presidência o Secretário de Desenvolvimento Econômico, que mantém a abertura para que o processo participativo se realize, conforme estabelecido, no papel de condutor do processo. O Ministério Público, representado daí em diante por uma das promotoras públicas do município, passa a ter um papel de acompanhamento e fiscalização, presente em todas as oficinas, reuniões do Compland e audiências públicas.

• Procedimentos para capacitação dos atores, mobilização da população e divulgação de informações

Com relação à capacitação, o município participou de treinamento promovido pelo MCidades, com o apoio e a parceria do CREA-MG, em Belo Horizonte, com a presença de vários representantes das associações de bairro. Essa capacitação teve como objetivo apresentar aos participantes conceitos fundamentais sobre o plano diretor e os princípios e instrumentos do EC, não havendo um nivelamento prévio de conhecimento dos participantes, que integravam um universo muito diferenciado²¹. Por ter sido promovido fora do contexto local de elaboração do plano diretor e sem esse nivelamento, há dúvidas quanto à sua efetividade. O número de eventos participativos, encadeados e recorrentes, promovidos no município podem ter se constituído em espaços mais consistentes de capacitação, mas, nesse caso, restrita aos presentes. Quanto à mobilização da população, todas as formas disponíveis foram utilizadas, como *outdoors*, cartazes, *folders*, faixas, camisetas, jornal, rádio e carro de som. Convites foram utilizados apenas nas áreas rurais. Quanto à divulgação de informações, da mesma forma que a capacitação, esta ficou mais restrita aos participantes dos eventos, em especial nas reuniões do Compland, quando era distribuído o material técnico de suporte às discussões. Segundo os depoimentos, a circulação de informações apenas acontecia na medida em que cada conselheiro se dispunha a repassá-las aos seus representados.

²⁰ Segundo o depoimento do professor Julio César Lopes Pereira.

²¹ A autora esteve presente nesse treinamento.

O efeito positivo dos esforços de mobilização e divulgação foi reconhecido por todos os depoimentos e se reflete no número expressivo de participantes. No entanto, algumas críticas foram feitas. Essas críticas ressaltam a falta de um trabalho da prefeitura no sentido de uma mobilização mais direta junto aos munícipes, para envolver mais diretamente os cidadãos e não apenas as entidades organizadas, especialmente na etapa das discussões de propostas. Além disso, apontam a falta de cartilhas informativas que esclarecessem e conscientizassem a população sobre a importância do plano diretor para o município, que sensibilizassem para a participação, como forma da capacitação da população de uma maneira mais abrangente e regular. E, ainda, a importância de formas alternativas de mobilização, mais lúdicas, que envolvessem as crianças e os jovens. Um outro ponto colocado foi a necessidade de um apoio supra municipal – como uma campanha nacional ou uma política nacional de mobilização popular – para a garantia do processo participativo. Essa seria uma forma de superar as deficiências em termos de um conhecimento especializado sobre o assunto e as relações paroquiais que muitas vezes se instalam nos municípios, prejudicando ou inviabilizando esse processo, ou mantendo-o restrito a um grupo privilegiado²².

As críticas feitas em Pedro Leopoldo são unânimes em colocar a necessidade de um trabalho mais efetivo de mobilização popular, de forma a atingir todas as camadas da sociedade, destacando o papel do Executivo na promoção de mecanismos de mobilização, conscientização, informação e capacitação dos cidadãos, de maneira permanente.

É preciso que se definam mecanismos mais qualificados para a participação. O Poder Executivo tem um papel primordial, que é propiciar os meios para que essa participação aconteça, para que o planejamento do desenvolvimento futuro se dê conforme o desejo da população, com a tradução do que significam os parâmetros que vão construir essa cidade do futuro.²³

• **Experiências de associativismo e de participação**

Nos anos 90 houve estímulo às associações de bairro a partir da atuação de políticos locais, por meio de facilitação à legalização, repasse de recursos, terceirização de serviços da prefeitura, dentre outros. De acordo com depoimentos, esses incentivos foram usados como “moedas de troca” para favorecimentos e apoio político. Atualmente, as associações se mantêm em todos os bairros, mas poucas têm se destacando de modo mais efetivo. Por outro lado, as obras em execução pela atual administração

²² Essas críticas constam dos depoimentos do professor Julio César Lopes Pereira, de Gerson Alfredo Viana dos Santos (ASEP), Dra. Simone Bellezzia (Promotoria Pública) e Geraldo Aguilarez da Silva (ACMBA).

²³ Conforme depoimento do professor Julio César Lopes Pereira.

pública, suprimindo de infra-estrutura as áreas carentes, pode estar reforçando essa atuação limitada, minimizando, de certa forma, a necessidade de reivindicações²⁴.

A representatividade por meio dos presidentes de associação é questionada em alguns depoimentos, exatamente pelas diferenças que existem entre as associações e pelo fato de que todas têm o mesmo peso independente da sua atuação. Além disso, foi colocado também o fato de que nem sempre representam a diversidade que existe no conjunto da sociedade, mantendo o foco em suas próprias demandas localizadas e de curto prazo.

Com relação a esse ponto, um dos depoimentos destaca a posição do representante, com relação ao processo participativo:

Nós, os representantes, nos sentimos inseguros e vulneráveis, o assunto é complexo e extenso. Os representantes dos setores populares estão pensando no futuro da cidade, preocupados com a população carente, com o centro sem possibilidades de crescer, não querem verticalizar, com os problemas do trânsito. São as expectativas da população para os próximos anos. Vai haver críticas, de quem não participou. Nós não temos todo o apoio da população. Nós não temos força sozinhos diante dos setores econômicos. É importante que os representantes sejam apoiados pelas bases.²⁵

• Atores presentes e intensidade das apostas nas etapas da leitura comunitária, de formulação de propostas e nas audiências públicas

Na etapa da leitura comunitária, durante as oficinas participativas, predominou a participação direta de cidadãos em detrimento de entidades organizadas ou mesmo de associações de bairro, conforme registro das listas de presença. Não houve muita disputa, já que o objetivo era a explicitação de demandas e de potencialidades. De acordo com os depoimentos, as apostas foram mais quentes quando foram tratadas as necessidades de cada região, no sentido de que todos os participantes buscavam registrar suas necessidades e suas expectativas, defendendo-as com veemência, especialmente por estarem ali presentes os representantes da administração municipal. Com relação a uma visão das suas forças e potencialidades, as apostas foram mais frias, por vislumbrarem apenas temas mais genéricos, não significativos no seu cotidiano, como, por exemplo, o valor do seu patrimônio ambiental ou a proximidade com o Aeroporto de Confins.

Na etapa de formulação de propostas, de acordo com os registros das atas, as reuniões do Compland contaram com uma presença em torno de 20 pessoas, eventualmente ultrapassando a marca de 30 pessoas, sendo que estavam sempre presentes: o seu

²⁴ Segundo os depoimentos de Cláudio Costa Rajão e do vereador Roberto Perdigão de Souza, oriundo da Associação Comunitária dos Moradores do Bairro São Geraldo.

²⁵ Conforme depoimento de Geraldo Aguilarez da Siva, da ACMB.

presidente, representantes da prefeitura, dos vereadores, da OAB, da Promotoria, da ASEP, da Faculdade de Ciências Humanas de Pedro Leopoldo, do Lions, do Rotary, da Igreja Maçônica (esses três se alternando, com presença maior do Lions), da ACIPL, da FJP, de empresários da construção civil, de proprietários de terrenos, e de aproximadamente $\frac{1}{4}$ de representantes de associações de moradores, variáveis. O Sinticomex esteve presente em menor escala e, em parte das reuniões esteve presente também o consultor especializado contratado pela Câmara Municipal para assessorá-la na aprovação do plano diretor. Não houve a participação direta da população, como na etapa das oficinas participativas. Esta participação se deu por meio dos seus representantes.

Houve variação quanto à participação dos representantes de associações de moradores, sendo bastante irregular, com exceção do representante da região do bairro Andyara, presente em todas as ocasiões, sendo que a oficina realizada na sua região foi a segunda com maior número de participantes. O número de presentes se alternava conforme o interesse nos temas programados. O alongamento das discussões técnicas desestimulou a continuidade da participação de vários dos representantes das associações de moradores²⁶.

Nas reuniões do Compland, para tomada de decisões a respeito das disposições finais para o anteprojeto de lei do plano diretor, as disputas foram intensas. Não com relação às questões sociais ou econômicas, as quais foram referendadas pelo conselho sem maiores discussões²⁷, exatamente pelas condicionalidades externas que apresentam, mas, de forma concentrada, nas questões do zoneamento municipal e, em especial, dos parâmetros urbanísticos²⁸, totalmente inseridos na esfera de competência municipal, a não ser pelas questões ambientais e do parcelamento do solo, em que a autonomia municipal é limitada pela legislação federal e estadual.

Nessa etapa de discussão de propostas, dois segmentos se destacaram no processo participativo de Pedro Leopoldo: o setor profissional, representado pela ASEP e o setor imobiliário, que não estava representado diretamente no Compland, mas cujo

²⁶ Segundo depoimentos da coordenadora da FJP, Valeska Drummond e de Geraldo Aguilarez, do bairro Andyara.

²⁷ Segundo os registros das atas e depoimento de Geraldo Aguilarez, do bairro Andyara.

²⁸ Esses parâmetros dizem respeito, basicamente, à Taxa de Ocupação (TO), que corresponde à parcela do terreno onde é permitido edificar; ao Coeficiente de Aproveitamento (CA), que corresponde a um índice que, multiplicado pela área do terreno, fornece a área total possível de ser construída; e aos afastamentos, especialmente os frontais e laterais que passaram a ser exigidos, sendo que o padrão atual em Pedro Leopoldo são as construções no alinhamento dos lotes, sem recuo algum. Os parâmetros finais negociados no Compland foram: TO = 80%; CA = 2,8 a 3,5 (limite máximo atingido mediante o uso de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, como a transferência do direito de construir, que protege os imóveis a serem preservados pelo seu valor histórico-cultural); recuo frontal de 3,00m (a legislação atual nem sempre respeitada define um recuo frontal de 2,00m).

representante participou de todas as suas reuniões, com interesse especial nas questões referentes aos parâmetros urbanísticos. Mantiveram posições antagônicas, o primeiro (como uma tendência, não como uma unanimidade) com um discurso mais técnico, defendendo parâmetros mais rigorosos, fundamentados no argumento da garantia de melhor qualidade do meio ambiente urbano e das unidades habitacionais em si, e o segundo defendendo maior permissividade, apoiado pelos argumentos de mercado, como a geração de emprego e a relação do preço do metro quadrado de construção versus o poder aquisitivo da população do município.

Dois outros segmentos também tiveram uma atuação destacada. Um deles, também não diretamente representado no Compland, se refere aos proprietários de terrenos, atuando em defesa de seus interesses, e de certa forma aliados ao setor da construção civil na defesa de parâmetros mais permissivos. O outro, membro do Compland, corresponde ao setor acadêmico, representado pela Faculdade de Ciências Humanas de Pedro Leopoldo, que se alinhou com a tendência a um maior rigor nos parâmetros urbanísticos²⁹.

Um outro ator que desempenhou um papel destacado foi o consultor especializado em planejamento urbano contratado pela Câmara Municipal, que defendeu maior rigor na regulação urbana. De acordo com depoimentos, a sua atuação é interpretada pela Promotoria Pública e pelos representantes dos setores populares como um aliado na defesa aos interesses coletivos. Por outro lado, o setor imobiliário, os proprietários de terrenos e a prefeitura o vêem como um especialista distante da realidade municipal, trabalhando com a referência dos parâmetros de Belo Horizonte, que não se aplicam ao contexto municipal. Mesmo o setor profissional, que também defende parâmetros mais restritivos, faz críticas ao rigor da atuação do consultor, já que vive a realidade do município e coloca a necessidade de negociar, para garantir padrões mínimos de qualidade e a observância e respeito à legislação a ser aprovada na produção do espaço urbano.

Uma posição fundamental em todo o processo participativo de Pedro Leopoldo foi a da Promotoria Pública. A sua atuação, ao mesmo tempo em que mantém sob pressão o Executivo Municipal, diante da possibilidade sempre presente de uma ação por improbidade administrativa pelo descumprimento dos prazos legais previstos, age também como uma parceria no sentido da defesa dos interesses coletivos no conteúdo

²⁹ A ata de 16 de novembro de 2006 registra o embate entre proprietários / construtores, que mantêm como foco o melhor aproveitamento em termos de retorno financeiro, e os interesses coletivos, com foco nos benefícios para o conjunto da sociedade.

do plano diretor e na garantia do processo participativo, conduzido pelo Executivo. A sua atuação é vista como um garantia de defesa dos interesses dos representantes dos setores populares diante da pressão dos setores imobiliário e da construção civil, segundo o representante da ACMBA, membro do Compland.

Uma ressalva é feita pela própria Promotoria Pública: há necessidade de suporte técnico para que a promotoria possa acompanhar com efetividade não apenas o processo participativo, mas também as questões relativas ao conteúdo do plano diretor e não se ater apenas ao aspecto legal³⁰.

Outros representantes do setor econômico (e em Pedro Leopoldo existem empreendimentos de porte, em especial na cadeia produtiva do cimento) estiveram presentes apenas por meio de seu representante no Compland, a ACIPL, sem manifestações registradas.

Uma ausência significativa foi a das atividades econômicas das áreas rurais. Houve um comparecimento expressivo nas oficinas, que aconteceram nas sedes dos distritos, mas na etapa das discussões de propostas, o seu representante, presidente do Sindicato Rural e oposição ao prefeito, se manteve à margem do processo, muito pouco presente, apesar de concordar que esse é o caminho certo. Seu depoimento expressa a fraca atuação do sindicato junto aos produtores, o desinteresse pelas discussões do plano diretor e por movimentos associativos. A exceção se dá com relação aos proprietários das fazendas atingidas pelo Anel Viário, que estiveram presentes na defesa de seus interesses próprios³¹.

No duelo travado a respeito de zonas e parâmetros, os representantes da população se mantiveram à parte. Estiveram presentes, em maior ou menor número, mas com uma atuação limitada. Isso se deveu tanto ao viés tecnicista das discussões, que envolveu cálculos e simulações diversas, como ao fato de considerar seus direitos defendidos pela presença da promotoria, do consultor da Câmara Municipal (mesmo não estando presente em todas as reuniões) e, em certa medida, pelo representante do setor acadêmico, em função da sua atuação nos movimentos anteriores em prol do plano

³⁰ Segundo os depoimentos da Dra. Simone Bellezzia, promotora pública do município de Pedro Leopoldo, o que é confirmado por todos os outros.

³¹ Um fato relatado pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico é sintomático dessa desarticulação constatada no meio rural de Pedro Leopoldo. Segundo o secretário, entre 2002 e 2004, foi desenvolvido no município, pela Emater e por um consultor especializado da Universidade Federal de Viçosa, o Plano Diretor Agrícola Municipal (PDAM), com a participação dos produtores rurais. Pedro Leopoldo foi o primeiro município brasileiro a desenvolvê-lo, tendo exposto o trabalho em um evento técnico-científico em Recife. As diretrizes do PDAM foram incorporadas ao plano diretor, no item referente às diretrizes econômicas. Quando perguntado pelo PDAM, o presidente do Sindicato Rural disse desconhecê-lo.

diretor³². A repercussão imediata nas atividades profissionais e de construção civil, assim como no aproveitamento dos terrenos, e a capacidade de argumentação dos setores diretamente envolvidos (profissionais, grandes proprietários, empreendedores) provocaram uma tendência a apostas mais quentes nesses setores. O seu reflexo na qualidade do ambiente urbano, como um benefício difuso e não percebido de imediato, assim como as limitações do poder de argumentação em função da ausência de conhecimento específico mantiveram as apostas mais frias com relação aos setores populares.

A aliança entre proprietários e construtores para conseguir parâmetros urbanísticos mais permissivos, vista a princípio como dominação dos setores detentores de maiores recursos, pode ser vista por um outro ângulo, o da transparência conseguida no processo participativo. Os diversos atores se apresentaram à mesa de negociação, tornando claros os seus interesses, muitas vezes divergentes, mas com disposição para buscar um acordo para viabilização da aplicação e do cumprimento da legislação em discussão.

Segundo os depoimentos dos representantes dos setores profissional, da construção civil e, mesmo, da Promotoria Pública, na negociação entre as posições antagônicas predominou a busca do consenso, o balanço entre os pontos de vista divergentes, o respeito entre os atores e o respeito às características e limitações da realidade municipal. Permeou as discussões o reconhecimento da necessidade de uma transição entre práticas comuns de desrespeito às legislações vigentes, sem fiscalização ou penalidades, e a adoção de critérios e parâmetros legais para a construção de um novo espaço urbano, conciliando os interesses econômicos e o bem-estar dos cidadãos, e evitando rupturas bruscas que teriam, certamente, como resultado o tradicional boicote e novamente o desrespeito à legislação.

Nas audiências públicas, realizadas em junho de 2007, o texto final apresentado contemplava todas as decisões tomadas no âmbito do Complan, com alguns cortes efetuados pelo prefeito, no que se refere aos prazos definidos para algumas das ações previstas, sob o argumento de que não seriam passíveis de cumprimento por ser o próximo ano um ano de disputas eleitorais e, a seguir, um novo governo toma posse, não cabendo ao atual impor-lhe obrigações. Nesse aspecto, há um equívoco claro na compreensão do significado de um plano diretor, que não se restringe a um plano de governo de uma única administração, mas extrapola essa dimensão, se constituindo em instrumento de planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável do município em

³² Segundo depoimento de Geraldo Aguilarez, do bairro Andyara.

um horizonte de até 10 anos. A sua elaboração responsável envolvendo toda a coletividade deveria legitimá-lo como compromisso para todas as futuras administrações.

A primeira audiência pública, na região central da cidade, contou com uma presença de 44 pessoas; na segunda, na região norte do município, estiveram presentes 50 pessoas; e na terceira, na região sul do município, que acabou cancelada, estiveram presentes apenas 15 pessoas, sendo 8 moradores ou representantes da população local e as demais da administração municipal. Esse comparecimento parece refletir as dinâmicas urbana e econômica de cada região e o envolvimento nas discussões dos diversos segmentos da sociedade. Na região central e ao norte, há maior pressão em termos da expansão urbana e valorização de terrenos e os representantes se envolveram com apostas mais quentes nas discussões do Compland. Na região ao sul, predominam as atividades de pecuária e o representante desse segmento, o presidente do Sindicato Rural, não se envolveu com o processo de elaboração do plano diretor.

A audiência da região central da cidade contou com a presença da maioria dos conselheiros do Compland (inclusive representantes das regiões norte e sul), da Promotoria Pública, da FJP, do consultor da Câmara Municipal, do representante da construção civil e dos proprietários de terrenos. A audiência da região norte contou, predominantemente, com moradores e representantes da própria região, da prefeitura municipal e da FJP. Não estavam presentes figuras centrais nas discussões como a Promotoria Pública, a ASEP, o representante da construção civil e do setor acadêmico. Em termos de representatividade do conjunto da sociedade, a primeira é, inegavelmente, superior.

Nas audiências, alguns pontos foram discutidos, sem tocar nas questões centrais das disputas, já negociadas, que foram o zoneamento e os parâmetros urbanísticos. No entanto, na segunda audiência, em que predominaram moradores da própria região, oportunamente retorna a questão dos afastamentos frontais, item de destaque nas negociações do Compland, em especial nas áreas centrais da cidade, devido ao valor dos terrenos. Na ausência dos representantes que participaram mais ativamente das negociações, um proprietário de terrenos consegue a sua redução, o que implica maior aproveitamento e rentabilidade dos mesmos. Esse fato provocou críticas dos entrevistados que defenderam o maior rigor da regulação urbanística, questionando a representatividade e a participação direta de cidadãos, ao constatar que, por deterem maiores recursos, alguns atores acabam por manipular os próprios mecanismos da deliberação e da participação, em benefício de interesses particulares ou de um grupo.

O compromisso de voltar ao Compland não foi cumprido e o plano diretor, com os ajustes decorrentes das audiências públicas e os cortes do prefeito, foi encaminhado à Câmara Municipal, em julho de 2007. O plano diretor está, atualmente (outubro de 2007), em sua etapa final. A Câmara Municipal procedeu à sua análise preliminar, apoiada pelo consultor contratado. Convocou uma primeira audiência pública, para apresentação dos resultados dessa análise, a qual repercutiu em forte reação contrária, ao ser constatado que os parâmetros urbanísticos, tão minuciosamente negociados, tinham sido alterados em vários pontos, além daqueles alterados nas audiências promovidas pela prefeitura. O poder de veto do Legislativo provocou o receio dos demais atores de que não sejam respeitadas as decisões tomadas coletivamente. Há uma mobilização em curso para pedir o veto do prefeito, que tem a maioria na Câmara, caso os vereadores não acatem as decisões tomadas no Compland.

Com relação aos encaminhamentos adotados, a crítica mais contundente partiu da Promotoria Pública de Pedro Leopoldo:

De maneira geral, as administrações públicas não acreditam em plano diretor. Governam considerando o que é bom dentro de sua curta perspectiva de quatro anos de mandato. O Ministério das Cidades está jogando muito recurso fora, apoiando planos diretores sem eficácia. Não estão sendo cumpridos, integralmente, os preceitos da participação social. Os recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) estão vindo desarticulados dos planos diretores. Os Executivos não acatam a participação, não querem educar e esclarecer a população. Por sua vez, o povo se preocupa com poda de árvores, mas não com o mau uso dos recursos públicos. O que é público acaba por ser não de todos, mas de ninguém. Ou então, se é de todos, que um outro cuide, que tem mais tempo ou mais recursos. Tem que mudar essa postura, definir papéis, aproximar a escala do cotidiano das pessoas para despertar essa consciência.³³

Mesmo quando se refere a um ponto positivo, considerando que uma parcela da população efetivamente discutiu planejamento e pode ser uma multiplicadora nesse processo, a promotora, se referindo à questão da relação entre os poderes, ressalva que

essa parcela não tem capacidade de modificar a estrutura governamental atual. Não consegue sensibilizar ou mobilizar o Legislativo, que está atrelado ao Executivo. A Câmara não tem poder de enfrentar o Executivo³⁴.

Deve ser registrado aqui o contraponto à posição da Promotoria Pública, no ponto de vista do representante da Câmara de Vereadores, que se refere à Promotoria Pública como um quarto poder, invadindo questões que não são da sua competência³⁵, apesar de reconhecer que a sua atuação dá credibilidade ao processo. Houve também outros comentários nos depoimentos feitos, de que a atuação da Promotoria, ao insistir em detalhar o plano diretor, apenas busca se municiar contra o Executivo.

³³ Conforme depoimento da Dra. Simone Bellezzia, promotora pública de Pedro Leopoldo.

³⁴ Idem nota anterior.

³⁵ Conforme depoimento do vereador Roberto Perdigão de Souza.

5.2. Município de Santa Bárbara

O município integra o Colar Metropolitano da RMBH, com uma área de 686,2km². Divide-se em cinco distritos, sendo o da sede e mais quatro distritos na zona rural: Florália, Conceição do Rio Acima, Brumal e Barra Feliz. Sua população total é de 24.180 habitantes, segundo o Censo de 2000, sendo 21.294 na zona urbana e 2.886 na zona rural. As atividades econômicas mais significativas são a mineração e a exploração do eucalipto, sendo que Santa Bárbara responde por cerca de 11% da produção de minério de ferro do Estado de Minas Gerais. O setor de comércio e serviços é responsável pela metade dos empregos oferecidos e a atividade agropecuária é quase inexpressiva, predominando a agricultura de subsistência. Merece destaque a produção do mel, pelo volume produzido (51.894kg em 2004) e pelo valor simbólico, sendo Santa Bárbara conhecida como a “Cidade do Mel”.

Santa Bárbara possui expressivo patrimônio natural e cultural. Está na área de influência da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE), criada pela UNESCO em junho de 2005. Destacam-se, ainda, no município a Área de Proteção Ambiental Estadual (APAE) Sul-RMBH, que ocupa 49,5% do território municipal, na sua porção oeste, e a Reserva Particular do Patrimônio Natural Federal (RPPNF) do Caraça, com área de 11.000ha, sendo 55% no município de Santa Bárbara. Completa a relevância do patrimônio do município o seu acervo histórico-cultural, bem conservado e protegido por tombamentos, sendo uma das cidades que integra os circuitos turísticos Circuito do Ouro e Estrada Real. No ano de 2006, recebeu em torno de R\$200.000,00 de ICMS Cultural. A sua sede municipal ainda guarda as feições bucólicas de uma cidade do interior, enriquecida pelo seu patrimônio histórico-cultural.

Em Santa Bárbara, foram ouvidas nove pessoas do município, envolvidas com o processo participativo³⁶: o representante da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro, eleito delegado; a representante da Emater, integrante da Comissão Gestora; o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, também integrante da Comissão Gestora; o Secretário Municipal de Administração e Fazenda, integrante e representante da Comissão Gestora; uma representante da Câmara de Vereadores, também integrante da Comissão Gestora; a coordenadora dos trabalhos pelo município;

³⁶ A identificação desses atores foi feita com o auxílio da coordenadora da FJP, com facilidade na identificação da maioria dos atores, pela clareza com que foram representados determinados segmentos. Houve mais dificuldade em identificar representantes dos setores populares na área urbana, pelo fato de não haver uma liderança destacada. Essa identificação acabou sendo feita por meio das listas de presença, localizando aqueles que estiveram mais presentes nos eventos, já que a memória do processo não registrou nenhuma presença marcante nesse segmento.

uma representante do movimento ambientalista, eleita delegada; dois representantes dos setores populares urbanos, eleitos delegados.

• **Constituição da Comissão Gestora**

A Comissão Gestora foi composta a partir de reuniões preliminares com um núcleo de representantes do Executivo Municipal, à frente dos trabalhos do plano diretor, e alguns representantes da sociedade, potenciais membros dessa comissão. Foi constituída pelo Decreto nº 1.365, de 21 de março de 2006, com um total de 33 membros, com representantes dos diversos segmentos da sociedade, mostrando um equilíbrio entre poder público e sociedade:

- onze representantes da administração municipal, incluindo a coordenação, todas as secretarias municipais e a procuradoria jurídica;
- três representantes do Legislativo;
- dois representantes de empresas públicas (Emater e Copasa);
- quatro representantes do setor econômico, sendo um da Associação Comercial e Industrial de Santa Bárbara (ACISB), um da Cenibra, um da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e um da São Bento Minerações;
- um representante da Polícia Militar;
- um representante do Judiciário;
- dois representantes de igrejas;
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- um representante da Associação dos Aposentados e Pensionistas de Santa Bárbara;
- dois representantes de associações comunitárias urbanas;
- cinco representantes de associações comunitárias rurais.

A presença de todo o secretariado teve o objetivo de envolver suas equipes diretamente com o processo de elaboração do plano diretor³⁷. É interessante verificar o número expressivo de representantes das associações comunitárias rurais, em comparação com as urbanas, em um município onde a população é predominantemente urbana e empresas de grande porte dominam as atividades econômicas nas áreas rurais.

³⁷ Segundo depoimento de Evangelista José Germano, Secretário Municipal de Administração e Fazenda de Santa Bárbara.

A Comissão Gestora teve como rotina de trabalho reuniões mensais, iniciadas em março de 2006, nas quais os membros discutiam com a equipe técnica da FJP o andamento da elaboração do plano diretor, contribuía com informações e eram, ao mesmo tempo, capacitados.

• **Procedimentos para capacitação dos atores, mobilização da população e divulgação de informações**

Segundo o relatório elaborado pela equipe técnica da FJP, a capacitação dos membros da Comissão Gestora se deu por meio das reuniões e de oficinas específicas com essa comissão, realizadas ao longo do período de elaboração do plano diretor, “a partir do contato com processos, documentos e conteúdos técnicos e jurídicos que fundamentaram a elaboração do plano diretor” (FJP, 2006:10)³⁸. Na primeira oficina específica, a “Oficina do Diagnóstico”, foram levantados os problemas e potencialidades e definidos encaminhamentos para a realização das Oficinas Participativas. Na segunda, a “Oficina dos Marcos Referenciais”, foram discutidos os resultados da primeira e levantados os principais programas, projetos, estudos, documentos, livros, ações e obras em andamento ou concluídos no município. Na terceira, a “Oficina do Cenário Futuro”, realizada após as oficinas participativas, foram discutidos os resultados dessas oficinas e programadas as etapas de formulação de propostas.

Nas oficinas participativas, as exposições técnicas que antecederiam as discussões se constituíram em instrumentos de capacitação para as pessoas presentes, tendo sido apresentado também um vídeo produzido pelo MCidades que discorre de maneira didática sobre plano diretor e participação social. Nas discussões de propostas e na audiência pública final, foram feitas exposições técnicas de todo o processo e dos resultados de cada etapa, com a distribuição de material impresso contendo a síntese desses resultados.

Essas formas de capacitação, desenvolvidas de forma permanente durante o processo de elaboração do plano diretor, se constituíram, também, em veículo de divulgação das informações sobre o trabalho. A distribuição de material impresso contribuiu, facilitando a assimilação e a divulgação do conhecimento a partir das pessoas presentes nos eventos participativos. Segundo os depoimentos prestados, essas informações se concentraram nos grupos mais presentes e só eram repassadas quando essas pessoas se dispunham a isso.

³⁸ Segundo o relatório de *LEITURA DA REALIDADE MUNICIPAL – Leitura Comunitária*, elaborado pela equipe técnica da FJP.

Para as atividades de mobilização, foram utilizados cartazes e faixas, distribuídos *folders*, feitos anúncios nas rádios e na TV regional, assim como publicações em jornais regionais. Além disso, foi feito um trabalho mais direto junto aos munícipes, pela Comissão Gestora, pessoalmente, por telefone e pela Internet. Para o lançamento do plano diretor e para a audiência final, foram distribuídos convites para todas as residências da área urbana.

Destaca-se na área rural a atuação da representante da Emater, na mobilização dos moradores e na sua capacitação³⁹. A Emater é o agente responsável pela implementação da política federal de fomento ao desenvolvimento rural, na qual os recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) estão vinculados à existência de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e à instituição de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Esse conselho, instituído em Santa Bárbara há quatro anos, tem representantes de todas as comunidades rurais e, atualmente (outubro de 2006), seus membros são eleitos pelos moradores dessas comunidades. Em função disso, a Emater vem trabalhando com as comunidades rurais e capacitando os conselheiros no sentido do seu fortalecimento e da sua conscientização para a identificação dos seus problemas e das suas potencialidades, da importância do associativismo e do cooperativismo e apoiando o desenvolvimento de projetos para captação de recursos junto ao PRONAF. A representante da Emater incluiu no trabalho que tem desenvolvido os temas do plano diretor, mobilizando e capacitando os moradores da área rural para a participação⁴⁰.

Os depoimentos reconhecem o esforço realizado para a mobilização da população, cujos resultados se refletiram na presença expressiva nos eventos participativos. Algumas críticas surgem nos depoimentos e se referem a formas alternativas para a mobilização, como, por exemplo, um trabalho com a comunidade estudantil e eventos mais lúdicos, em espaços públicos, como forma de chamar a atenção da população para o plano diretor.

• Experiências de associativismo e de participação

De maneira geral, os depoimentos registram uma fraca atuação das associações comunitárias em Santa Bárbara, em especial na área urbana. Na área rural, as associações comunitárias são mais atuantes, em função do trabalho da Emater, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do CMDRS. De acordo com o depoimento do

³⁹ Segundo os depoimentos da coordenadora da FJP, Ludmila Alves Rodrigues e de Consuelo Paganini, delegada, da Pousada Sumidouro, ligada ao movimento ambientalista.

⁴⁰ Segundo os depoimentos de Cristiani Imaculada Domingues Perdigão de Souza, da Emater.

representante de André do Mato Dentro, esse trabalho tem propiciado as trocas, a interação e a colaboração entre as associações, em um processo que tem trazido resultados, se não ainda significativos, importantes para a construção dessas práticas⁴¹. Essa situação parece explicar a presença maior das associações da área rural na Comissão Gestora, assim como a presença maior de moradores nas oficinas participativas da área rural.

Com relação a essa questão, o depoimento do representante de André do Mato Dentro, ao comparar a administração anterior com a atual, observa, segundo seu ponto de vista, que

Na gestão anterior, foi feito (pela Emater) o diagnóstico participativo da área rural, junto com o sindicato e as comunidades. O prefeito atual nunca utilizou esse diagnóstico. Foi convidado a assistir à sua exposição, compareceu junto com o secretariado, elogiou muito, mas nunca considerou as prioridades colocadas, transporte e (manutenção das) estradas eram as maiores. Mas a partir daí passou a visitar as comunidades, ouvir as demandas e se colocar pessoalmente como contato para resolvê-las, capitalizando as demandas pessoalmente.

Mesmo considerando que a área rural concentra a oposição ao prefeito atual, é interessante a colocação, por mostrar o risco da captura pela administração pública de resultados que venham a ser obtidos com os processos participativos.

• Atores presentes e intensidade das apostas nas etapas da leitura comunitária, de formulação de propostas e na audiência pública

Na etapa da leitura comunitária, de acordo com os depoimentos e listas de presença, a maior parte da Comissão Gestora esteve sempre presente. Além dela, o público presente nos eventos constou, basicamente, de moradores dos conjuntos de bairros ou comunidades de cada região. Os depoimentos mesclam manifestações de surpresa, diante de uma presença expressiva nas oficinas, de certa forma inesperada, e críticas a respeito do comodismo e do individualismo das pessoas, e da dificuldade em trazê-las para a participação. Os depoimentos a seguir são exemplos:

Meu interesse foi despertado pela propaganda que a prefeitura fez. Fiquei surpresa com a participação. Mas poderia ser melhor, o povo é desinteressado. Sempre vai a minoria, os outros ficam esperando o benefício que vem por quem participa. Sempre tem os que não querem perder a novela⁴².

⁴¹ Segundo os depoimentos de Julio César Gomes, delegado, da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro, de Celso Afonso de Moraes, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e de Cristiani Imaculada Domingues Perdigão de Souza, da Emater.

⁴² Depoimento de Antonia Aparecida Profeta Castor Silva Fonseca (Ninita), delegada, do bairro São Bernardo, um bairro carente, o mais antigo da cidade. É funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Emprego.

Fui convidado, todo mundo foi. Tenho interesse pela cidade, fui e gostei. Fui todas as vezes. Tenho todo o material que deram guardado em casa. Os vizinhos não quiseram voltar, deram desculpas⁴³.

Com relação a essa resistência à participação, um outro depoimento destaca:

A falta de retorno das reuniões que normalmente acontecem no município para outras coisas que não o plano diretor desanima as pessoas de participarem. Não há disposição para resolver as questões, protelam soluções e esclarecimentos. Muita participação acaba dando em nada, o que cria uma situação de desesperança na relação com o poder público⁴⁴.

Em contraponto a essas manifestações, merece registro o depoimento do delegado de André do Mato Dentro, líder na região, cuja oficina contou com uma presença expressiva de moradores:

A comunidade de André do Mato Dentro deu muita linha ao plano diretor porque já vinha discutindo e se organizando com relação a suas demandas e prioridades. As pessoas (da comunidade) estão acostumadas a participar. Mesmo assim, as pessoas mais pobres ficam mais retraídas. São ouvidas indiretamente, algumas lideranças falam por elas, quando há confiança e intimidade. As pessoas (em geral) estão acostumadas a serem representadas⁴⁵.

As oficinas participativas elegeram delegados para acompanhamento das etapas de discussão de propostas do plano diretor, como forma de propiciar a participação da população nessas etapas. Cada oficina elegeu pelo menos oito delegados, chegando a onze no bairro São Vicente.

Na etapa de formulação de propostas, foram realizados dois seminários, onde foram discutidos os eixos estratégicos para o desenvolvimento municipal (Seminário I) e as propostas propriamente ditas para cada tema, considerando os eixos estratégicos definidos (Seminário II). De forma intercalada com os seminários, foram realizadas as reuniões temáticas. Tanto os seminários (com uma presença total de aproximadamente 120 participantes) como as reuniões temáticas (em número de seis, com uma presença total de aproximadamente 100 participantes) se constituíram em espaços de debate da leitura da realidade municipal e das propostas do plano diretor, abertos à participação de todos os interessados. Nos seminários, conforme os registros das listas de presença, estiveram presentes todos os membros da Comissão Gestora e os delegados eleitos nas oficinas, com uma presença mais expressiva no primeiro. Nas reuniões temáticas, a presença dominante foi a da Comissão Gestora, com alguns representantes das áreas específicas.

⁴³ Depoimento de José Juvenal Felisberto, delegado, do bairro Santa Lúcia, área central de Santa Bárbara, aposentado da RFFSA.

⁴⁴ Depoimento de Consuelo Paganini, delegada, da Pousada Sumidouro, ligada ao movimento ambientalista.

⁴⁵ Depoimento de Júlio César Gomes, delegado, representante da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro.

Tanto nas oficinas participativas como nos eventos de discussão de propostas, os depoimentos são unânimes em afirmar que a dinâmica do processo participativo não apresentou muitas disputas, se referindo à metodologia utilizada como um fator facilitador para que todas as manifestações dos presentes pudessem ser registradas e para que a negociação de interesses chegasse a bom termo. Com relação ao baixo nível de disputas, dois pontos podem ser destacados: a presença maior de moradores em face dos setores econômicos, o que pode ter contribuído para não haver a manifestação de interesses muito divergentes e a generalidade dos temas do plano diretor, em especial quanto às questões ambientais, mencionado por um dos depoimentos. Nesse aspecto, deve ser ressaltado que o plano diretor necessariamente se submete às legislações superiores, federal e estaduais. Merece registro que a CVRD esteve presente em todos os eventos, acompanhando efetivamente todo o processo de elaboração do plano diretor, com vários representantes.

Não houve muita discussão, todos querem a melhoria⁴⁶.

Foi muito interessante juntar toda a cidade e a área rural. As pessoas da área rural reclamavam mais, mas não tinha discussão maior. A maior parte das pessoas eram dos bairros mesmo. Gente do comércio e das empresas foi pouco. A turma da Fundação ajudou a explicar o que as pessoas escolhiam, às vezes elas não conseguiam⁴⁷.

A presença maior era dos moradores do local. Grandes empreendedores permaneceram ausentes, de modo geral. Poderiam ter tido presença mais significativa⁴⁸.

A metodologia utilizada (para a elaboração do plano diretor) é construtivista, evita polarizações, as propostas vão sendo construídas aos poucos. A generalidade das propostas também evita polarização. Por exemplo, com relação à APA Sul, a proposta é preservar, sem definição de medidas concretas. Por isso, tanto os moradores como as mineradoras concordam, em princípio. As mineradoras estavam presentes, mas como as decisões eram genéricas, não havia conflito de interesses⁴⁹.

Com relação a esse ponto, ou seja, o conflito mineração versus preservação, um dos depoimentos salienta que

prevaleceu o consenso, pela importância das atividades mineradoras para a economia municipal. Não adianta só preservação sem mineração. Além disso, as mineradoras detêm as grandes reservas de proteção ambiental⁵⁰.

⁴⁶ Depoimento de Antonia Aparecida Profeta Castor Silva Fonseca (Ninita), delegada, do bairro São Bernardo, um bairro carente, o mais antigo da cidade. É funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Emprego.

⁴⁷ Depoimento de José Juvenal Felisberto, delegado, do bairro Santa Lúcia, Santa Bárbara, aposentado da RFFSA.

⁴⁸ Depoimento de Cristiani Imaculada Domingues Perdigão de Souza, da Emater.

⁴⁹ Depoimento de Júlio César Gomes, delegado, representante da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro.

⁵⁰ Depoimento de Evangelista José Germano, Secretário Municipal de Administração e Fazenda de Santa Bárbara.

Segundo relato da coordenadora da FJP,

A temática “plano diretor” não apresentou forte apelo para a população, a não ser para a parcela que esperava ver concretizada seus anseios e necessidades. A apropriação das propostas do plano enquanto instrumento de planejamento é, de maneira geral, aquém do desejável.

Os depoimentos registram o caráter generalista de boa parte dos temas tratados no plano diretor, entre eles a questão ambiental e do desenvolvimento econômico, assim como a relação entre esses dois temas, no processo de construção das propostas, o que leva a uma tendência a apostas mais frias, na medida em que não há repercussão a curto prazo no cotidiano da população. Apesar disso, um dos depoimentos reconhece a importância desse processo e ressalta:

Quem se dispôs a participar reconheceu a importância do momento atual vivido no município – a oportunidade de discutir diretrizes para o crescimento em um momento de desenvolvimento econômico. É a hora.⁵¹

A audiência pública, realizada em dezembro de 2006, para apresentação do resultado final dos trabalhos de elaboração do plano diretor, consolidado no texto do anteprojeto de lei a ser encaminhado à Câmara Municipal, contou com 46 participantes (não foi possível obter a lista de presença) e não há registro de nenhuma manifestação por ocasião da sua realização. As discussões para aprovação foram conduzidas apenas internamente à Câmara Municipal, sendo que os vereadores presentes no processo de elaboração do plano diretor foram a referência para essas discussões internas. Quando havia dúvidas, eram feitos convites específicos para o seu esclarecimento.

Nessa etapa, parece ter havido certo desgaste na atuação das equipes envolvidas com o processo participativo e surgem duas reações, que situam em posições diferentes segmentos melhor articulados e aqueles com menores recursos, representados pelos setores populares. Estes últimos acabam por se ver de certa forma alijados do processo, como mostram os depoimentos abaixo.

O convite para a audiência pública chegou dois dias atrasado, não havia condução, não havia informação sobre o processo. Não há retorno para a população sobre o plano diretor depois das discussões na Câmara, sobre a deliberação em caráter final do plano diretor.⁵²

Eu estou falando muito agora, mas fiquei calado nas reuniões. Nem sei porque fui escolhido (delegado), talvez porque fui sempre (nos eventos). Mas não fiquei sabendo

⁵¹ Depoimento de Consuelo Paganini, delegada, da Pousada Sumidouro, ligada ao movimento ambientalista.

⁵² Depoimento de Júlio César Gomes, delegado, representante da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro.

da apresentação do resultado. Apesar de ter ido em tudo, deles terem meu endereço e meu telefone, ninguém me chamou para o final. Não sei como foi na Câmara⁵³.

Devia dar continuidade ao processo, reunir as pessoas de seis em seis meses, para manter a mobilização. O povo participou e depois deixou de lado. Tem que manter a mobilização e o envolvimento das pessoas para sensibilizar o prefeito. Até para cobrar o que foi resolvido⁵⁴.

Em contraponto, dois outros depoimentos demonstram que, privilegiados pelos recursos de conhecimento e capacidade de articulação, alguns segmentos se mantêm inseridos no processo, com acesso às informações e ao projeto aprovado.

A Emater compareceu à Câmara para discutir e esclarecer alguns pontos do plano diretor, com respeito à constituição de um fundo municipal para o CMDRS. Já tem o plano aprovado em mãos para discutir no CMDRS⁵⁵.

Busquei uma cópia do plano aprovado na Câmara para estudá-lo, tenho interesse em algumas propostas. Fiquei feliz em ver nossas propostas presentes no plano diretor. Queremos implementá-las e vamos nos articular com os vereadores para isso. Foi bacana a criação da APA do Sumidouro para proteger a captação de água de Santa Bárbara. Tem que alavancar o plano diretor, buscar o fortalecimento da população diante da força da mineração, diversificar a economia⁵⁶.

O processo de aprovação demonstra, ainda, as dificuldades em articular a democracia participativa e a democracia representativa, permanecendo o risco de os vereadores exercerem seu poder de veto sem levar em conta a construção coletiva do plano diretor.

5.3. Semelhanças (e diferenças) entre os processos participativos

Com relação à **constituição do Compland, em Pedro Leopoldo e da Comissão Gestora, em Santa Bárbara**, ambos foram constituídos por instrumentos legais. Enquanto o Compland tem a força de ser um conselho legalmente constituído, a Comissão Gestora é uma comissão temporária instituída por decreto. Na sua composição, ambos possuem representantes do poder público e da sociedade, tanto dos setores econômicos e das elites locais como dos setores populares. A Comissão Gestora, em Santa Bárbara, por ter sido criada já dentro da metodologia proposta para os PDP, apresentou desde a sua constituição um equilíbrio maior entre esses representantes, com uma presença expressiva dos setores populares. O Compland, apesar de reformulado em 2002, quando já havia sido aprovado o EC, essa aprovação era muito recente e não havia ainda a discussão nacional sobre os PDP, o que só veio acontecer dois anos mais tarde. Os movimentos anteriores ligados à constituição do

⁵³ Depoimento de José Juvenal Felisberto, delegado, do bairro Santa Lúcia, Santa Bárbara, aposentado da RFFSA.

⁵⁴ Depoimento de Antonia Aparecida Profeta Castor Silva Fonseca (Ninita), delegada, do bairro São Bernardo, um bairro carente, o mais antigo da cidade. É funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Emprego.

⁵⁵ Depoimento de Cristiani Imaculada Domingues Perdígão de Souza, da Emater.

⁵⁶ Depoimento de Consuelo Paganini, delegada, da Pousada Sumidouro, ligada ao movimento ambientalista.

Compland podem ter influenciado na sua reativação e a equipe da prefeitura soube reconhecer o viés elitista da sua composição e dar a ela uma nova interpretação, de forma a ampliar a representação dos setores populares, aproximando-a do recomendado pela metodologia dos PDP.

Tanto o Compland como a Comissão Gestora tiveram como rotina de trabalho reuniões periódicas e regulares, nas quais todo o processo de elaboração do plano diretor foi acompanhado, discutindo-se a cada etapa a sua estruturação, os seus temas e os seus resultados. Ambos possuíam no seu comando técnicos próximos do representante do Executivo local e as equipes possuíam autonomia para a condução dos trabalhos.

As diferenças entre ambos referem-se à sua forma de atuação. Enquanto o Compland se constituiu em única instância para discussão e avaliação de propostas, com todas as reuniões abertas ao público, a Comissão Gestora dividiu essa responsabilidade com as instâncias das reuniões temáticas e dos seminários, ocasião em que a população era chamada a participar. Apenas os membros da Comissão Gestora participavam das suas reuniões regulares. Por sua vez, as reuniões temáticas em Pedro Leopoldo eram realizadas no âmbito das equipes técnicas da prefeitura e da FJP, como subsídio às reuniões do Compland, onde as proposições eram discutidas.

A sistemática adotada por Santa Bárbara, com instâncias variadas e inter-relacionadas, onde o plano diretor era publicamente construído, parece indicar uma possibilidade maior de abertura à participação direta da sociedade, com eventos encadeados e seqüenciais, dando oportunidade a que todos os segmentos se manifestem. Por outro lado, a regularidade e a recorrência das reuniões do Compland, assim como a sua legitimidade como única instância legalmente constituída, parecem indicar a possibilidade de interação maior entre os atores, com a manifestação dos interesses dos diversos segmentos da sociedade, a explicitação dos conflitos e a sua negociação.

Com relação aos **procedimentos para capacitação dos atores, mobilização da população e divulgação de informações**, nos dois municípios, os eventos participativos se constituíram em espaços de capacitação para os presentes, supondo-se uma disseminação das capacidades adquiridas a partir dessas pessoas, como multiplicadoras. Em Santa Bárbara, os eventos específicos de capacitação para a Comissão Gestora sugerem resultados mais significativos para esse grupo, com reflexos no andamento dos trabalhos. Em Pedro Leopoldo, as experiências prévias com tentativas de elaboração de um plano diretor para o município parecem ter repercutido em capacitação para os atores envolvidos, com reflexos na motivação para o envolvimento com o processo de

elaboração do plano diretor. Nesse município, os depoimentos sugerem a necessidade de ampliação dos mecanismos de capacitação para atingir a população em geral, como a distribuição de cartilhas.

Os dois municípios recorreram a variados meios para a mobilização da população e divulgação de informações. Em Santa Bárbara parece ter havido um trabalho maior da Comissão Gestora com relação a um contato mais próximo dos munícipes, em especial o da Emater, na área rural. Esse aspecto foi criticado em Pedro Leopoldo. Em ambos os municípios, houve críticas quanto à circulação de informações, que acabavam por ficar restritas a grupos mais presentes e com maiores poderes de conhecimento e de articulação. Da mesma forma, os depoimentos em ambos os municípios sugerem mecanismos alternativos de mobilização, mais lúdicos.

Com relação às **experiências de associativismo e de participação existentes nos municípios**, elas se mostraram importantes na medida em que foi possível associar a ação de lideranças locais, de associações atuantes, de movimentos sociais e religiosos, de sindicatos a um melhor desempenho participativo em determinadas regiões. Deve ser feita a referência ao trabalho da Emater, conscientizando e capacitando a população rural quanto à importância de movimentos associativos e da participação, o que parece ter contribuído para a presença maior de participantes na área rural de Santa Bárbara, como atestam diversos depoimentos prestados. Da mesma forma, deve ser dado um crédito aos movimentos anteriores em prol do plano diretor em Pedro Leopoldo, sempre citados nos diversos depoimentos locais, o que pode ter se refletido no envolvimento mais intenso com o processo atual. Esses fatos apontam para a importância desse aspecto, a despeito da sua fragilidade nos contextos locais.

Com relação aos **atores presentes e intensidade das apostas**, de maneira geral, as **oficinas participativas** nos dois municípios contaram com uma presença maior dos moradores das regiões onde aconteceram, apresentando poucas disputas, o que pode estar relacionado ao fato de que essas oficinas correspondem, basicamente, a instâncias de consulta à população. Seus objetivos principais, que são o conhecimento da realidade local pelo olhar da sua população e a capacitação dessa população quanto aos temas e aos processos em curso nos municípios demonstraram ter sido atingidos. Houve a participação direta da população, com a inclusão de setores menos favorecidos, facilitada pela distribuição dos encontros no território municipal, pela adequação de suas agendas às rotinas da população, pelos incentivos como transporte e alimentação. Houve também a publicização de demandas, sendo que os resultados dessas oficinas com relação às demandas e às potencialidades identificadas, registrados nos relatórios, demonstram

isso, fornecendo insumos para a administração municipal e para a discussão e priorização de propostas no plano diretor.

Já na etapa de **formulação de propostas**, os dois municípios diferiram bem. Enquanto em Santa Bárbara, conforme os depoimentos locais, também nessa etapa não houve muita disputa em torno dos temas tratados, com a participação marginal dos setores econômicos, em Pedro Leopoldo as disputas foram intensas. As posições e as alianças foram muito bem definidas e as negociações se estenderam em busca de um acordo que satisfizesse a ambos os lados (setores econômico, técnico e popular), considerando os limites legais e da realidade municipal. Essas disputas reapareceram nas audiências públicas e ainda estão em foco, pelo fato de que o plano diretor continua em avaliação na Câmara (outubro de 2007). O de Santa Bárbara já se encontra aprovado.

As diferenças de intensidade de conflitos em Santa Bárbara e Pedro Leopoldo podem estar relacionadas às experiências anteriores ocorridas em Pedro Leopoldo, assim como à maior formalização da instância de discussão nesse município. Mas um outro fator pode ter contribuído: as diferenças entre as dinâmicas urbana e econômica dos dois municípios. Santa Bárbara possui em torno da metade da população de Pedro Leopoldo, não está sob a mesma pressão em termos dos processos de urbanização e as atividades econômicas predominantes, mineração e reflorestamento, pelo seu imbricamento com as questões ambientais, estão sujeitas às legislações ambientais superiores, federal e estaduais, às quais o plano diretor deve, obrigatoriamente, se sujeitar. Daí os baixos níveis de disputa com relação ao tema central do plano diretor, o zoneamento e os parâmetros urbanísticos e, também, com relação ao meio ambiente. Por sua vez, Pedro Leopoldo se sujeita a todas as pressões do processo de metropolização, com a conseqüente demanda por áreas de expansão urbana e de adensamento das áreas centrais, o que normalmente acontece vinculado ao mercado imobiliário e ao preço da terra. Daí as disputas intensas em torno do zoneamento e, especialmente, dos parâmetros urbanísticos, que vão se refletir no maior ou menor aproveitamento e rentabilidade dos terrenos, o que interessa a proprietários e a empreendedores.

Uma outra diferença fundamental foi a presença da Promotoria Pública, em Pedro Leopoldo. Atuando com rigor, mas considerando as dinâmicas locais, privilegiou a garantia do conteúdo mínimo do plano diretor e do processo participativo na sua elaboração, e não apenas o cumprimento de prazos legais.

Nos processos participativos desses municípios, nas etapas finais da elaboração dos planos diretores, a participação direta da população foi restrita, prevalecendo a

participação por meio da presença de representantes dos diversos segmentos. O viés tecnicista das discussões de propostas de certa forma contribuiu para isso, especialmente em Pedro Leopoldo, mas em ambos houve privilégio dos setores com maiores recursos de conhecimento e de articulação, em termos do acesso aos resultados finais e, mais uma vez especialmente em Pedro Leopoldo, das possibilidades – ou riscos – de manipulação dos processos. Por outro lado, a dinâmica participativa de Pedro Leopoldo tem propiciado um acompanhamento mais próximo das discussões na Câmara de Vereadores, de forma a minimizar os riscos de uma aprovação restrita ao âmbito do Legislativo.

Os planos diretores de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, concluídos, respeitaram as premissas legais com respeito aos seus conteúdos e aos seus processos participativos. A condução dos trabalhos em ambos os municípios, de forma articulada, seqüencial e recorrente, em que os participantes são ao mesmo tempo capacitados e atores na discussão da realidade municipal e na definição de propostas do plano diretor, contribuiu para o encadeamento entre as situações diagnosticadas e as decisões tomadas. Seus textos finais contemplam a definição do macrozoneamento municipal, do zoneamento das áreas urbanas, a composição de conselhos municipais de política urbana e estabelecem prioridades de investimentos em sintonia com as demandas e perspectivas da população.

A seguir são apresentadas as considerações finais sobre a análise efetuada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os novos marcos jurídico-urbanísticos instituídos a partir da CF 1988 e, posteriormente, pelo EC, fortalecendo os governos locais e buscando reverter a histórica produção de espaços elitistas e excludentes nas cidades brasileiras que se reflete nas desigualdades sócio-territoriais, embasaram a proposta do governo federal para a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, a PNDU. Um dos eixos dessa construção é o incentivo à elaboração dos planos diretores municipais, imposta pelo EC. A obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores, associada à institucionalização proposta pelo MCidades para a sua efetivação, apoiada e incentivada pela campanha nacional deflagrada e pelos recursos disponibilizados pelo governo federal constituíram, certamente, a principal motivação e a grande força motora no sentido desse movimento nacional pela elaboração dos PDP, focando a ampliação da participação social na construção de uma política de desenvolvimento urbano mais democrática e sustentável.

A participação social na construção de políticas públicas, enfatizada na CF 1988 como um direito dos cidadãos, é associada à ampliação da democracia, de forma articulada e complementar à democracia representativa, em que pese as tensões existentes entre ambas. Essa articulação se dá na medida em que permite a participação direta dos indivíduos no processo de tomada de decisões a que se submetem, estendendo esse direito ao maior número possível de indivíduos – é a democracia como uma forma de exercício coletivo de poder político, com vistas à promoção da justiça social. Nesse processo de democratização, emergem experiências locais de construção de espaços públicos como instâncias de debates e negociação, configurando-se como campos para os “encontros” entre a sociedade e o governo, seja no interior da sociedade civil (espaços de debates de temas e interesses) ou como ampliação da gestão estatal (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos). É nesse contexto que se inserem os Planos Diretores Participativos (PDP), objeto deste trabalho.

O enfoque para as análises da associação entre participação social e ampliação da democracia se dá a partir do conceito de governança – capacidade gerencial dos governos na instituição de políticas eficazes para a promoção do desenvolvimento sustentável, em processos democráticos, com a intensificação das relações entre governo e sociedade, na decisão, implementação e monitoramento de políticas públicas.

Esse enfoque foi utilizado em associação ao conceito de minipúblico, aplicado à análise do desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP, como espaço institucionalizado de participação ligado a experiências desenvolvidas nas esferas

de poder local. Buscou-se identificar a contribuição de minipúblicos para a governança principalmente no sentido do esforço que representam para o engajamento cívico e a deliberação pública, e o conhecimento que a diversidade de experiências proporciona sobre a efetividade da participação e das suas formas de institucionalização, as quais se encontram refletidas na implementação desse desenho nos municípios.

O estudo se limitou ao processo participativo na construção da política urbana municipal, expressa nos planos diretores municipais. Foge ao escopo do trabalho as questões relativas à qualidade da participação, em termos da justiça das deliberações, as quais estarão refletidas no conteúdo das políticas desenhadas no bojo do plano diretor. Esse conteúdo, assim como as etapas de implementação e monitoramento do plano diretor também não se incluem no escopo deste trabalho, até porque a elaboração de planos diretores de forma participativa e democrática é ainda um processo em curso, demandando amadurecimento para uma avaliação consistente dos seus resultados. Portanto, o foco das análises se ateve ao processo participativo em si, considerando o desenho institucional proposto e os seus efeitos quanto ao caráter da participação e da deliberação; à aferição da informação entre cidadãos e para os gestores públicos; e quanto à capacitação dos atores. Os efeitos e conseqüências quanto ao desempenho do Estado, ao controle popular e aos efeitos políticos são inerentes à avaliação do conteúdo dos planos diretores e da sua gestão democrática, podendo se constituir em objeto de estudos posteriores.

Adotou-se para as análises elaboradas neste trabalho os argumentos teórico-analíticos que sustentam a afirmação de que as instâncias participativas se constituem em espaços de inclusão de interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão e incorporam, também, demandas particulares de grupos específicos como moradores, trabalhadores, profissionais, beneficiários, usuários, produtores. Além disso, proporcionam a institucionalização de formas de exercício coletivo do poder político, agregando o conhecimento local e contribuindo para a efetividade e *accountability* do Estado, mesmo considerando a heterogeneidade e a complexidade da sociedade brasileira, com desigual distribuição de recursos e herança autoritária e clientelista, características comprometedoras da equanimidade da deliberação pública.

A institucionalização das instâncias participativas pode compensar deficiências existentes e se constituir em fator determinante na sinergia Estado/sociedade, contribuindo para a ampliação da boa governança e para o empoderamento dos atores, tanto pelo seu reflexo sobre o fortalecimento das capacidades dos indivíduos, quanto pelos efeitos que gera na

sociedade, em termos de maior controle societário, maior transparência e maior efetividade das políticas públicas.

Retomando a primeira questão colocada no início deste trabalho, se a *metodologia proposta pelo governo federal para a elaboração dos PDP se constitui em um arranjo institucional adequado para propiciar o "encontro" entre Estado e sociedade civil, na construção de uma política urbana municipal, dentro dos preceitos instituídos pelo EC*, verificou-se que o desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos PDP se mostrou potencialmente propício à ampliação da democracia e da boa governança. Isso se dá na medida em que define uma estrutura básica orientativa para os municípios procederem à elaboração de seus planos diretores de forma participativa e democrática. Enfatiza a participação ampla e indiscriminada de todos os segmentos da sociedade, identificando os atores sociais presentes no município e distribuindo os encontros de forma a refletir a distribuição espacial e social da população em todo o território municipal, com foco nas comunidades de menores recursos. Da mesma forma, a organização e o encadeamento dos encontros, construindo de forma gradativa e recorrente tanto o conhecimento da realidade municipal como as propostas para o seu desenvolvimento sustentável, contribui para a capacitação dos atores com relação aos temas tratados e aos processos de deliberação participativa.

A estrutura proposta tem como eixo central a instituição de um grupo de coordenação dos trabalhos composto por representantes do poder público e da sociedade civil, expressando a diversidade de todos os segmentos da sociedade, sendo responsável, dentre outros pontos, pela comunicação, informação, mobilização e capacitação dos atores, assim como pela garantia do cumprimento das regras estabelecidas coletivamente e pela compatibilização do trabalho técnico com a participação social ao longo do processo. Daí a importância da atuação dessa equipe na implementação do desenho institucional.

A universalização da participação; os mecanismos de mobilização e capacitação previstos; o modo de deliberação e a previsão de instância participativa para o monitoramento e para a gestão democrática contribuem para o empoderamento dos atores no processo de elaboração do plano diretor. Esse processo supõe a influência efetiva nas decisões públicas, na medida em que o anteprojeto de lei é construído coletivamente e a sua aprovação também deverá ser feita por meio de um processo participativo, buscando garantir a não descaracterização das decisões tomadas nas deliberações públicas, de forma a articular a democracia participativa e a democracia representativa. Daí a importância do desenho institucional para a formulação de um

instrumento para a gestão da política urbana municipal de forma democrática, sustentável e socialmente justa.

A partir da análise do desenho institucional proposto para os PDP, procurou-se investigar as experiências locais na implementação desse desenho, em uma análise mais geral de sete municípios de Minas Gerais, e o desempenho participativo dos municípios, em um estudo de maior profundidade em Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, com relação ao engajamento cívico e à deliberação pública.

O rebatimento do desenho institucional proposto nos municípios apresentou resultados diferenciados. A diversidade de realidades e contextos municipais parece ter influenciado a forma como ocorreu o aprofundamento democrático, em graus e intensidades variados. Por se constituir em uma referência no nível do governo federal, com a flexibilidade necessária para abranger a heterogeneidade do universo dos municípios brasileiros, a sua implementação ficou subordinada à competência das equipes locais ou de técnicos especialistas contratados, e à vontade política dos governos e das lideranças locais.

A diversidade de formas com que cada município cumpriu a obrigatoriedade legal de elaboração de seus planos diretores e as conseqüentes diferenças nos seus processos participativos sugerem a influência dos contextos locais na implementação do desenho institucional proposto, facilitando ou dificultando a participação social. Sendo constante o desenho institucional proposto para os PDP e a atuação da equipe técnica da FJP, dois aspectos foram destacados com relação ao contexto local, como fatores explicativos para a diversidade encontrada: a atuação dos governos locais, diante da importância da estruturação dessa equipe para a condução do processo participativo nos municípios; e, em menor medida, a existência de experiências anteriores de participação, que poderiam levar a uma maior disponibilidade para os processos de elaboração dos PDP.

Retomando agora a segunda questão colocada, ou seja, *quais as características dos contextos político e social locais que contribuem para a efetividade desse encontro, em termos do aperfeiçoamento democrático almejado*, as análises indicaram que a influência dos contextos locais se vinculou, em primeiro lugar, ao papel dos governos locais, sendo preponderante o papel do prefeito, por concentrar a maior parte da autoridade legal, orçamentária e administrativa na esfera municipal. A sua presença e apoio foram fundamentais para que o processo participativo acontecesse. A análise dos casos de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara indicou que a institucionalização e a atuação da equipe diretamente vinculada ao representante do Executivo, que constituiu o núcleo de coordenação dos trabalhos, foi também fundamental na estruturação e no

acompanhamento das diversas etapas da metodologia proposta, na mobilização da população, no fornecimento, na divulgação e na circulação das informações, ações essas necessárias tanto para o bom andamento dos trabalhos como para o desencadeamento do processo participativo.

A importância de alguns pontos pode ser destacada quanto à constituição do grupo de coordenação local e sua atuação: o perfil do coordenador local, quanto à relação técnico versus político; a constituição do Núcleo Gestor ou similar, em termos de número e equilíbrio entre representatividade dos diversos segmentos da sociedade; a forma de escolha dos representantes, quanto à sua publicização e divulgação; a importância fundamental da sensibilização e da mobilização de lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, dentre outros; a importância também fundamental da circulação e da divulgação de informações a respeito do processo e dos resultados de cada etapa; a capacitação, quanto à definição de técnicas e procedimentos para atuação constante junto aos representantes e cidadãos em geral.

Com relação à disponibilidade para a participação, o número de casos estudados e a forma como foram abordados não permitiram afirmar se há uma relação entre (i) práticas de associativismo e experiências anteriores de participação e (ii) melhores resultados nos processos participativos. De toda forma, mesmo que não tenha sido possível o seu tratamento de forma mais consistente, pode-se verificar que nas regiões onde as oficinas participativas tiveram uma presença mais expressiva, esta foi relacionada com ações de lideranças locais, de associações atuantes, de movimentos sociais e religiosos, de sindicatos e da própria Emater, com relação às áreas rurais. Ainda com relação a esse tópico, se a intensidade de conflitos e de negociações em Pedro Leopoldo reflete a dinâmica urbana e econômica do município, parecem também se vincular, de certa forma, às experiências anteriores com relação aos movimentos a favor do plano diretor.

Com relação a essa disponibilidade para a participação, as análises dos diversos depoimentos apontam no sentido de que a resistência à participação se deveu ao (i) descrédito nas ações das administrações municipais, comumente vinculadas a interesses políticos voltados para sua própria projeção e não para o bem-estar da coletividade; (ii) descrédito nos mecanismos de participação, por insucessos anteriores; (iii) desconhecimento do alcance das políticas; assim como ao (iv) acomodamento ao paternalismo, fazendo com que a população, em especial a de renda mais baixa, se interesse apenas pela negociação de benefícios específicos.

As críticas sugerem que, para a consolidação dos processos participativos, é fundamental haver confiança nos governos locais, e que essa confiança se relaciona com o retorno à população, em termos da informação quanto aos desdobramentos do processo e da implementação das decisões tomadas nos processos de deliberação pública, com a participação direta dos cidadãos. Nesse sentido, essas críticas apóiam a hipótese de que uma atuação efetiva do governo local é preponderante para a efetivação da participação da sociedade na definição de políticas, existindo ou não experiências de associativismo e de participação. Nesse aspecto, destaca-se como referência o caso de Governador Valadares. A existência de uma experiência prévia com a abertura e o incentivo à participação social nas políticas públicas municipais não foi suficiente para se contrapor à vontade do representante do Executivo atual, que impôs restrições ao processo participativo.

Quanto aos efeitos decorrentes da implementação do desenho institucional sobre o aperfeiçoamento democrático, alguns deles, que se vinculam ao processo participativo em si, podem ser constatados. Um deles se refere à aferição de informação. Nesse aspecto, a freqüência, o encadeamento, a interação e a iteração dos eventos participativos se constituíram em espaços por excelência para a circulação das informações entre os cidadãos, assim como para a sua capacitação, seja com relação aos temas tratados, seja quanto aos procedimentos de participação e de deliberação. Ao mesmo tempo, os resultados das oficinas participativas representaram informação aos dirigentes das administrações municipais, na medida em que indicam as demandas, os desejos e as expectativas da população com relação aos seus locais de moradia e, mesmo, com relação à cidade e ao município. Essas informações, apropriadas pela administração municipal, podem significar a inclusão da população na definição das prioridades do gasto público, assim como a instituição da gestão democrática da política urbana pode significar uma contribuição para o controle societário.

Quanto aos efeitos relativos à capacitação, as análises apontam para o potencial dos processos participativos como forma de aprendizado e capacitação dos atores, em especial aqueles pertencentes aos grupos mais vulneráveis da sociedade, no sentido de garantir o seu acesso e a sua inclusão nas discussões para a construção de uma política urbana com vistas a cidades mais justas e mais democráticas.

Com relação ao caráter da participação, a implementação do desenho institucional proposto pelo MCidades propiciou a incorporação de grupos sociais normalmente excluídos dos processos de deliberação e tomada de decisões, tanto diretamente como por intermédio de representantes. Isso ocorreu na medida em que foram reduzidos os

custos da participação da população de menor poder aquisitivo, pela distribuição das oficinas no território municipal, aproximando-as dos locais de moradia e pelo fornecimento de incentivos como transporte e alimentação. A escolha dos representantes nem sempre significou maior poder de atuação, talvez por não terem sido suficientemente publicizados e formalizados procedimentos adequados para essa escolha.

Mas, se a participação dos grupos tradicionalmente excluídos vem ganhando espaço, ela é ainda muito restrita às etapas de informação e consulta. Dessa forma, nas oficinas participativas há um destaque para a participação de moradores dos bairros e regiões onde ocorrem essas oficinas participativas e, nos eventos para a formulação de propostas, a presença predominante é de membros dos núcleos de coordenação, acrescidos dos grupos interessados em temas específicos, geralmente ligados a setores profissionais ou econômicos. Esse fato coloca em foco o risco sempre iminente da manipulação dos processos participativos, seja por setores profissionais ou por setores econômicos, com maiores recursos de conhecimento, informação, tempo, financeiros e de articulação, o que implica menores custos de participação. Ao mesmo tempo, esse processo pode significar, também, a inclusão dos segmentos de mercado (investidores e empresários), que antes agiam de forma independente e direta junto às instâncias governamentais, estabelecendo realmente uma mesa de negociações entre governo, técnicos, setores econômicos e setores populares, como ficou especialmente claro em Pedro Leopoldo.

Merece ser destacada aqui a questão da participação dos vereadores nesse processo. As Câmaras Municipais estavam presentes com seus representantes tanto no Compland como na Comissão Gestora. Esses representantes estiveram presentes nos eventos participativos e se constituíram em suporte para as discussões internas em ambas as Câmaras. No entanto, de maneira geral, os depoimentos não registram uma atuação destacada das Câmaras Municipais, e os procedimentos finais para encaminhamento e aprovação do anteprojeto de lei dos planos diretores não foram cumpridos integralmente. Houve certo enfraquecimento da participação quando o processo chegou ao Legislativo. Esses fatos podem indicar o distanciamento ainda existente entre a democracia participativa e a democracia representativa, diante do poder de veto do Legislativo em relação às decisões tomadas na esfera pública.

Quanto ao engajamento dos atores, merece ressalva aqui que os planos diretores se constituem em temas de grande amplitude, tratando de assuntos de interesse difuso, com características de uma política fundamentalmente regulatória e, somente se aplicados de forma efetiva os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, redistributiva, no que

concerne ao direito de todos à cidade. Dessa forma, os temas abordados em um plano diretor nem sempre são tratados em profundidade. Alguns permanecem sob diretrizes mais gerais, como no caso das políticas sociais, muitas das quais possuem seus sistemas próprios, os quais devem ser respeitados. É o caso também da questão do desenvolvimento econômico, sobre o qual a autonomia do município é relativa, diante dos processos globais da economia e dos interesses nacionais e estaduais nessa área. O núcleo do plano diretor se concentra nas questões físico-territoriais e ambientais e, mesmo para essas questões, há que se levar em conta as legislações superiores federal e estaduais. No entanto, tem sido enfatizada pelo governo federal a importância dos planos diretores como instrumento por excelência para o planejamento e desenvolvimento dos municípios e, em especial, como pré-requisito para pleitear recursos para planos, programas e projetos que possam estar incluídos no atual Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além disso, a implementação dos instrumentos previstos pelo EC, grande foco da política de desenvolvimento urbano nacional, ainda não demonstrou com firmeza sua efetividade no combate às desigualdades sociais e espaciais das cidades, não tendo sido ainda totalmente absorvida pelos municípios, principalmente os de pequeno porte, como é o caso de Pedro Leopoldo e Santa Bárbara. Sua aplicabilidade se volta para os grandes centros urbanos, sua aplicação é complexa e seus resultados ainda pouco avaliados. Isso pode fazer com que a sociedade de maneira geral e os grupos excluídos, de forma específica, os quais seriam os principais beneficiados com essa política, se desinteressem pela sua discussão, por não perceberem a extensão de seus potenciais efeitos benéficos sobre o território e a gestão municipais.

Esses fatores podem ter contribuído para uma tendência a apostas mais frias, ou seja, as apostas tendem a ser mais frias na medida em que os participantes não associam as deliberações do plano diretor com benefícios imediatos. No entanto, com relação ao tema central, que são o ordenamento físico-territorial e os parâmetros urbanísticos, na medida em que estabelecem a regulação para se construir e lotear, o que construir e onde, qual a infra-estrutura obrigatória, quais as condições para a circulação de veículos, entre outros, as apostas podem se tornar mais quentes, desde que o público esteja devidamente esclarecido e mobilizado, como aconteceu em Pedro Leopoldo.

Procurando alinhar as discussões teóricas e as análises efetuadas, um conjunto de contribuições da participação para a ampliação da democracia podem ser identificadas como potenciais no desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos

PDP, e mesmo, constatar a sua presença nos dois municípios pesquisados com maior detalhe:

- reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos atores e de seus diversos interesses;
- aprendizado para a convivência com essa pluralidade, assim como para a negociação e alianças em torno de consensos possíveis, fundamentados no interesse público;
- publicização de demandas e inclusão de grupos excluídos;
- construção de espaços públicos com participação cidadã se contrapondo a concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias;
- fortalecimento dos movimentos sociais e de uma visão de conjunto para além de simples reivindicações particulares ou corporativistas;
- contribuição potencial para a transparência e *accountability* nas ações do Estado.

A essas contribuições, as discussões teóricas contrapõem um conjunto de limitações que deve ser enfrentado. Algumas delas puderam ser percebidas nos municípios pesquisados, com maior ou menor clareza, e merecem ser destacados na implementação de processos participativos:

- o peso da cultura de submissão ao Estado e aos setores dominantes;
- a resistência do Executivo em compartilhar o poder;
- a presença restrita de legisladores nesses espaços de participação, apontando para o distanciamento entre democracia participativa e democracia deliberativa e dando destaque ao poder de veto dos vereadores;
- os custos da participação, em especial para a população de renda mais baixa (de oportunidade, de organização, de informação, do poder de barganha, da exclusão social, da vulnerabilidade ao clientelismo);
- a assimetria na distribuição de informação e recursos, resultando em dominação de determinados setores da sociedade melhor posicionados /ou a captura do processo de decisão por gestores governamentais e/ou técnicos especialistas no controle de agendas e da dinâmica dos processos participativos, transformando a participação apenas em uma formalidade a cumprir.

Concluindo, como pôde ser percebido nas análises, o desenho institucional proposto pelo MCidades se mostra propício ao fomento à participação social e à sinergia Estado/sociedade. No entanto, não é suficiente para garantir o cumprimento da

obrigatoriedade legal da participação. Nesse aspecto, parece ser preponderante o papel dos governos locais e, ainda, a existência de experiências prévias relativas à participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

Portanto, como fatores indutores da participação social, as análises destacam em primeiro lugar e como pressuposto para os demais, a exigência legal da participação da sociedade na construção dos planos diretores, estabelecida pelo EC. A partir daí, dois outros fatores são destacados: a sugestão de uma metodologia adequada de caráter nacional e, associado a ela, o incentivo financeiro do governo federal. Como fatores que favorecem a participação, as análises destacam a disposição e o empenho do poder executivo local e a existência prévia de experiências com participação, sendo que o segundo não se mantém na ausência do primeiro. Merece referência a atuação da Promotoria Pública em Pedro Leopoldo, como agente de controle para o cumprimento da lei.

Um outro ponto a ser destacado se refere à importância do papel do governo estadual nesse processo. Como pôde ser percebido, o desenho de políticas e programas no âmbito do governo federal adquire contornos próprios no âmbito dos governos locais, em função de seus contextos específicos. Daí a importância do governo estadual como instância intermediadora entre as esferas de governo federal e municipais, respeitando a autonomia dos municípios mas considerando a sua heterogeneidade e as suas limitações quanto a recursos institucionais, técnicos e financeiros. No caso dos municípios estudados neste trabalho, foi constatada a ausência do governo estadual como essa instância de articulação intergovernamental. Os desenhos das políticas têm se dado em três níveis, federal, estadual e municipal, e a política urbana não foge a isso. No entanto, em muitos casos a sua implementação tem se dado em dois níveis apenas, federal e municipal. A atuação do governo estadual é prevista, mas tem sido pouco clara e teria uma contribuição fundamental, em especial na definição de metodologias, no apoio técnico e financeiro, na capacitação dos municípios, assim como no monitoramento dos seus processos de elaboração dos PDP, de forma a suprir suas deficiências e buscar o cumprimento dos preceitos legais.

As etapas previstas pelo desenho institucional proposto na elaboração e implementação dos planos diretores são passos para a ampliação da boa governança e o empoderamento dos atores no sentido de que, tanto o processo de elaboração como o resultado expresso no PDP, se constituem em guias para o governo municipal na gestão democrática do seu território, buscando a sustentabilidade e a justiça social, construídos de forma coletiva e co-responsável. Idealmente, o governo reorientaria a partir do PDP o

seu orçamento, reordenaria sua estrutura, criaria programas onde a deliberação tivesse indicado ou revelado lacunas, implementaria as suas diretrizes e ações prioritárias. A concretização desse comportamento consolidaria uma posição contrária à de que o processo participativo representa encontros meramente formais, apenas para legitimar uma agenda preestabelecida.

O caminho para a consolidação dos processos participativos passa pela convivência entre uma nova cultura política e estratégias convencionais de articulação e negociação, considerando os diferentes territórios, lugares sociais e ambientes político-institucionais. Alguns desafios ficam postos nesse caminho, a partir de observações de Lubambo e Coelho (2005) e Souza (2006):

- a) para os segmentos populares, uma maior maturidade para o envolvimento na construção e acompanhamento de políticas, para além de posições estritamente reivindicatórias e informais;
- b) para os atores do mercado, a disputa em arenas públicas e institucionais, em substituição a mecanismos informais e pessoais de representação, para o confronto e negociação de interesses;
- c) para os governos, o questionamento sobre a concepção de poder decisório, tanto internamente quanto diante das representações da sociedade, exigindo um reordenamento da "cultura administrativa" e das estratégias de *accountability*;
- d) para os técnicos, a "humildificação" e a "requalificação", repensando o seu papel e a sua responsabilidade diante do conjunto de cidadãos, compatibilizando o conhecimento técnico-científico com as atividades políticas.

Nesse caminho, o universo e a diversidade das experiências locais representam uma contribuição para a ampliação do conhecimento sobre as práticas de participação e sobre o potencial do desenho institucional proposto para a mudança de trajetória da política urbana quanto à (re)produção das desigualdades sócio-territoriais pela incorporação da participação social na construção e na gestão dessa política.

No entanto, é importante lembrar que processos participativos não são um fim em si mesmos e que "boas práticas" se constituem em referência e não em modelos de replicação, sendo que sua implementação não se dará no vazio, mas influenciada pelos contextos locais.

De forma complementar, o processo de elaboração dos PDP, em curso nos municípios, se constitui em campo fértil para sugerir novas investigações a respeito da qualidade da participação e da deliberação e dos seus resultados, refletidos nos conteúdos dos PDP, em termos de justiça e efetividade de suas propostas; efeitos políticos relativos à mobilização da sociedade; e repercussão quanto à transparência e *accountability* nas ações do Estado.

Essas metas atingidas apontariam no sentido da reformulação de fato das relações Estado/sociedade na produção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis, com a efetiva participação da sociedade em sua diversidade e multiplicidade, para além de apenas cenários e rituais participativos como cumprimento de meras formalidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. 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, 2003. London/New York: Verso Press.

ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denílson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

ALONSO, Ângela e COSTA, Valeriano. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

ANDRADE, I. A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 05, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". **RBCS**, vol.14, nº 40, 1999.

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. A ampliação da participação no Brasil: a dimensão estadual e a questão do empoderamento. In: LUBAMBO Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Oxford: Princeton University Press, 2002.

AZEVEDO, Sergio de e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Estratégias de Gestão. In: Textos técnicos para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2003. Disponível em <www.cidades.gov.br/media/textotecnicoSNH>. Acesso em 20/09/2007.

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais no anos 90. In: DINIZ, Eli *et al.* **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: Hucitec, 1991.

AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, Cidades e Democracia In DINIZ, Eli, LOPES, José S. L. e PRADI, Reginaldo (Orgs.). **O Brasil no Rastro da Crise**. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

AZEVEDO, Sergio de. Por que é difícil a mobilização em defesa da Reforma Urbana?, **Revista da ANSUR**, São Paulo, janeiro de 1995.

AZEVEDO, Sérgio de; DINIZ, Eli (Orgs.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora universidade de Brasília, 1997.

AZEVEDO, Sérgio e Mônica ABRANCHES. Conselhos Setoriais: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, n. 7, 2002.

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antônio Augusto. **Planejamento participativo: movimentos sociais e ação coletiva**. São Paulo: Vértice / ANPUCS, 1991.

BAKER, Gideon (2000). Civil society and republican democracy. **Paper for Political Studies Association-UK Annual Conference**. 10-13 April. London.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Textos para discussão nº 630**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

BOFIM, Washington L.S. e FERNANDES, Antônio S.A. Teorias Democráticas Contemporâneas e o caso Brasileiro Pós-Constituição de 1988. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS. ST23. Caxambu, 2004.

BONFIM, W. e Silva, I. Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 2003.

BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino americana. In: FISHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BOSCHI, Renato. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, Marcus André. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, Editora Massangana, 1999.

BOVERO, M. **Contro il governo dei peggiori**. Roma-Bari: Laterza, 2000.

BRASIL, Flavia P.D. Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90. Dissertação de mestrado FAFICH. Belo Horizonte, 2004.

BRASIL, Flavia P.D.. Território e territorialidade nas políticas sociais. In: CARNEIRO e COSTA. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol.1.

BRASIL. Conferências das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20/10/2007.

BRASIL. Conselho das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20/10/2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: MEC, 1988.

BRASIL. Decreto nº 98.881, de 25 de janeiro de 1990. Dispõe sobre a criação de área de proteção ambiental no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jan. 1990.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Plano Diretor Participativo. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20/10/2007.

BRASIL. Resoluções ConCidades n. 15, 25 e 34. Ministério das Cidades, 2005. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 12/09/2007.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/01. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. FNRU / Programa de Gestão Urbana. Quito: 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, nº 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997.

CARDOSO, Ruth L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico, em ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares e SORJ, Bernardo. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Editora Brasiliense S/A, 1983.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programa de inclusão social de Santo André. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania; FGV-SP, 2000. mimeog.

CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: BRONZO, Carla e COSTA, Bruno L. D. (Orgs.) **Gestão social: o que há de novo?** Vol. 2. BH: FJP/PBH/BNDES, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Introdução. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. **Pólis**, São Paulo, n. 37, 144 p. 2000.

CASTELLS, Manoel; BORJA, Jodi. As cidades como atores políticos. In: CONFERÊNCIA HABITAT II, **Novos Estudos**, nº 45.

CASTRIOTA, Leonardo. Espaço público e cidadania. In: II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2001-2002, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2003.

CHRISTOOLETTI, A. **Geomorfologia**. São Paulo: Edgard Blucher Editora, 1974.

COELHO, Vera S. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson; MELO, Marcus André (Orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**.

Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COELHO, Vera Schattan p. e NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In Hamlin, Alan e Petti, Philip (eds.), **The Good Polity**, New York: Blackwell, 1989.

CÓRTEZ, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denílson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

COSTA, Sérgio. La esfera pública y su mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil. **Metapolítica**, 1969.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1997.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa regional ascendente. In: SPINK, P., CACCIA BAVA, S. e PAULICS, V. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

CUNILL-GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **RSP.**, ano 47, nº 1, 1996.

CUNILL-GRAU, Nuria. **Participación ciudadana: dilemas e perspectivas para la democratización de los Estados Latino Americanos**. Caracas; CLAD, 1991.

CUNILL-GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998. 302 p.

DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina, OLIVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo, Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina. Introdução. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Revista Polis. Participação popular nos governos locais**. São Paulo, n. 14, 1994.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura. In: **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, nº 45, 1º semestre de 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: **RSP, Revista do Serviço Público**. Ano 47, V. 120, N° 2, Brasília, Mai-Ago 1996 .

DOIMO, Ana Maria. Movimentos Sociais e Conselhos Populares: desafios da institucionalidade democrática. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS, 1990.

DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade. Março de 2000. mimeo.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais nos anos 90. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DRAIBE, Sonia M. **Para a década de 90, prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Cap. I. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DULCI, Otávio Soares. Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial. **Cadernos de Textos 6**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1997.

DUNLEAVY, Patrick. Professions and policy change: Notes towards a model of ideological corporativism. Public Administration Bulletin, n. 36, 1981.

EVANS, P. Além da Monocultura Institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo” in **Sociologias**, janeiro, n. 9, 2003.

EVANS, P. O Estado como problema e solução in **Lua Nova**, n. 28/29. São Paulo, 1993.

FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos 30 anos. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares e SORJ, Bernardo. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Editora Brasiliense S/A, 1983.

FARRET, Ricardo Libanez (Org). **O espaço da cidade: contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985.

FERNADES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Antonio Sérgio e BONFIM, Washington Luis. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

FERNANDES, Edésio (Org). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio J. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, vol.7, nº 12. Belo Horizonte, 2004.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros. In: **II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – avaliando o Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Editora Evangaf, 2002.

FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas Regiões Metropolitanas do Brasil: 1988-1996 – Revisitando o problema da participação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 41, out 1999.

FIORINA, Morris P. A dark side of civic engagement. In: SKOCPOL, Theda e FIORINA, Morris P. (Orgs.). **Civic engagement in American democracy**. Washington, Brookings / Sage, 1999.

FISHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FÓRUM TRANSPARÊNCIAGV. Disponível em www.transparenciagv.com/forum. Acesso em 30/10/2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Perfil Municipal e Leitura Comunitária do Município de Pouso Alegre**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inserção Social do Município de Barbacena**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Leitura Comunitária do Município de Barão de Cocais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Leitura da Realidade Municipal – Leitura Comunitária do Município de Santa Bárbara**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Planos diretores dos municípios de Barão de Cocais, Barbacena, Governador Valadares. Lavras, Pedro Leopoldo, Pouso Alegre e Santa Bárbara. Textos dos anteprojetos de lei e relatórios técnicos temáticos para a leitura técnica. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal – PRODEMU**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório das Oficinas Participativas do Município de Governador Valadares**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório das Oficinas Participativas do Município de Lavras para a Construção do Plano Diretor**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório das Oficinas Participativas do Município de Pedro Leopoldo para a Construção do Plano Diretor**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório Final Origem e Destino 2001/2002**. Belo

Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.

FUNG, Archon e WRIGHT, E. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, Março. vol. 29, n.1, 2001.

FUNG, Archon e WRIGHT, E. Thinking About Empowered Participatory Governance, in **Deepning Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. Series The Real Utopias Project, v. IV, London-New York: Verso Press, 2003.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

GALÈS, Patrick le. Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. **Public Administration**, n. 79, 2001.

GOHN, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI – Antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004

GOMÁ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão social: o que há de novo? Desafios e tendências**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004

GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan (Org.). **Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Ariel, 1998.

GONDIM, Linda M.. A participação popular no plano diretor: contribuições para a formulação de uma metodologia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 201, out./dez. 1991.

GOUVEA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAZIA de Grazia e QUEIROZ, Leda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. **Cadernos temáticos 5. Brasil sustentável e democrático**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001.

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement: Why Moral Conflicts Cannot Be Avoided in Politics, and What Can Be Done About It**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factilidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e 2.

HECLO, H. Hugh. Issue network and the executive establishment. In: Anthony KING (Org.). **The new American political system**. Washington, D.C. American Enterprise Institute for Policy Research, 1978.

HIRSCHMANN, Albert O. (1970). **Exit, voice, and loyalty - Responses to decline in firms, organisation and States**. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina.

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 7, n.3, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, nº 20. São Paulo, Maio/1990

JORDAN, Grant. Policy community realism versus 'new' institutionalist ambiguity. **Political Studies**, n. 38, 1990.

LAVALLE, Adrián G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil no anos 1990. **Novos Estudos Cebrap**, n. 66, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. e ACHRYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia e PAULICS, Veronika. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV-EAESP, 2002.

LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005

LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (Orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MATTOS, Liana Portilho (Org). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

MELO, Marcus André B.C. de. Ingovernabilidade: Descarregando o Argumento. In: L. VALLADARES (Org.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

MELO, Marcus André. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais.

In: **Pensar BH – Política Social**. PBH, Edição temática, n° 3, maio/julho de 2002.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1989.

MINAS GERAIS. **III Conferência das Cidades de Minas Gerais – Análises das Propostas Municipais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), 2007.

MINAS GERIAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) – missão, atribuições, Conselho Estadual, projetos estruturadores, gestão participativa, planejamento urbano, planos diretores. Disponível em <www.urbano.mg.gov.br/institucional>. Acesso em 30/11/2007.

NEVES, G. H., COSTA D. M. e AUGUSTI, M.T. Democratização das políticas municipais: da intenção à ação. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. Comunidade Solidária / IBAM/IPEA, 1997

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

O JORNAL DA COMUNIDADE BRASILEIRA NOS EUA. Disponível em www.comunidadenews.com. Acesso em 30/10/2007.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo, n. 36, 1991.

OFFE, Claus, WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. A prova dos nove: conflitos de classe, publicização e a nova contratualidade. In: DINIZ, Eli, LOPES, José Sergio Leite e PRANDI, Reginaldo (Orgs.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: HUCITEC / ANPECS / IPEA, 1994.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. "Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil contemporâneo" em ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PAULICS, Veronika (Org.). **125 Dicas: idéias para a ação municipal**. São Paulo: Pólis, 2000.

PEDRO LEOPOLDO. Atas do Conselho Municipal do Plano Diretor (Compland) de Pedro Leopoldo, entre março de 2006 a março de 2007.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela e CASTRIOTA, Leonardo. "Fóruns de negociação com a comunidade: um novo formato de exercício da democracia – a regulamentação de novos instrumentos de preservação." In: **Anais do IX Congresso**

Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR / IPPUR-UFRJ, 2001, v.III.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Alternativas democráticas para o século XXI. In: I CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana - o conselho de Política Urbana em Belo Horizonte como estudo de caso. In: **Avaliando o Estatuto da Cidade**. Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Evangraf, jul. 2002.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Negociações e Parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa. **Revista Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte: UFMG, n. 6, out. 2000.

PINTO, Celi R.J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 54, 2004.

PÓLIS. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados / Pólis, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUEIROZ, Luiz César de. Reforma urbana na cidade da crise; balanço teórico e desafios. In: QUEIROZ & SANTOS JR. (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. In: **Novos Estudos CEBRAP**. N. 41, mar 1995.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003b.

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

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Nº 33. São Paulo: ANPOCS, 1997.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. In: I CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Revista Pólis**. Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo, n. 29, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Programa de apoio à gerência social no Brasil: BID, 1997.

SANTORO, Paula (Org); PINHEIRO, Edie (Org). O município e as áreas rurais. **Cadernos Pólis 8.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Which Democracy? A Conceptual View from the Developing Countries Perspectives. **Dados.** 2001, vol. 44, n. 4.

SANTOS, Wanderley G. **Razões da desordem.** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1993.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana e democrática. **Boletim Dicas Pólis.** São Paulo, 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-66.

SCHNEIDER, Aaron e Ben GOLDFRANK. Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. **IDS Working Paper**, n. 149. Brighton, Institute of Development Studies, 2002.

SCHNEIDER, Aaron e GOLDFRANK, Benjamin. Construção institucional competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies.** In: James M. MALLOY (Ed.). **Authoritarianism and Corporatism in Latin America.** Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1977.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

SILVA, Marcelo K. Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS. ST23. Caxambu, 2004.

SILVEIRA, C., BOCAYUVA, C., ZAPATA, T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, P., CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em**

construção. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

SKOCPOL, Theda. Advocates without numbers: The recent transformation of American civic life. In: Theda SKOCPOL e Morris P. FIORINA (Orgs.). **Civic engagement in American democracy.** Washington, Brookings / Sage, 1999.

SMITH, Martin M. From policy community to issue network: Salmonella in eggs and the new politics of food. **Public Administration**, n. 69, 1991.

SMULOVITZ, C. e WALTON, M. Evaluating empowerment, paper presented at the Workshop on Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives held at the World Bank in Washington, DC on February 4 and 5, 2003.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G. Movimentos reivindicatórios urbanos – elementos de um marco interpretativo. In: **Análise e Conjuntura.** Vol. 7, N. 2/3, mai/dez 1992.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G., VALADARES, Maria Gezica e AFONSO, Mariza Rezende. **Lutas Urbanas em Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Editora Vozes, 1984.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, Catia, COELHO, Denílson B. e MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPINK, Peter. Parcerias e avanços com organizações não estatais. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis / Fundação Getúlio Vargas, 2002.

SUBIRATS, Joan, GOMÀ, Ricard (Org.). **Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno.** Barcelona: Ariel, 1998a.

SUBIRATS, Joan, GOMÀ, Ricard (Org.). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de analysis. In: SUBIRATS, Joan; GOMÀ, Ricard (Org.). **Políticas públicas en España.** Barcelona: Ariel, 1998b.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A Atuação das Organizações Não Governamentais: Entre o Estado e a Sociedade. DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local.** Salvador: UFBA, 2000.

UGARTE, Pedro Salazar (2004). Que participação para qual democracia? In:

COELHO, Vera P. Coelho; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

VEIGA, Laura da e CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Artigo preparado para o X Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. 2005. mimeo.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba (Org); SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson; MELO, Marcus André (Orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

WEFFORT, Francisco Correa. **O populismo na política brasileira**. Cap. III. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E ENTREVISTAS NOS MUNICÍPIOS DE PEDRO LEOPOLDO E SANTA BÁRBARA

CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE PEDRO LEOPOLDO E SANTA BÁRBARA (coordenador do plano diretor na FJP)

- Localização no Estado de Minas Gerais.
- Área.
- Divisão administrativa.
- População total, população urbana e população rural.
- Base econômica.
- Dinâmica de uso e ocupação do solo no território municipal.

ENTREVISTAS

- Coordenador FJP e local;
- Consultores FJP;
- Representante Núcleo Gestor ou equivalente;
- Representante equipe técnica local;
- Representante do Legislativo;
- Representante do Ministério Público;
- Representante do setor econômico e/ou setor imobiliário / construção civil;
- Representante de associações profissionais e/ou academia;
- Representante de movimentos ambientais e/ou culturais;
- Representante de movimentos pró-moradia e/ou associações comunitárias urbanas;
- Representante da Emater e/ou associações comunitárias rurais.

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Município:

Nome:

Atividade/representatividade:

Data:

1. Perfil do chefe do Executivo

Você sabe de que partido é o prefeito local? Você sabe se houve coalizão para elegê-lo? Segundo sua avaliação, o prefeito municipal tem maior ou menor ligação com movimentos sociais e/ou com os setores econômicos locais?

2. Cultura de participação

- a) Você sabe se existem experiências na administração atual relativas à gestão participativa, como conselhos de políticas, orçamento participativo, consultas à população? Existiam na administração anterior?

- b) Você sabe se existe cadastro na prefeitura municipal de associações / entidades / organizações da sociedade civil⁵⁷? A prefeitura desenvolve algum trabalho com essas associações?
- c) Você sabe para quê as associações existentes foram constituídas? Como têm atuado? Elas se articulam com outras para reivindicações?

3. Grupo coordenador e apoio técnico locais

Como foi a atuação da coordenação local, da Comissão Gestora (em Santa Bárbara) / do Conselho do Plano Diretor (em Pedro Leopoldo) durante o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, considerando a escolha dos membros e a participação nos eventos programados.

PARA O COORDENADOR DE PROJETO FJP:

Como foi estruturado e como foi formalizado no município:

- Coordenação local – quem é, como foi escolhido e sua posição na estrutura administrativa da prefeitura;
- Núcleo Gestor – como foi constituído, com quantos membros, quais segmentos estão representados;
- Equipe técnica – qual é, como foi constituída e sua posição na estrutura administrativa da prefeitura.

4. Capacitação, mobilização e divulgação

- a) Você sabe se houve ou participou de alguma forma de capacitação quanto ao conteúdo e papel do Plano Diretor e aos mecanismos de participação?
- b) Qual sua avaliação sobre as formas de mobilização da população e de divulgação de informações⁵⁸ na cidade e na área rural com relação aos eventos programados e aos trabalhos desenvolvidos? O que contribuiu para a participação e o que dificultou essa participação?

PARA O COORDENADOR DE PROJETO FJP / COORDENADOR LOCAL:

- a) Como foi feita a mobilização da população, a divulgação e a informação¹ nas áreas urbanas e nas áreas rurais com relação aos eventos programados e aos trabalhos desenvolvidos?
- b) O governo estadual (p.ex. capacitação pelo CREA-MG, em parceria com o MCidades) e/ou o governo federal (p.ex. recursos financeiros) apoiaram de alguma forma os trabalhos desenvolvidos?

5. Eventos participativos

⁵⁷ ONG/OSCIP; associações profissionais; associações de moradores; associações patronais; associações de trabalhadores; movimentos sociais; movimentos ambientais; movimentos culturais; movimentos religiosos.

⁵⁸ Boca a boca, TV, carro de som, cartazes, cartilhas, convites, faixas, jornais, outdoors, panfletagem, publicações em diários oficiais, rádios, site da prefeitura, outros

- a) Qual a sua avaliação sobre as oficinas participativas e as discussões de propostas na elaboração do PDP, considerando:
- O número de eventos, sua distribuição na cidade e na área rural, dias e horários;
 - Quem esteve presente (movimentos sociais, lideranças locais da sociedade e do poder público, setores econômicos, associações profissionais, de moradores, administração pública, outros);
 - Como aconteceram as discussões e as negociações entre os diversos segmentos;
 - Quais foram os pontos de conflito e de acordo;
 - Como foram as discussões e negociações para definição de propostas;
- b) Especificamente, o que facilitou ou dificultou a participação da população de renda mais baixa (escolha do local, do dia e do horário em função dos hábitos e rotinas dos moradores, fornecimento de transporte e alimentação, outros)?
- c) Você sabe se o PDP está aprovado? Como aconteceram as discussões para a aprovação do PDP? Quem esteve presente? Qual a situação atual?

PARA OS CONSULTORES FJP (meio ambiente e saneamento, mobilidade urbana, capacidade institucional, políticas sociais, desenvolvimento econômico, política urbana):

Município:
Nome / área:
Data:

Como ocorreram as reuniões para discussões de propostas no município com relação a: número, agendamento, cumprimento dessas agendas, quais pessoas compareceram, de que área e segmentos da sociedade (setor econômico, movimentos sociais, administração pública, outros), negociações de interesses?

6. Papel do Legislativo

- a) Como foi a participação do Legislativo no processo de elaboração do PDP (mobilização da população, divulgação de informações, participação nos eventos programados)?
- b) Você sabe qual a base de apoio ao prefeito na câmara Municipal?

7. Papel do Ministério Público

Como foi a participação do Ministério Público no processo de elaboração do PDP (mobilização da população, divulgação de informações, participação nos eventos programados)?

APÊNDICE B
RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS NOS MUNICÍPIOS DE PEDRO LEOPOLDO E
SANTA BÁRBARA

Município de Pedro Leopoldo

João Luiz Pereira Issa – Controladoria Geral do Município e Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, presidente do Compland.

Roberto Perdigão de Souza – Vereador, vice-presidente da Comissão de Justiça e Redação.

Cyro Eustáquio Lemos da Fonseca Armada – Associação dos Engenheiros de Pedro Leopoldo (ASEP)/CREA-MG.

Júlio César Lopes Pereira – Faculdade de Ciências Humanas de Pedro Leopoldo.

Geraldo Aguilarez da Silva – Presidente da Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Andyara (ACMBA).

Samira de Figueiredo Diniz Pereira – arquiteta, à época Chefe de Divisão de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.

Cláudio Costa Rajão – empresário da construção civil, à época Secretário Municipal de Planejamento Urbano.

Ernesto Antonio Costa – produtor rural, presidente do Sindicato dos Produtores Rurais.

Gerson Alfredo Viana dos Santos – Associação dos Engenheiros de Pedro Leopoldo (ASEP).

Simone Maria Bellezzia – Promotoria Pública.

Município de Santa Bárbara

Júlio César Gomes – representante da Associação Comunitária Rural de André do Mato Dentro, eleito delegado.

Cristiani Imaculada Domingues Perdigão de Souza – Emater, extencionista em bem-estar social.

Celso Afonso de Moraes – representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, secretário e ex-presidente, da comunidade de Bateias.

Evangelista José Germano – Secretário Municipal de Administração e Fazenda.

Maria Eunice Alves Martins Poley – vereadora, 1ª secretária da Câmara.

Sônia Maria de Andrade Fortes – coordenadora do plano diretor no município e do Núcleo de Convênios da prefeitura.

Consuelo Paganini – empresária e ambientalista, eleita delegada

Antonia Aparecida Profeta Castor Silva Fonseca (Ninita) – representante da Associação dos Moradores do Bairro São Bernardo, agente social da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Emprego, eleita delegada.

• José Juvenal Felisberto – morador do bairro Santa Lúcia, no centro, eleito delegado.

•

•

•

•

APÊNDICE C
RELAÇÃO DOS COORDENADORES DA FJP ENTREVISTADOS

- ▶ Município de Barão de Cocais – Maria do Rosário Pinheiro de Carvalho Melo
- Município de Barbacena – Vagner Americano
- ▶ Município de Governador Valadares – Delio Araújo Cunha
- Município de Lavras – Sálvio Ferreira de Lemos
- Município de Pedro Leopoldo – Maria Valeska Duarte Drummond
- Município de Pouso Alegre – Maria Izabel Marques do Valle
- Município de Santa Bárbara – Ludmila Alves Rodrigues