

Felippe Ferreira de Mello

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS  
DIRETORES: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Belo Horizonte

2008

Felippe Ferreira de Mello

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS  
DIRETORES: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte

2008

Felippe Ferreira de Mello

A Participação cidadã no processo de elaboração dos Planos Diretores: um panorama dos municípios mineiros.

Monografia apresentado ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

---

Flávia de Paula Duque Brasil – Orientadora

---

Sandro Veríssimo Oliveira de Miranda – Supervisor de Estágio

---

Maria Izabel Marques do Valle – Avaliadora Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de junho de 2008

Agradeço à minha família pelo apoio e confiança. À minha orientadora, Flávia Brasil, pelo carinho, incentivo e presteza no auxílio das atividades e discussões sobre o andamento e normatização deste trabalho. Ao meu supervisor Sandro, por estar sempre disposto a me ajudar. Aos amigos pelo companheirismo e solidariedade durante todo o curso. E, especialmente a Deus, pela oportunidade e pelo privilégio de poder frequentar este curso, e atentar para a relevância de temas que não faziam parte, em profundidade, da minha vida.

## RESUMO

O presente trabalho discute a importância da participação cidadã no processo de elaboração, implementação e fiscalização dos atuais planos diretores, seus potenciais e limites, tendo em vista apresentar e analisar o panorama dos municípios mineiros no que se refere à participação nos planos diretores produzidos após a criação do Estatuto da Cidade, em 2001. Esta discussão é elaborada a partir da conceituação de participação cidadã, sua importância e os impactos positivos advindos dessa participação no planejamento local, para posteriormente analisar alguns dos problemas que norteiam os atuais Planos Diretores e os possíveis potenciais de participação através do modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004). Argumenta-se que a participação cidadã em todas as etapas de elaboração do Plano Diretor é essencial para a promoção de um planejamento urbano mais justo, que beneficie todos os segmentos da sociedade, principalmente dos mais necessitados e marginalizados. A partir daí, este trabalho analisa a situação dos municípios de Minas Gerais em relação à possibilidade de participação durante o processo de elaboração dos Planos Diretores. Destaca-se a importância do Estatuto da Cidade como instrumento que promove a tomada de decisão conjunta entre Estado e sociedade civil, incorporando o cidadão na gestão da cidade. Em que pese a impossibilidade de qualificação dos processos participativos, nota-se uma tentativa de adequação dos municípios no que se refere à possibilidade de participação dos cidadãos no processo de elaboração dos planos diretores mineiros.

Palavras-chave: Participação cidadã, planejamento urbano, gestão democrática das cidades e plano diretor.

## ABSTRACT

This article discusses the importance of citizen participation in the process of designing, implementing and monitoring the current Directors Plans, its potential and limits in order to present and analyzes the outlook of the Minas Gerais's towns in regard the social participation in the Director Plans produced after the creation of the Statute of the City in 2001. This discussion is developed from the concept of citizen participation, their importance and the positive impacts arising from that participation in local planning, and then examines some of the problems that guide the current Directors Plans and possible potential for participation by institutional design of the model proposed by Fung (2004). It is argued that the citizen participation at all stages of drafting the Director Plan is essential for promoting a urban planning more fair, which benefits all segments of society, mainly the poor and marginalized. Since then, this work examines the situation of the municipalities of Minas Gerais in relation to the possibility of participation during the process of drawing up Directors Plans. Its important to observe the relevance of the Statute of the City as a tool that promotes joint decision making between government and civil society, incorporating the citizen in the management of the city. In that despite the impossibility of qualification participatory processes, there is an attempt to match the municipalities regarding the possibility of public participation in the processes of design of Director Plans in Minas Gerais's cities.

**Keywords:** citizen participation, urban planning, democratic management of cities and director plan.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Conseqüências das escolhas de desenho dos minipúblicos.....	39
<b>Quadro 2:</b> Participação cidadã na formulação e gestão de políticas na esfera local: importância, potenciais, limites e riscos.....	40
<b>Quadro 3:</b> Instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade.....	44
<b>Quadro 4:</b> Etapas da metodologia de participação cidadã do Plano Diretor.....	47
<b>Quadro 5:</b> Problemas e potenciais de participação nos planos diretores segundo grupos de críticas.....	55

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Municípios que possuem Plano Diretor (PD) – Minas Gerais – 2007.....	58
<b>Tabela 2:</b> Situação dos planos diretores segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	58
<b>Tabela 3:</b> Municípios que tomaram a iniciativa ou não de elaborar o Plano Diretor segundo representante da prefeitura - Minas Gerais – 2007.....	59
<b>Tabela 4:</b> Situação dos Planos Diretores (PD) por faixa populacional nos municípios de Minas Gerais segundo representante da prefeitura – 2007.....	60
<b>Tabela 5:</b> Período de aprovação da lei complementar dos planos diretores segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	61
<b>Tabela 6:</b> Ocorrência de terceirização nos planos diretores por faixa populacional segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	62
<b>Tabela 7:</b> Tipo de Terceirização nos planos diretores por faixa populacional segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	63
<b>Tabela 8:</b> Existência de Núcleo Gestor no processo de elaboração do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	65
<b>Tabela 9:</b> Ocorrência de divulgação dos trabalhos do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais –2007.....	65
<b>Tabela 10:</b> Veículos de comunicação utilizados para a divulgação dos trabalhos do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	66
<b>Tabela 11:</b> Situação das atividades para a discussão do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	68
<b>Tabela 12:</b> Situação das audiências públicas durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	69
<b>Tabela 13:</b> Situação relativa à aprovação do Projeto de Lei (PL) do Plano Diretor na Câmara Municipal segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	70
<b>Tabela 14:</b> Conteúdos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor ou em Lei Específica segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	71
<b>Tabela 15:</b> Questões de enfrentamento prioritário do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007.....	72
<b>Tabela 16:</b> Avaliação dos trabalhos do Plano Diretor segundo representante da prefeitura e da sociedade civil - Minas Gerais – 2007.....	74

**Tabela 27:** Avaliação dos trabalhos do Plano Diretor por bloco temático segundo representante da prefeitura e da sociedade civil – Minas Gerais – 2007.....76

## **LISTA DE SIGLAS**

BNH – Banco nacional de Habitação;

CF 1988 - Constituição Federal de 1988;

ConCidades – Conselho das Cidades

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

EC – Estatuto da Cidade;

FNRU - Fórum Nacional para a Reforma Urbana

MCidades- Ministério das Cidades;

MNRU - Movimento Nacional para a Reforma Urbana

PL – Projeto de Lei

PD – Plano Diretor

PDP – Plano Diretor Participativo

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PUB-RIO – Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana;

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES NO BRASIL: UMA BREVE TRAJETÓRIA.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Antecedentes: da República Velha ao Governo Militar.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 A Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3 Estatuto da Cidade.....</b>	<b>25</b>
<b>1.4 A criação do Ministério das Cidades.....</b>	<b>27</b>
<b>2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 O conceito de participação cidadã.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 O desenho institucional do minipúblico e suas conseqüências.....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 Participação cidadã : limites e possibilidades.....</b>	<b>40</b>
<b>3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Gestão Democrática das cidades.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 A nova concepção do Plano Diretor.....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 Problemas nos Planos Diretores.....</b>	<b>49</b>
<b>4 A SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES EM MINAS GERAIS.....</b>	<b>57</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>83</b>

## INTRODUÇÃO

O planejamento urbano no Brasil tem uma trajetória relativamente longa. Entretanto, a despeito da ausência ou precariedade das políticas urbanas no país no século anterior, pode-se dizer que o planejamento urbano não se mostrou bem sucedido no enfrentamento dos problemas urbanos, sobretudo relativos às crescentes desigualdades socioespaciais e processos de exclusão territorial.

Os anos 80 podem ser considerados como um marco na trajetória do planejamento urbano no país. A partir de demandas colocadas pelos movimentos sociais é construída uma agenda de reforma urbana, fundamentada no direito à cidade, na inclusão socioespacial, no princípio da função social da cidade e da propriedade e gestão democrática das cidades e na inclusão social. Esta agenda influenciou a elaboração da nova Constituição do país.

O processo de democratização brasileiro culminou na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), no momento em que os municípios são declarados entes federativos autônomos, e passam a ser responsáveis pelo ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso e ocupação do solo. O caráter descentralizador da nova constituição ampliou os poderes dos governos locais e possibilitou uma nova correlação de forças intergovernamentais, principalmente em relação ao tratamento da questão urbana. Os municípios passam a ser responsáveis pela garantia da função social da cidade e da propriedade urbana. A CF 1988 representou avanços significativos, principalmente relacionados à possibilidade de participação cidadã e permitiu novos enfoques para a condução da política urbana, que privilegiam a participação da sociedade civil.

A busca por cidades sustentáveis e democráticas, princípios levantados pelos movimentos sociais dos anos 80, culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, Lei Federal que regulamenta os capítulos da política urbana da CF 1988 e dá ênfase à gestão democrática das cidades, colocando o plano diretor municipal como o instrumento para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade na tomada de decisões da cidade, bem como para que a cidade cumpra sua função social. A criação do Ministério das Cidades (MCidades) também representou uma nova conquista dos movimentos sociais, e a

partir da sua criação o país vem assistindo ao crescimento do número de municípios que já elaboram ou estão elaborando seus planos diretores.

O tema desse trabalho gira em torno da possibilidade de participação cidadã no processo de elaboração dos planos diretores, prevista na CF 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas, dentre outros casos, muitos destes Planos Diretores nem sempre têm sido criados com a devida participação da sociedade em suas fases de elaboração, ferindo os princípios constitucionais e o direito à cidadania da população. Os responsáveis pelos planos, muitas vezes, reportam-se aos processos tradicionais de formulação e implementação das políticas urbanas no país, pautados pela lógica tecnocrática e pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios. A participação cidadã, prevista no aparato legal vigente, implica uma lógica de planejamento e gestão urbana democrática.

O trabalho objetiva discutir a importância da participação cidadã no processo de elaboração, implementação e fiscalização dos atuais planos diretores, seus potenciais e limites, tendo em vista apresentar e analisar o panorama dos municípios mineiros no que se refere à participação nos planos diretores produzidos recentemente. Este trabalho também analisa alguns dos principais problemas que norteiam os atuais planos diretores e os possíveis potenciais de participação através do modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004).

O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica e documental relativa à trajetória do planejamento urbano no Brasil, participação cidadã e seus potenciais, em especial no que se refere aos mecanismos de participação cidadã nos processos de elaboração dos planos diretores. Além disso, o trabalho colheu e sistematizou dados obtidos do Ministério das Cidades, que realizou uma pesquisa a respeito dos planos diretores em todo o país. Como o foco empírico do trabalho é a situação dos planos diretores no Estado de Minas Gerais, foram desagregados os dados referentes aos municípios mineiros pesquisados. Outros dados foram obtidos na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), que está desenvolvendo um Sistema de Informação dos Planos Diretores de Minas Gerais. Foi realizada, também, uma coleta de dados relativa às datas de aprovação

dos planos diretores de Minas Gerais. Posteriormente, esses dados foram analisados a partir das referências conceituais.

Este trabalho está organizado em quatro seções. A primeira seção discorre sobre a trajetória do planejamento urbano no Brasil, abordando brevemente a história do planejamento urbano do período da República Velha até a criação do Ministério das Cidades, no primeiro governo Lula, contextualizando em especial o período da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade, quando é estabelecido um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil.

A segunda seção apresenta os fundamentos teóricos que norteiam este trabalho. Discute-se a noção de participação cidadã e abordam-se os limites e as potencialidades dessa participação. Em seguida, abordam-se as instâncias participativas por meio do modelo de desenho institucional apresentado por Fung (2004), o minipúblico.

Na terceira seção é apresentada a nova concepção de Plano Diretor, que incorpora o princípio da gestão democrática das cidades, colocando como elemento novo a participação cidadã em todas as suas fases de elaboração. A seguir é feita uma análise de alguns dos problemas característicos dos planos diretores atuais e as possíveis conseqüências através do modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004), que incorpora a sociedade civil na tomada de decisões das políticas públicas.

A quarta seção apresenta um estudo empírico dos processos de elaboração dos planos diretores nos municípios de Minas Gerais, a partir dos dados da Pesquisa Plano Diretor Participativo 2007, do Ministério das Cidades, procurando identificar os fatores que envolvem a participação da sociedade civil nos processos de elaboração dos planos diretores, bem como outros pontos que podem ser associados aos processos participativos. Ainda que o desenho da pesquisa não permita discorrer sobre a qualidade dos processos participativos e sua efetividade, permite traçar um panorama da situação dos municípios mineiros em relação ao atendimento dos requisitos do EC em relação à participação.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais a partir das análises efetuadas nos capítulos anteriores, buscando contribuir de alguma forma para o desafio atual

de aprimorar o instrumento do plano diretor por meio dos processos participativos, bem como para a construção de políticas urbanas mais justas e democráticas.

## 1. PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES NO BRASIL: UMA BREVE TRAJETÓRIA

A desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras, assim como os processos de exclusão e segregação, decorrem dos traços históricos determinantes do processo de urbanização, caracterizado por uma atuação incipiente do Estado e ausência de políticas públicas, tendo como uma das grandes conseqüências o aumento dos assentamentos informais e periféricos, bem como a baixa qualidade ambiental.

A questão urbana no Brasil não chegou a se constituir como um meio de reforma social. A dificuldade para a tematização e mobilização em torno da questão urbana como meio de transformação social pode ser representada pela fragmentação social e política advindos da segmentação social, da exclusão de grande parte da população e da *sub-cidadania* presentes no contexto periférico brasileiro.

Além disso, o Estado desenvolvimentista brasileiro não chegou a cumprir o compromisso de bem-estar social. As políticas urbanas desenharam-se minimalistas, na periferia da agenda governamental, quanto aos aspectos redistributivos e regulatórios, que permitem a diminuição das desigualdades socioespaciais. Nos anos 80 e 90, a contração da atuação do Estado ocorre em um contexto de déficits sociais acumulados em relação à questão urbana.

A urbanização brasileira, então, tem sido qualificada como desigual, predatória e excludente. O processo de urbanização ocorreu de forma intensa e rápida, além de ser caracterizado pelas dinâmicas de concentração espacial e metropolização. Paradoxalmente a esse crescimento da população urbana, o padrão de distribuição e concentração de renda tornou-se cada vez mais desigual, situando o Brasil entre os países mais desiguais do mundo.

Além da desigualdade e precariedade, o alto grau de injustiça na distribuição do ônus e benefícios nas cidades criou condições para estabelecer uma minoria qualificada e uma maioria excluída territorialmente. Essa situação de exclusão vai além da desigualdade de renda, fazendo com que exista uma divisão entre a cidade legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, no qual seus habitantes possuem pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer.

A trajetória das políticas urbanas brasileiras é marcada pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre o Estado e sociedade civil, e pela falta de possibilidades de participação e influência da população nos processos decisórios.

### **1.1. Antecedentes: da República Velha ao Governo Militar**

A história do planejamento urbano no Brasil teve início na República Velha, no momento em que a elite brasileira importou-se especialmente com o melhoramento e o embelezamento das cidades.

A expressão *embelezamento urbano* sintetizou o planejamento de origem renascentista que chegou ao nosso país principalmente através da França, destacando a beleza monumental, e que teve grande influência até a década de 1940.

Apesar da frequência com que a expressão *embelezamento urbano* era utilizada nos diversos discursos da época, ela representava de fato as ações do Estado quanto às questões de construção e remodelação das cidades. No entanto, muitas vezes, tais ações tinham objetivos diferentes daqueles propostos pelos discursos. Referindo-se às obras de remodelação do Rio de Janeiro, relata Benchimol (1992, p.228):

O termo “embelezar” tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas “estratégias”. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central; [...] a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao “desfrute” das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes de exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional.

Como citado por Benchimol (1992), o município do Rio Janeiro por ser a sede do poder político nacional da época, apresentou diversos planos de embelezamento e passou a ser o ponto de partida para o estudo do planejamento urbano no Brasil. São Paulo também tem a sua contribuição por ser de grande importância na economia do período. Foi a partir dos planos de embelezamento que se constituiu inicialmente o planejamento urbano brasileiro.

Por três décadas, os debates sobre os melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro apresentaram grandes projetos, que foram objetos de contratos de concessão a empresas privadas. Durante esse período, o governo carioca começou a desenvolver e a manter uma significativa atividade planejadora. Os planos eram elaborados, debatidos, contestados, adiados, apoiados, recusados ou executados, mostrando que o planejamento urbano tornava-se uma atividade rotineira e importante na administração urbana (VILLAÇA 1999).

A partir de 1906, alguns planos começaram a não cumprir o que haviam elaborado, e inicia-se, assim, o declínio dos planos de melhoramento e embelezamento. Foi o que aconteceu com os planos Agache e Prestes Maia<sup>1</sup>, para o Rio de Janeiro e São Paulo respectivamente, que foram razoavelmente cumpridos na parte viária, mas não como estava previsto no plano (VILLAÇA, 1999).

O período de 1875 a 1930 representou a época em que a classe dominante brasileira era capaz de apresentar suas propostas urbanas para serem debatidas. Esse período pode ser dividido em dois: o primeiro de 1875 a 1906, no qual representa a ascensão dos planos de embelezamento e melhoramento, e o segundo, de 1906 a 1930, fase de declínio destes planos. Dentro desse segundo período, surge uma mudança de prioridades na administração urbana, já que as obras de infra-estrutura passam a ofuscar as obras de embelezamento e o planejamento de longo prazo ganha espaço nos discursos. O conceito de “disposição harmônica” da cidade começa a ter grande importância, e o da eficiência começa a superar o da beleza, mostrando que a missão da classe dominante não era mais embelezar (VILLAÇA, 1999).

A década de 1930, no Brasil, é marcada por um fato inusitado, mas transitório. De um lado o crescimento da consciência popular urbana, e de outro a fragilidade das classes dominantes. Nas próximas décadas, a burguesia urbano-industrial assume cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, substituindo a aristocracia rural. Porém, esse domínio não é

---

<sup>1</sup> O Plano Agache, elaborado para o Rio de Janeiro, e o Prestes Maia, para São Paulo, ao final dos anos 20, são considerados por vários autores como um marco na história do planejamento urbano no Brasil. Apresentam novidades quanto aos seus conteúdos, com destaque para a infra-estrutura, saneamento e transportes. No entanto, o plano para a cidade do Rio de Janeiro já apresentava indícios do planejamento integrado. O Plano Agache representou o início dos “superplanos” e o de Prestes Maia o último dos planos de melhoramentos e embelezamento. Ambos, porém, encerram o período dos planos de melhoramentos e embelezamentos. (VILLAÇA, 1999)

tão tranqüilo como foi o da sua antecessora. Era necessário legitimar-se no poder através de políticas que agradassem a população e do uso ideológico do planejamento urbano. Conforme Villaça (1999), essas idéias mostram os verdadeiros objetivos dos planos: eles não eram elaborados para ser executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas, e sim, para atender aos interesses dominantes urbanos (VILLAÇA 1999).

Ainda nos termos de Villaça (1999), a classe dominante não possui propostas para resolver os problemas urbanos que se agravavam cada vez mais. Sem condições para enfrentar esses problemas, seria então impossível esperar planos conseqüentes.

Ao lado do declínio dos planos de embelezamento e melhoramentos, aponta-se a necessidade de um plano que não somente englobe toda a cidade, como também todos os aspectos da cidade e seus problemas. O plano passa a ser visto como a solução para o “caos urbano”. Assim, um novo tipo de plano e discurso surge: plano diretor e urbanismo multidisciplinares. Nesse momento já se insinua a necessidade do “planejamento” como forma de controlar o “crescimento descontrolado”.

Os anos 30 constituem um marco divisor no processo de urbanização brasileiro. Comandado pela burguesia industrial, o Estado brasileiro afirma-se como agente fundamental na mediação dos processos de industrialização e urbanização, ampliando seus papéis na provisão de serviços urbanos.

Sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. Muitos planos foram elaborados durante esse período, mas o que se percebe de fato é a dedicação do orçamento público às obras, ignorando os “problemas urbanos”, que ganhavam novas dimensões (MARICATO, 2000).

O urbanismo brasileiro legitimou-se apenas como o saber científico sobre a cidade, mostrando a sua capacidade de apresentar soluções para os problemas urbanos, deixando de lado a possibilidade de emergência da questão da cidadania e do direito à cidade. O urbanismo disciplinador que fez as cidades não foi capaz de fazer cidadãos, não conseguiu enquadrar à cidade os grupos excluídos (VILLAÇA, 1999).

Nos anos 50, o planejamento integrado surge, então, com a concepção de que a cidade não poderia ser encarada somente em seus aspectos físicos, limitando-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. Ela passa a ser encarada como um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não restringem, então, apenas às obras de remodelação urbana, eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem essa integração não seria possível solucionar os problemas da cidade em crescimento.

Apresentado cada vez mais idéias de globalidade, de sofisticação técnica e de interdisciplinaridade do planejamento, esses planos passam a distanciar da realidade representada pelos interesses das massas populares.

Novos nomes são criados para designar novos tipos planos e assim evitar qualquer tipo de vinculação com os antigos. O novo plano deveria apresentar-se como moderno, diferente dos planos passados, que resultaram em fracasso. Várias foram as denominações desses planos: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros. O apogeu tecnocrático foi nos anos 60, quando foram produzidos alguns “superplanos”, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo (MARICATO, 2000).

O modelo tecnocrático adotado pelos “superplanos”, como cita Villaça (1999), aumentou o distanciamento entre, de um lado os planos e suas propostas e, de outro, as possibilidades de sua implementação por parte da administração pública. Isso acontece não somente por falta de recursos, mas principalmente por que os planos passam a ser elaborados fora das administrações, fora de suas rotinas, acarretando um excesso de “recomendações”, cálculos, padrões técnicos, leis, modelos a serem seguidos, difíceis de serem absorvidos pelo funcionalismo, já que demandariam muito tempo para serem estudados, debatidos e implementados. O autor expõe também, que quanto mais abrangentes ficavam os planos, menores eram as possibilidades de se tornarem o instrumento adequado para a “integração e coordenação” das atuações de uma quantidade de órgãos públicos que se multiplicavam e se especializavam crescentemente.

Durante o período do Regime Militar, a atividade de planejamento urbano desenvolveu-se expressivamente no Brasil. As diretrizes foram dadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), prevista no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado para o governo Geisel, em 1973. Vale ressaltar a novidade apresentada pelo Plano Urbanístico Básico da cidade do Rio de Janeiro (PUB-RIO), que, em 1977, introduziu “a pequena tentativa de planejamento participativo [...] na pesquisa de opinião pública para a identificação dos problemas de cada área” (RESENDE, 1982, p.68 *apud* VILLAÇA, 1999).

Utilizando o planejamento para seus propósitos centralizadores e autoritários, a ditadura institucionaliza o planejamento urbano com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Soma-se a isto, a criação das primeiras 8 regiões metropolitanas brasileiras. O estímulo federal ao planejamento urbano local realiza-se, sobretudo, por intermédio da atuação do SERFHAU, mediante o financiamento dos planos locais integrados e a assistência técnica para sua elaboração.

Baseado no modelo tecnocrático, esse planos não conseguiram amenizar a expansão urbana por meio da constituição de periferias precárias e distantes, e a multiplicação de favelas, características da problemática socioespacial atual.

Na tentativa de possibilitar sua aplicação, nos anos 70, os planos passam a ser menos complexos, apresentando apenas objetivos, políticas e diretrizes. Feito pelos próprios técnicos municipais, eles quase não apresentavam mapas e diagnósticos técnicos, se comparados aos do passado. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Intitulados por Villaça (1999, p.221) de “planos sem mapa” esses planos enumeravam diretrizes das mais bem-intencionadas possíveis (medidas de interesse popular), o que evitava os conflitos entre a classe dominante e as camadas de baixa renda. O “posterior detalhamento” é a idéia que está por trás desses planos de princípios e diretrizes, mas esse detalhamento nunca chega a ocorrer. Conforme o autor, “passam, então a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos”.

Na visão de Villaça (1999), poucos foram os resultados obtidos através dos planos diretores. No período de 1940 a 1990 a maioria dos planos foi parar nas gavetas e o planejamento urbano brasileiro, introduzido na idéia de plano diretor, não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. Em resposta ao crescimento desenfreado das cidades e ao aumento do “caos urbano” os planos diretores eram elaborados e conforme o autor, não passavam de meros discursos ou ideologia. Em seus termos, “o pensamento da classe dominante passa a ser o pensamento dominante”: a classe que detém o poder representa seu interesse particular como sendo o interesse geral. A idéia de que os problemas urbanos derivam da falta de planejamento de nossas cidades passa a ser crescentemente veiculada. O planejamento urbano passou a ser visto como a solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”, aumentando cada vez mais a quantidade de planos diretores. No entanto, a maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local, deixando de lado a população e até mesmo os técnicos municipais.

Ao lado disso, deve-se observar na trajetória do planejamento urbano que, apesar dos diferentes modelos e premissas presentes nos planos, não se incorporou em nenhum momento a participação da sociedade nos processos de elaboração e gestão destes planos.

Nos anos 80, os movimentos sociais começam a questionar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades, levando à esfera pública os problemas vividos pelas classes populares, e a necessidade de uma política eficiente no combate a esses problemas. O aumento do número de grupos, associações, profissionais e movimentos populares lutando por uma política de planejamento urbano adequada culminou no Movimento Nacional para a Reforma Urbana (MNRU), quando surgiu a idéia de influenciar na elaboração da nova Constituição do país.

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, o MNRU, por meio da emenda popular de reforma urbana, lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades, bem como reincorporassem o direito à moradia e à cidade na Constituição Federal.

## 1.2. A Constituição Federal de 1988

O processo de democratização que culminou com a promulgação da CF 1988 apresentou avanços significativos de ordem geral que redesenham o contexto político-institucional brasileiro. Tais avanços vinculam-se aos arranjos de descentralização e autonomia municipal, no reconhecimento dos direitos sociais e na incorporação da dimensão participativa da democracia juntamente com as premissas de democracia representativa.

Com a CF 1988, os municípios passam a ser entes federativos autônomos, o que aumenta seus poderes, estabelecendo, assim, uma nova correlação de forças intergovernamentais. Os governos locais ganham força e passam a ter grande importância no enfrentamento da questão urbana (VALLE, 2007).

De acordo com Menicucci (2002 *apud* VALLE, 2007), por ter tido suas funções ampliadas, os municípios passam a ser responsáveis pelas ações que permitam assegurar a qualidade de vida dos seus habitantes. O aumento da legitimidade aos governos locais advém da relação conjunta entre os processos de descentralização e redemocratização. No entanto, para dar consistência a este processo, é necessário à participação da população na articulação por soluções intersetoriais, a partir de suas necessidades, assumindo o papel ativo e colaborando na identificação dos problemas e de suas alternativas.

As possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, estão assinaladas no artigo 29 da CF 1988, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas; e mais genericamente no art 5º, que trata do reconhecimento dos direitos difusos, nos quais se pode remeter à questão urbano-ambiental.<sup>2</sup>

Ao dar ênfase na descentralização e na participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, a CF 1988 permitiu novos enfoques para a condução da

---

<sup>2</sup> Ver também o art 1º, que diz respeito à democracia direta.

política urbana no Brasil, que privilegiam a participação social, com o intuito de assegurar a participação de todos os indivíduos, independente de sua condição social e conseqüentemente possibilitar uma cidade mais justa e mais igualitária. “No âmbito local, o governo municipal se configura como o espaço estratégico para a viabilização da participação social.” (VALLE, 2007, p.14).

Como resultado da luta do MNRU, pela primeira vez na história, a CF de 1988 incluiu um capítulo específico para a política urbana, que prevê uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da função social da cidade e da propriedade; e da democratização da gestão urbana, artigos 182 e 183 da CF 1988:

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

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

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

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

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

De acordo com Saule Junior (2005 *apud* VALLE, 2007), o capítulo referente à política urbana na CF 1988 apresenta três objetivos:

**1º) o reconhecimento do direito à cidade:** os direitos das pessoas que vivem nas cidades é reconhecido como um direito fundamental;

**2º) a ampliação do princípio das funções sociais da cidade e da propriedade:** as atividades econômicas e de desenvolvimento, assim como o direito à propriedade urbana, devem estar diretamente relacionados a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade, observando sempre o interesse coletivo;

**3º) a implementação da gestão democrática da cidade:** Tornar mais forte o papel dos municípios para promover políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes por meio da gestão democrática, na qual garante a participação de todos os indivíduos da sociedade, independente de sua classe econômica e social.

No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional afim de garantir que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição fossem implementados. A ausência da legislação complementar implicava um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de instrumentos de política urbana.

Após a promulgação da CF 1988, o MNRU reconfigura-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que, fundamentado na concepção de gestão democrática das cidades e na inclusão social, enfatizando o direito a cidade; será de grande importância na formulação e aprovação da lei regulamentadora o capítulo da política urbana na CF 1988.

Passa-se a discutir no Congresso Nacional a criação do EC, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que regulamentaria os instrumentos de política urbana a serem aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios.

Depois de um longo período de negociações e adiamentos, aprovou-se em 2001 o EC, que representou uma inovação arduamente conquistada a partir da atuação do FNUR e da sociedade civil, aprofundou os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, estabelecendo bases para a gestão democrática das cidades e instrumentalizando os municípios para alcançar um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades.

### **1.3. Estatuto da Cidade**

Após um período de dez anos de tramitação e debates, o Congresso Nacional regulamentou o capítulo de política urbana proposto pela Constituição Federal de 1988. A criação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade (EC), representou um dos maiores avanços legislativos concretizados nos últimos anos. Poucas leis na história do Brasil foram constituídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. A aprovação do EC foi uma conquista dos movimentos populares que há muito tempo mobilizavam pela sua aprovação.

Assim, importantes princípios e instrumentos de política urbana, previstos desde 1988 e que ainda permaneciam sem aplicação por falta de lei federal regulamentadora, passaram a ser colocados em prática.

Sob a ótica de que o município é o *locus* de solução dos problemas, o texto do EC traça as diretrizes e regras básicas assim como delega uma série de atribuições aos municípios. Essa Lei passa a ser apenas o suporte jurídico para a atuação das municipalidades na questão urbana, não pretendendo impor modelos fechados que dificultem ou impeçam que a execução da política de desenvolvimento urbano seja concretizada de diferentes formas, de acordo com as peculiaridades locais.

Objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia ao direito a cidades sustentáveis, o EC obriga os Municípios com mais de 20 000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, dentre outros (art. 41), a elaborarem um Plano Diretor, define os prazos para sua elaboração (art. 50), e estabelece sanções ao prefeito que descumprir estes prazos (art. 52). Além da lei municipal referente ao plano diretor, a Lei n 10 257/01 impõe leis municipais para a aplicação das penalidades a terra urbana ociosa, para

circunscrever as áreas onde incide o direito de preempção, para cada uma das operações urbanas consorciadas, para a autorização da transferência do direito de construir e para a definição dos empreendimentos e atividades que demandam estudo de impacto e vizinhança.

Observa-se, porém, que o EC não se resume a somente à edição de novas leis municipais. Em suas diretrizes gerais, impõe um novo e complexo sistema de atuação na questão urbana, marcado sobretudo pelo princípio da gestão democrática. A participação da população é o elemento novo na proposta de planejamento e gestão urbanos previsto no EC.

O Estatuto incorpora um elemento fundamental para o desenvolvimento da nossa democracia – a participação dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança, orçamentos participativos, são mencionados como os instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção no território. É o princípio de gestão democrática proposto pelo EC .

No capítulo I, Diretrizes Gerais, o EC estabelece os parâmetros que devem orientar a construção da política urbana, em todas as instâncias do poder público. A diretriz II do art. 2º estabelece: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. De acordo com Brasil (2005, p.12), “ainda que as políticas urbanas não tenham se estruturado nos moldes sistêmicos ou pactuados das políticas sociais, a partir do Estatuto da Cidade tem-se a previsão de mecanismos de gestão democrática das cidades, podendo-se supor um movimento de ampliação dessas instâncias no âmbito municipal na presente década.”

O EC, 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, define o plano diretor municipal como o instrumento para isso. A definição do conteúdo mínimo e da obrigatoriedade do processo participativo são os dois elementos fundamentais, estabelecidos pelo EC, relacionados à metodologia de elaboração do PD. Como afirma Valle (2007, p.28, 29):

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.

Assim, levando em consideração o Plano Diretor – instrumento de planejamento municipal, articulado aos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e a orçamentos anuais –, que visa, entre outros objetivos, a regular a função social da cidade e da propriedade urbana, busca-se construir outro modo de organizar a produção e o território, no âmbito da integração das políticas públicas e da articulação com as políticas urbanas, compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

De acordo com Villaça (1999), Brasil (2005) e Valle (2007), a politização do planejamento urbano brasileiro, a partir de meados dos anos 80, se caracterizou pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre os diversos segmentos da sociedade com interesses claramente conflitantes. A possibilidade de participação nos processos decisórios e a capacidade dos diferentes atores da sociedade civil de construir suas agendas e influir nos rumos das políticas urbanas locais é o avanço mais expressivo na concepção de planejamento urbano. Neste contexto, o EC torna-se como uma importante referência no processo de gestão democrática das cidades.

#### **1.4. A criação do Ministério das Cidades**

O desenvolvimento da política urbana, no âmbito federal, não parou a partir da aprovação do EC. O primeiro mandato do governo Lula, que teve início em 2003, assumiu um papel mais atuante no campo das políticas urbanas, reintegrando-as à agenda governamental.

A criação do MCidades, que teve grande participação dos movimentos sociais, representou um fato inovador e implicou diferentes iniciativas, redefinições e reformulações para o escopo das políticas urbanas. Com a missão de combater as desigualdades sociais, ao

MCidades compete tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, com suporte dos recursos da Caixa Econômica Federal.

A criação, em 2004, do Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do MCidades, também representou um fato inovador, já que possibilita a participação social no processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo ministério. Seu objetivo é estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução.<sup>3</sup>

Outro ponto importante do governo Lula foi a implementação do Ciclo de Conferências das Cidades, promovido pela primeira vez em 2003. O ciclo tem como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visa ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir de conferências municipais e estaduais, que desembocam na conferência nacional.

Com o pressuposto de que compete ao governo federal definir as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (EC), mas cabe ao município o planejamento e a gestão urbanos, observando que é nas cidades que os objetivos de participação cidadã e de garantia do direito à cidade podem ser viabilizados, o MCidades, além de financiar planos e projetos, pretende capacitar tecnicamente administração municipal, bem como os agentes sociais locais

Neste contexto, com a criação do MCidades, a política nacional de desenvolvimento urbano passou a apoiar a elaboração dos planos diretores municipais. Obrigatório para os municípios com mais de 20 000 habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas dentre outros (art. 41 do EC), o plano diretor passou a ser visto como a “ferramenta” para se alcançar o desenvolvimento urbano. Para conseguir o cumprimento dessa obrigatoriedade, o MCidades lançou, em 2005, a “Campanha Nacional Plano Diretor

---

<sup>3</sup> Ao MCidades compete tratar da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em consonância com os demais entes federativos (municípios e estados), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade. 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. Ele representa a gestão democrática da PNDU.

Participativo: Cidade de todos”, criando a marca “Plano Diretor Participativo”. Essa campanha passou a disponibilizar aos municípios uma orientação normativa e metodológica que ressaltou a questão da participação popular nos processos de elaboração do plano, e a implementação dos instrumentos presentes no EC. Além disso, a campanha fornece material de capacitação para as equipes locais e para a divulgação e promoção dos trabalhos; estrutura uma rede de apoio que inclui o governo federal e estadual; e disponibiliza recursos financeiros para municípios com maiores necessidades de ajuda.

O EC institui, a partir de exigências legais e metodologias uniformes aos municípios, e respeitando seus problemas locais e suas peculiaridades; dois aspectos importantes: a definição de um conteúdo mínimo de um plano diretor bem como a obrigatoriedade da participação cidadã em seu processo de elaboração. Define-se ainda, penalidades aos representantes do poder público, tanto no âmbito do executivo quanto do legislativo, da não observância do cumprimento das diretrizes estabelecidas. Essa metodologia se encontra explicitada no “Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” publicado pelo MCidades.

A mobilização e a participação efetiva da sociedade na construção do plano diretor, reflexo de uma política urbana nacional que incorpora os novos conceitos de gestão pública propostos pela CF 1988 (descentralização, participação e inclusão), passa a ser o novo desafio do planejamento urbano.

Com a campanha proposta pelo governo federal juntamente com a obrigatoriedade instituída pelo EC, o País tem assistido a um movimento nacional de elaboração de planos diretores no sentido da implementação de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

De acordo com a Pesquisa Plano Diretor Participativo 2007, Ministério das Cidades/CONFEA, que realizou uma consulta entre outubro de 2006 e março de 2007 em 1.552 dos 1.682 municípios brasileiros obrigados a elaborarem seus planos diretores, 92,58% já aprovaram ou estão em processo de elaboração/revisão de seus planos.

A partir dos fatos apresentados, pode-se dizer que o governo federal tem empreendido alguns esforços que privilegiam o estímulo ao planejamento municipal e a

gestão democrática das cidades, bem como a implementação do EC. Assim, pode-se supor um cenário favorável ao aprimoramento e consolidação das políticas urbanas federais, com possíveis repercussões na esfera local.

## **2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Por definição, participação cidadã apresenta-se como as formas ampliadas de participação política para além dos arranjos institucionais de democracia representativa, o que possibilita a interlocução entre Estado e sociedade e conseqüentemente um maior controle da população em relação às políticas públicas. Nesta seção serão discutidos os fundamentos da participação cidadã e quais são os limites e as potencialidades dessa participação. Também será apresentado o modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004), o *minipúblico*, que representa as instâncias participativas desenvolvidas na esfera local.

### **2.1. O conceito de participação cidadã**

A experiência autoritária do regime militar brasileiro, instalado a partir de 1964, ficou marcada pela impossibilidade de participação política e pela repressão à organização e à ação sociopolíticas. Contudo, mesmo com a repressão, grupos de resistência à ditadura se formaram através dos espaços públicos de sociabilidade cotidiana, constituindo o terreno do qual emergiram os movimentos sociais que questionaram o Estado autoritário e reivindicaram por melhores condições de vida, já que durante este período acirraram-se as desigualdades socioeconômicas no território brasileiro.

Como sustenta Avritzer (2002 *apud* BRASIL 2005), o processo de democratização brasileiro foi marcado pela luta coletiva dos atores sociais contra o regime autoritário, que além de limitar o poder do Estado, criou potenciais organizativos dentro da sociedade civil e construiu alternativas de organização social e política. Essa experiência de construção democrática caracteriza-se pela possibilidade de trânsito de projetos feitos dentro da própria sociedade civil para o âmbito estatal, aumentando a democratização das políticas públicas, principalmente na esfera local (DAGNINO 2002).

O surgimento de novos atores na cena política, que questionam a exclusão social e a ação do Estado, assim como lutam no combate das práticas dominantes e por uma inclusão social, são os responsáveis pelas novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Esses atores passam a ter influência no alargamento dos limites da agenda pública e no seu conteúdo. A participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios corresponde ao elemento central de democratização, o que possibilita a inclusão de

temáticas pouco discutidas no sistema político, a redefinição de identidades e o aumento da participação, especialmente no nível local. (SANTOS e AVRITZER, 2002 *apud* BRASIL 2005).

Várias foram as instâncias participativas instituídas no Brasil após a consolidação da CF 1988 que buscavam uma maior ampliação da participação da sociedade no desenho das políticas públicas e no seu monitoramento, destacando os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas, os conselhos temáticos e 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.” (VALLE, 2007, p. 36).

De acordo com Cunill-Grau (1997 *apud* BRASIL 2005), a participação afirma-se no centro dos processos democráticos como o instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em complementaridade aos mecanismos de representação. Democracia esta, que representa a recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas públicas e decisões estatais, a possibilidade de deliberação pública, e a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. Remete ao fortalecimento e à democratização do Estado e da sociedade, bem como a redefinição, sob o foco da sociedade, das relações entre essas duas esferas. Assim, o conceito de participação cidadã refere-se à participação política, apesar de não considerar a participação em partidos políticos e a participação que o cidadão exerce quando elege seus representantes. O conceito abrange a intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de várias formas, possibilitando uma maior intervenção nas decisões estatais.

Em relação aos partidos políticos, Dagnino (2002) afirma que eles sempre foram os mediadores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado e tiveram importância na mudança da relação entre essas duas instâncias. Historicamente no Brasil, esses partidos sempre se inclinaram para o lado do Estado, limitando sua busca de representatividade na sociedade civil somente nos momentos de eleição e nos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos, tais como o clientelismo, o personalismo e as relações de favor. A distância entre a sociedade civil e os partidos, assim como a insatisfação desta com a política

partidária, indicam a precariedade dessa função mediadora, que proporcionou a busca da sociedade civil por relações mais diretas com Estado.

Voltando à discussão de participação cidadã, o elemento fundamental desta noção é a participação da sociedade civil de forma organizada, e não episódica. Essa participação, porém, está além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado, representando um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem a partir do fortalecimento da sociedade civil através de uma ação organizada de indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 2000).

Em relação à participação, Estado e políticas públicas, Fung (2004 *apud* VALLE) apresenta dois tipos de movimentos: o primeiro que aborda de forma mais ampla temas relativos à organização política e social, tais como comportamento associativo, da emergência e impacto de novos movimentos sociais, da competição eleitoral ou da propriedade da mídia; e o segundo, que afim de melhorar a qualidade da esfera pública procuram projetos mais modestos, de menor escala, voltados para a esfera local, chamados por ele de minipúblicos.

Os minipúblicos correspondem a instâncias participativas que contribuem para o aperfeiçoamento da esfera pública. De acordo com Fung (2004), aqueles que querem aperfeiçoar a esfera pública deveriam prestar mais atenção nos minipúblicos por pelo menos três razões. Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política atual. Em segundo lugar, por uma grande fragmentação de vida cultural e política, reformas de larga escala na esfera pública podem decorrer da melhoria de diversos minipúblicos, ao invés de concentrar esforços para o melhoramento de um único público grande. Por último, é necessário saber antes o desenho institucional para a deliberação pública efetiva mesmo para aqueles que pregam o aperfeiçoamento em grande escala. Nesse sentido os minipúblicos ajudarão a encontrar esse conhecimento, e conseqüentemente anteciparão temas centrais como educação política, solidariedade social, controle popular, fazendo com que as contribuições estendam para além da legitimidade para incluir accountability pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular.

## 2.2 O desenho institucional do minipúblico e suas conseqüências

Fung (2004) descreve um modelo de análise no qual expõe como deve ser o desenho institucional do minipúblico, que refere-se à esfera local, e aponta as conseqüências desse desenho no aumento da participação dos cidadãos.

### a) Tipos de minipúblicos

Essa é primeira escolha do desenho institucional, e diz respeito ao seu ideal de esfera pública. Representa o que um minipúblico deve fazer, não concentrando seus esforços somente para atrair cidadãos pra deliberar uns com os outros e participar da vida pública. Um minipúblico pode constituir em um *fórum educativo*, no qual pretende criar condições para que os cidadãos possam formar, articular e refinar suas opiniões quanto aos assuntos públicos através de conversações uns com os outros. O minipúblico pretende incluir equitativamente todas as vozes dos cidadãos, independente dos tipos de desigualdades existentes – riqueza, gênero, educação, posição, controle dos meios de comunicação e de produção – criando condições para que esses cidadãos respeitem uns aos outros e melhorem a qualidade de sua opinião pública, ou seja, ele cria as condições deliberativas ideais.

A segunda concepção de minipúblico é o *conselho consultivo participativo*, que além de melhorar a opinião dos cidadãos, pretende alinhar as políticas públicas a preferências meditadas. Ele também transmite essas preferências aos tomadores de decisões.

O terceiro tipo de minipúblico pode ser chamado de *cooperação para a resolução participativa de problemas*, que “prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e a esfera pública destinado a solucionar determinados problemas coletivos, tais como degradação ambiental, escolas deficitárias ou ruas inseguras” (FUNG 2004, p.176). Essa relação íntima se justifica pela dificuldade de encontrar solução para alguns problemas, até mesmo por especialistas, e, por meio da deliberação participativa, cidadãos poderiam inventar/propor novos tipos de soluções para esses problemas. A criatividade é vista como fator de contribuição para o minipúblico. Outra justificativa dessa relação é o poder de fiscalização dos cidadãos, podendo cobrar um Estado mais responsivo.

A quarta, e última concepção, é a *governança democrática*, mais ambiciosa que as outras três, e que procura incorporar diretamente as vozes dos cidadãos na determinação das agendas públicas. A participação direta, mobilizada e deliberativa nesse minipúblico pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem, diminuindo as práticas tradicionais de formulação de política pública em prol dos setores mais ricos da sociedade, aumentando, assim, a equidade da legislação e da elaboração de políticas.

#### b) Seleção e recrutamento dos participantes

Nesta etapa define-se a forma de seleção dos participantes do minipúblico. Apesar da seleção dos participantes geralmente ser voluntária, e os debates e atividades públicas abertos a todos que desejam assistir, na maioria das vezes quem participa são os que possuem melhores condições de vida – ricos, instruídos e profissionais, que representa a minoria da população. Para amenizar esse problema são propostas três tipos de solução. A primeira é escolher participantes específicos que representem demograficamente a população em geral. A segunda, o recrutamento, em que poderiam ser escolhidos os participantes de comunidades pouco representadas, afim de obter um equilíbrio demográfico. A terceira, criar incentivos para que cidadãos de baixa renda participem dos debates, ou seja, lidar com interesses de pessoas pobres e assegurar que essa participação vá trazer resultados.

#### c) Tema e escopo da deliberação

Essa dimensão refere à matéria a ser debatida. Como os diversos temas podem ser debatidos livremente, o papel do minipúblico é privilegiar temas que não exigem conhecimentos específicos, com o intuito de amenizar as vantagens que uns cidadãos possuem em relação aos outros.

#### d) O modo deliberativo

Essa quarta escolha de desenho institucional se refere à organização e ao estilo das discussões em um minipúblico. Deliberação pode ser entendido “como um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas” (FUNG 2004, p.179). As discussões auxiliam os participantes a esclarecer suas idéias, e cada participante deve escolher a proposta sustentada nas razões mais

convincentes. As decisões são mais distintivas, justas, legítimas e sábias quando a deliberação gerar escolhas sociais baseadas no melhor argumento, nas razões e em um espectro amplo de perspectivas e informações analisadas conjuntamente, afastando de decisões que baseiam no status, dinheiro ou vantagens arbitrárias. Deve dar oportunidade aos mais fracos para construir e formarem suas opiniões e vontades, o que possibilita contextualizar e se contrapor a outros interesses. Os indivíduos devem ser capazes de se auto-expressarem. Por outro lado, alguns tipos de deliberação pretendem gerar consenso ou solucionar problemas concretos. Assim, o treinamento e a instrução tornam-se necessários para criar participantes informados. Um facilitador pode nivelar o campo para permitir o engajamento dos participantes e guiar a conversação. A pretensão de se alcançar uma decisão justa e boa pode favorecer os mais articulados ou populares e não os mais necessitados.

#### e) Recorrência e iteração

A quinta característica do desenho institucional é a frequência com que o minipúblico se reúne. Geralmente pensamos que quanto mais reuniões melhor, mas os encontros dos minipúblicos devem advir de seu propósito. Por exemplo, para fóruns educativos ou conselhos consultivos participativos, em que são propostos para formar ou avaliar deliberativamente a opinião pública a respeito de um assunto estável, uma deliberação conclusiva pode ser o suficiente. Já para a resolução do problema participativo ou para a governança democrática, as reuniões devem ser mais frequentes, pois as decisões devem ser sempre atualizadas e monitoradas.

#### f) Apostas

Neste item, trata-se do interesse despertado pelo cidadão em relação ao minipúblico. As apostas são as expectativas e as posições que os participantes têm nos minipúblicos, quando o assunto é polêmico ou não. Deliberações frias, “desapaixonadas”, pressupõem apostas baixas, e deliberações quentes, com muita questão em jogo, pressupõem apostas altas, atraindo mais participantes para a deliberação, o que aumenta a criatividade do processo e a possibilidade de implementação dos resultados.

#### g) Empoderamento

Esta dimensão se refere aos resultados das deliberações em um minipúblico. Um minipúblico é empoderado se seus resultados deliberativos influenciarem 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. Se aos participantes falta uma reivindicação legítima para poder exercer voz em uma deliberação, o empoderamento pode levar à captura privada ou delegação ilegítima do poder estatal. Ou mesmo quando há uma reivindicação legítima, a qualidade das deliberações pode ser pobre, ou o tema tão importante que o empoderamento pode comprometer a justiça de decisões públicas.

#### h) Monitoramento

Diferentemente das outras dimensões, esta dimensão diz respeito tanto à concepção como aos resultados de um minipúblico. “Se um minipúblico gera interesse suficiente para sustentar a participação contínua necessária para o monitoramento, benefícios importantes podem resultar aos participantes” (FUNG 2004, p. 183). O primeiro benefício é o aprendizado público. Os participantes do minipúblico adquirem aprendizado a respeito de que tipos de decisões podem funcionar ou não em diversos contextos, a partir de reuniões freqüentes que observam e consideram as conseqüências de várias decisões sobre políticas ou estratégias de resoluções de problemas. O segundo benefício é a *accountability*, em que os participantes podem pressionar os representantes para que as ações tenham fins públicos, ou seja, se aproximem do interesse público. O monitoramento pode dar transparência e conseqüentemente aumentar a legitimidade.

A partir das escolhas de desenho descritas, Fung (2004 *apud* VALLE, 2007) apresenta as conseqüências destas escolhas no sentido de aumentar a qualidade da governança democrática. Essas conseqüências foram divididas em quatro aspectos.

#### a) Quanto ao caráter da participação e da deliberação

As contribuições desse primeiro aspecto se referem à quantidade de participação, seu viés e a qualidade da deliberação. Em relação à quantidade de participação, quanto mais participantes melhor, o que depende muito da habilidade dos organizadores em mobilizar os indivíduos, ou seja, da sua capacidade de recrutamento. O viés da participação

relaciona-se ao perfil daqueles que participam, que geralmente são os ricos, instruídos e profissionais. Para amenizar essa tendência natural de sobre-representação daqueles que possuem vantagens, o minipúblico deve concentrar seus esforços em comunidades em desvantagem, criar incentivos para que aumente o interesse dos cidadãos desfavorecidos na medida em que abordem seus interesses específicos e os empoderem a agir. A qualidade da deliberação refere-se à possibilidade dessa ser razoável, 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

Esse segundo grupo de contribuição diz respeito à informação aos representantes, à informação aos cidadãos e ao fomento das disposições e habilidades da cidadania. Quanto à informação aos representantes, estes obtêm informações a respeito das preferências e valores dos cidadãos e a respeito das conseqüências na implementação de uma determinada política. Em relação à informação dos cidadãos, quanto maior o acesso destes às informações melhor. Quanto ao fomento das disposições e habilidades da cidadania, 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

As contribuições nesse grupo são a *accountability* oficial e a justiça social, no qual permitem aos cidadãos o acompanhamento das ações e políticas dos representantes e o alinhamento do Estado com suas próprias aspirações. Permite a transparência das ações do Estado, e conseqüentemente acabar com as praticas corruptas encontradas nos governos. A deliberação pública contribui para a eficácia da política e da deliberação pública na medida em que cria oportunidades para os indivíduos que serão submetidos a uma política de criticá-la ou até mesmo modificá-la, o que eleva a legitimidade do poder local e promove a justiça e eficácia.

## d) Quanto aos efeitos políticos

As deliberações dentro dos minipúblicos podem contribuir para a mobilização dos cidadãos fora deles, fazendo com que estes apoiem as políticas, bem como a própria instituição de minipúblicos, propiciando o encaminhamento efetivo de alguns problemas públicos urgentes e a criação de um canal de voz para segmentos desfavorecidos. Além disso, atores políticos participantes de minipúblicos de sucesso atraem apoio popular para si mesmos ou para seus partidos.

O quadro 1 relaciona as dimensões do desenho institucional e suas conseqüências. As colunas listam as escolhas de desenho institucional, e suas conseqüências funcionais aparecem nas fileiras. As características importantes do desenho para cada função estão preenchidas com uma cor menos intensa, e as escolhas cruciais estão preenchidas com uma cor mais intensa.

**Quadro 2: Conseqüências das escolhas de desenho dos minipúblicos**

	A	B	C	D	E	F	G
	(quem?)	(o quê?)	(como?)	(quando?)	(por quê)	Empodera mento	Monitora mento
<b>Caráter da Participação e da Deliberação</b>							
Quantidade							
Viés							
Qualidade Deliberativa							
<b>Aferição de Informação e Transformação Individual</b>							
Informação aos Representantes							
Informação aos cidadãos							
Habilidades Democráticas e Socialização							
<b>Controle Popular e Desempenho do Estado</b>							
Accountability Oficial							
Justiça das Políticas							
Eficácia das Políticas							
<b>Efeitos Políticos</b>							
Mobilização Popular							

Fonte: Fung (2004, p.190), Valle (2007, p. 58, adaptado pelo autor.

Nota: (A) Seleção e recrutamento, (B) Tema e escopo da deliberação, (C) Modo deliberativo, (D) Recorrência e iteração, (E) Apostas, (F) Empoderamento e (G) Monitoramento.

Os esforços dos teóricos concentram-se em procurar, de uma só vez, elevar a participação, criar uma democracia deliberativa, aprimorar o engajamento cívico e tornar o governo mais responsivo. Porém, para se chegar a esse ponto, é necessário analisar quais as possibilidades da participação cidadã e seus possíveis limites.

### 2.3 Participação cidadã: limites e possibilidades

A partir da heterogeneidade da sociedade civil e da complexidade do processo participativo, visto que há uma diversidade de contextos e uma grande diferença de poder de atuação dos atores sociais presentes nesse processo, podem ser assinalados alguns eixos para a problematização da participação cidadã na formulação e gestão de políticas em âmbito local, em relação à sua importância, seus impactos positivos, limites e riscos. O quadro 2 sintetiza os limites, riscos, potenciais, e a importância da participação em seus diversos aspectos (DAGNINO, 2002, *apud* VALLE, 2007).

**Quadro 2: Participação cidadã na formulação e gestão de políticas na esfera local: importância, potenciais, limites e riscos**

(continuação)

Eixos	Aspectos
Importância	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores;</li> <li>- o aprendizado para a convivência com a multiplicidade de atores, portadores de concepções e interesses diversos;</li> <li>- a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como procedimentos fundamentais;</li> <li>- 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;</li> <li>- a busca de princípios e interesses comuns que possibilite a articulação das diferenças em função do interesse público como ponto de partida;</li> <li>- o cuidado em evitar a polarização entre atuação institucional e mobilização social (trabalho junto às bases) em uma relação de exclusão.</li> </ul>
Potenciais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuição para maior transparência das ações estatais;</li> <li>- espaços públicos com participação cidadã confrontando concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no Estado;</li> <li>- constituição de canais de expressão e defesa dos grupos excluídos e publicização de maior número de demandas;</li> <li>- aprendizado do reconhecimento do outro como portador de direitos, da existência e legitimidade do conflito;</li> <li>- 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.</li> </ul>

(conclusão)

Limites	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- a dominação de determinados setores da sociedade melhor posicionados;</li> <li>- o peso da cultura hierárquica de submissão frente ao Estado e aos setores dominantes;</li> <li>- a resistência do Executivo em compartilhar o poder;</li> <li>- a fragmentação e setorialização das políticas;</li> <li>- o isolamento dos espaços constituídos em relação ao conjunto da estrutura administrativa;</li> <li>- o acesso privilegiado e o conflito aberto que a situação anterior pode gerar;</li> <li>- o acirramento das lutas entre projetos políticos opostos.</li> </ul>
Riscos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- 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.</li> </ul>

Fonte: Dagnino (2002), Valle (2007), com elaboração pelo autor.

Mesmo considerando os limites e riscos dos processos participativos, inerentes aos processos políticos, prevalece neste trabalho a perspectiva que ressalta os potenciais da participação cidadã na formulação e gestão de políticas na esfera local.

Na mesma linha de pensamento de Dagnino (2002), Fung (2004) afirma que a incorporação das vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas, diminui a criação de políticas públicas em prol de setores mais ricos e beneficiados da sociedade. A participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem e assim criar um processo que aumente a equidade na legislação e da elaboração de políticas. O monitoramento e o empoderamento permitem aos cidadãos observar se as ações dos representantes estão de acordo com suas próprias aspirações.

Outro ponto importante citado por Fung (2004), é que a participação do cidadão pode criar soluções novas para problemas que até mesmo os melhores especialistas não conseguem resolver. A criatividade do cidadão é vista como fator importante na solução de problemas graves.

De acordo com Avritzer (2005, p.8,9 *apud* VALLE, 2007) “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”.

Tatagiba (2002, p.47) afirma que através da participação cidadã nos espaços institucionais, no caso, nas políticas públicas locais, poderia ser possível alterar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, muitas vezes, voltadas para o interesse próprio:

A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do governo, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a atual confusão entre interesse público e interesses de grupos que circulam em volta do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele.

O autor ainda afirma que a participação também poderá ser um fator educacional para os atores que participam, à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões, e desenvolvem uma sabedoria política.

No Brasil, foi especialmente a partir dos anos 90, que a participação passou a ser associada à universalização dos direitos sociais, à ampliação do conceito de cidadania e à uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como possibilidade de intervenção da sociedade ao longo de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública.

Neste contexto, a inserção da população em políticas públicas urbanas, por meio de canais de participação, possibilitou questionar as práticas tradicionais do planejamento urbano e assegurar condições dignas de vida aos segmentos vulneráveis e aos habitantes da cidade ilegal, que à margem da cidade legal, cresce desordenadamente sem qualquer tipo de infra-estrutura. Agora, a população historicamente marginalizada pode reivindicar pela solução de seus problemas mais comuns – falta de moradia, saneamento, transporte, escola – e fiscalizar as atividades do Estado.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO**

A possibilidade de participação de todos os segmentos da sociedade, independente da classe econômica e social, nos processos decisórios da cidade torna-se uma das diretrizes do EC. O Plano Diretor, então, passa a ser o instrumento que possibilitará a participação da sociedade nas políticas urbanas locais. No entanto, alguns problemas dificultam a participação dos segmentos desfavorecidos da sociedade no processo de elaboração dos planos diretores. Nesta seção, são analisados a nova concepção do plano diretor, que incorpora o princípio da gestão democrática das cidades, e os principais problemas que norteiam esses planos, expondo os possíveis potenciais de participação através do modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004).

#### **3.1 Gestão democrática das cidades**

Como citado anteriormente, a “gestão democrática das cidades” é uma das diretrizes propostas pelo EC.

Descartando-se aqui a discussão relativa aos modelos e fundamentos da democracia, destaca-se que a gestão democrática pode ser enquadrada nas premissas de democracia participativa.

A gestão democrática pode ser entendida como a garantia da participação dos cidadãos nos processos de gestão das cidades. Para isso deve ser assumida politicamente a existência de diversos atores sociais com interesses e concepções conflitantes no que se refere à cidade e a qualidade de vida. Os conflitos de interesses passam a ser mediados e negociados em instâncias de participação. Assim, os rumos da política urbana passam a ser discutidos com os diversos setores da sociedade de forma transparente e democrática. Garante-se, dessa forma, a participação da população como um todo, em especial dos grupos marginalizados e excluídos nas decisões de interesse público, por meio dos instrumentos estabelecidos no EC.

O quadro a seguir mostra quais são os instrumentos de participação previstos no EC e suas características principais a partir das diretrizes do MCidades:

**Quadro 3: Instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade**

Instrumentos	Características
Audiências públicas e Debates	Usados para definir a metodologia de elaboração do Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, para discutir os grandes temas, que estarão contidos no Plano. A audiência pública, no âmbito do Legislativo municipal é requisito obrigatório para a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal, assim como condição de validade da lei municipal que instituir o Plano Diretor.
Órgãos colegiados e conselhos	Canais institucionais de participação cidadã no formato colegiado, com representantes do setor público, da sociedade civil e, quando pertinente, do setor privado. Os conselhos podem ser instituídos nas diversas áreas de política urbana com papel de formulação, gestão ou acompanhamento. Os conselhos vinculados ao plano diretor têm a prerrogativa de coordenar todo o processo de elaboração do Plano Diretor; e cabe-lhes encaminhar a implementação dos instrumentos participativos, além de acompanhar a execução. Outros órgãos colegiados podem ser criados para exercer as funções de assessoria, fiscalização na área de política urbana, podendo exercer também a função de órgão auxiliar do setor administrativo responsável por essa política.
Conferências	Têm a finalidade de definir os grandes marcos da política urbana, por exemplo, ao propor princípios, diretrizes e prioridades para o Plano Diretor ou para a política urbana, e ao escolher os membros para o Conselho de Política Urbana ou da Cidade
Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.	Possibilidade de encaminhamento de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano ao Legislativo municipal.

Fonte: Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos (2004), Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001).

A sociedade civil, juntamente com o Estado, são os responsáveis pela gestão e fiscalização da coisa pública. No entanto, para que isso aconteça, é necessária a organização da população para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Assim, a democracia participativa é um instrumento de garantia dos direitos fundamentais, reunidos, por sua vez, no direito à cidade.

A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular.

Democratizar a tomada de decisões sobre a cidade é fundamental para que o planejamento seja, de fato, resultado de um trabalho compartilhado entre o poder público e sociedade civil e para possibilitar que todos se comprometam e se sintam responsáveis pela construção e pela implementação das políticas públicas municipais. A participação é um

desafio, pois mesmo em locais onde a comunidade é organizada, raramente ela se envolve com os temas mais abstratos e de longo prazo como o planejamento territorial.

A herança que o urbanismo moderno nos deixou esteve marcada por uma prática de planejamento urbano orientada pela racionalidade disciplinadora e pela negação dos atores sociais nos processos de tomada de decisões. A gestão democrática da cidade, então, torna-se o elemento novo presente na nova concepção de Plano Diretor, que pretende resgatar os atores sociais enquanto campo de possibilidades no pensar e fazer a cidade.

### **3.2 A nova concepção do Plano Diretor**

A partir da CF 1988 e do EC, o plano diretor pode ser definido como o instrumento básico de planejamento de uma cidade e que dispõe sobre sua política de desenvolvimento, ordenamento territorial e expansão urbana (art. 182, §1º, CF; art. 40, EC).

De acordo com o EC, no qual dá ênfase ao direito a cidades sustentáveis, o plano diretor tem como objetivo disciplinar a ordem urbanística, que abrange o planejamento, a política do solo, a urbanização, a ordenação das edificações, enfim, as relações entre administração e administrados e o conjunto de medidas estatais técnicas, administrativas, econômicas e sociais que visam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, organizar os espaços habitáveis e propiciar melhores condições de vida ao homem no meio ambiente natural, artificial e cultural.

Resumidamente, a Lei do Plano Diretor pode ser definida como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, e é ele quem vai cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana.

A ação de elaboração dos planos exige a realização de diagnóstico (a realidade da cidade), projeto, estudos, debates (audiências públicas e debates), aprovação, acompanhamento, implementação e avaliação; sendo necessária a sua continuidade após as mudanças de governo. A aprovação do Plano Diretor se dá por lei municipal, portanto, pelo Legislativo. É a Câmara Municipal que aprova o plano (art. 182, §1º, CF), mas é o Executivo que o elabora.

Para que os municípios conseguissem elaborar seus planos, o EC estabeleceu requisitos, condições, conteúdos e dispositivos coercitivos mínimos, ou seja, dentro de um conjunto de regras gerais. Como conteúdo mínimo do plano diretor, o art. 42 do EC exige: (1) a delimitação de áreas urbanas onde poderão ser aplicados os instrumentos coercitivos dos artigos. 5º a 8º; (2) disposições para o exercício dos institutos do artigo 4º, e (3) sistema de acompanhamento e controle.

Com base no artigo 1º e no artigo 29, inciso XII da CF 1988 o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo e do Legislativo municipal.

A obrigatoriedade da participação cidadã em todas as fases de elaboração do plano pressupõe a adoção de mecanismos de controle público para as ações do Executivo e do Legislativo, sendo caracterizado como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade.

Assim, o § 4º do art. 40 da Lei nº 10 257 de 2001 estabelece:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A concepção de intervenção no território proposto pelo EC afasta-se do viés tecnocrático dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam e pouco cumpriam. De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os planos diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do plano. Assim, mais do que um documento técnico, distante dos conflitos reais que caracterizam a

cidade, o plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de "consultas" que os planos diretores costumam fazer – a seus interlocutores preferenciais, "clientes" dos planos e leis de zoneamento que dominam sua linguagem. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora, em tese, o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação dos cidadãos nos processos decisórios, bem como a sua posterior fiscalização. É o princípio de gestão democrática das cidades que deve ser assumido pelos Planos Diretores.

Com o objetivo de facilitar o acesso a recursos financeiros, à capacitação, e à assistência técnica, o MCidades publicou o “Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, em que apresenta os princípios e diretrizes para elaborar e revisar os Planos Diretores municipais.

A partir desse guia, apresentam-se as características principais da metodologia de participação cidadã no Plano Diretor (quadro 4).

**Quadro 4: Etapas da metodologia de participação cidadã do Plano Diretor**

(continuação)

Etapas da construção participativa do plano diretor	Aspectos a destacar
1 – Constituir o Núcleo Gestor	O Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil, tem a função estratégica de preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. É o Núcleo Gestor que deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município.
2 – Preparação	Consideração das condições locais. Identificam-se os atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização.
3 – Inauguração	Ponto de partida de mobilização da sociedade, quando se anunciam o início do processo e as regras para elaborar o Plano Diretor Municipal e para participar do trabalho: é o momento em que a sociedade deve ser convocada e atraída. Deve ser amplamente divulgado para a população, por todos os meios de comunicação pública disponíveis, com especial atenção à divulgação em espaços públicos abertos, mais tradicionalmente freqüentados pelos setores populares
4 – Capacitação	Esclarece a população a respeito do que será feito, do que é Plano Diretor municipal e quais são suas finalidades.

(conclusão)

5– Leituras Técnica e Comunitária	Nesta etapa pretende identificar e entender a situação do município. Deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; e reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local. É a Leitura da situação existente. Constrói-se uma leitura que retrate de forma mais fidedigna a realidade vivida na cidade.
6– Discutir as Estratégias	Supervisionada pelo Núcleo Gestor, essa etapa deve integrar a leitura comunitária com as leituras técnicas feitas ou contratadas pela administração e decidir quais os programas e projetos a serem executados.
7 - Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal	As leituras sistematizadas – incluindo o resultado delas, as estratégias, os instrumentos, o que houver sido pactuado e o sistema de gestão –, transformam-se no Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal. É nesse momento que as diretrizes transformam-se em instrumentos concretos de caráter jurídico e urbanístico.
8 - Discussão na Câmara Municipal e aprovação	O Projeto de Lei do Plano Diretor, apresentado à sociedade em Audiência Pública, será submetido à Câmara Municipal para ser discutido, e posteriormente ser aprovado.
9 – Implementar o Plano Diretor	Implementar definitivamente o Plano Diretor.
10- Monitoramento	Fiscalizar as ações e monitorar os resultados obtidos.

Fonte: Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos (2004.) com elaboração pelo autor.

É importante viabilizar a participação social com aplicação de metodologias adequadas, considerando a realidade territorial e a organização de segmentos sociais no planejamento das atividades públicas, bem como é indispensável envolver lideranças comunitárias nesse planejamento e na realização das atividades. Deve-se buscar, durante a leitura comunitária e técnica realizada, conhecer as dificuldades e as potencialidades das diferentes comunidades no contexto municipal, com ênfase na contribuição individual de cada comunidade no processo, de maneira a legitimar sua participação e otimizar os resultados através da inserção de visões distintas.

De acordo com Valle (2007, p.67,68), o desenho institucional proposto pelo MCidades para a elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDP) corresponde ao quarto tipo definido por Fung (2004), caracterizado como governança participativa, que pretende incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas. A autora, ainda afirma que o arranjo proposto “permite que os efeitos desejados quanto à ampliação da democracia e da boa governança podem ser atingidos”.

No Plano Diretor Participativo, a democratização do processo de planejamento é fundamental para romper com o caráter excludente dos planos anteriores e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores, independente de sua classe social. 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.

Os novos mecanismos participativos incluídos na governança local baseiam-se no engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gera conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação), contidas nas opiniões dos participantes. Os novos experimentos participativos podem desempenhar também um papel educativo aos seus participantes à medida que fornecem informações e os capacitam à tomada de decisões. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades, a partir das experiências que vivenciam. Neste sentido contribuem para o desenvolvimento político e empoderamento dos indivíduos.

No entanto, mesmo com a criação de mecanismos de participação durante os processos de elaboração, implementação e fiscalização dos planos diretores, alguns problemas tradicionais ainda perduram na nova concepção de planejamento urbano, sejam eles relacionados à questão estrutural ou à dificuldade de participação cidadã. Neste contexto, o desenho de minipúblico<sup>4</sup> proposto por Fung (2004), pode representar um enfrentamento para alguns desses problemas mais comuns e tornar o processo de elaboração do plano mais justo, ou seja, com a participação de todos os segmentos da sociedade.

### **3.3 Problemas nos Planos Diretores e potenciais dos minipúblicos**

Como já discutido, no decorrer da história do planejamento urbano no Brasil, várias foram as mudanças na metodologia de elaboração e conteúdo dos planos diretores, mas o que se percebeu foi uma ineficácia em promover a qualidade de vida urbana e induzir “uma

---

<sup>4</sup> Como definido anteriormente, os minipúblicos representam as instâncias participativas desenvolvidas nas esferas de poder local.

ordem sócio-espacial incluyente e mais justa, com relativa equalização das condições de vida urbana para os distintos segmentos sociais” (BRASIL, 2005, p.18).

As críticas recorrentes a esses planos concentram (a) na disjunção entre planejamento e gestão, ou seja, no descompromisso da sua implantação e no desenvolvimento com as políticas públicas; (b) no distanciamento entre os planos e a realidade das cidades e municípios, colaborando para o aumento das desigualdades; (c) na concepção tecnocrática, que diminui o diálogo entre os diversos grupos sociais, aumenta o poder de atuação da classe dominante nos espaços públicos, reforçando a possibilidade de manutenção das práticas tradicionais de planejamento urbano (BRASIL, 2005).

Serão discutidos os principais problemas nos Planos Diretores atuais dentro de cada grupo de crítica citado acima, e seus possíveis enfrentamentos através do modelo de desenho institucional proposto por Fung (2004), o minipúblico:

a) Disjunção entre planejamento e gestão

Em relação à disjunção entre planejamento e gestão, ou seja, o descompromisso quanto à implementação dos planos, muitos dos municípios que se enquadram nos critérios de obrigatoriedade para a elaboração do Plano Diretor são os municípios de pequeno porte, com população inferior a 50 000 habitantes. Esses municípios geralmente não têm interesse em elaborar seus planos por falta de recursos ou porque não sofrem ainda com os problemas advindo do crescimento urbano desordenado, desconsiderando o caráter preventivo proposto pelo PD.

Outro problema está relacionado à obrigatoriedade de elaboração, que faz com que muitos planos diretores sejam elaborados somente por força da lei. Assim, os planos são criados apenas para que governantes não recebam punições estabelecidas em lei. Não há, portanto, uma consciência dos agentes públicos municipais da importância do planejamento enquanto um processo mais eficiente de gestão, que encaram o plano como uma exigência burocrática e inútil (BRAGA, 1995).

A questão política-partidária é outro problema que afeta a implementação do Plano Diretor. As disputas políticas e partidárias, muitas vezes, fazem com que prefeitos

deixem de elaborar seus planos simplesmente por terem seu mandato incerto nas futuras eleições, não podendo assim, deixar um plano pronto e de qualidade para seus rivais políticos. Essa sucessão política também dificulta a implementação das atividades do plano já elaborado, na medida em que políticos de partidos diferentes possuem prioridades e interesses distintos, o que os impossibilita de implementar as diretrizes traçadas pelo plano.

A partir do modelo de desenho institucional de Fung (2004), o empoderamento e o monitoramento permitiriam aos cidadãos o exame das ações dos seus representantes e o alinhamento do Estado com suas vontades. Assim, o controle popular poderia exigir a elaboração de um plano de qualidade com propostas que representem os anseios da maioria e que serão implementadas. A fiscalização dos cidadãos é de extrema importância para que o plano seja implementado de acordo com o seu propósito de garantia da função social da cidade.

#### b) distanciamento entre os planos e a realidade dos municípios

Quanto ao distanciamento entre os planos e a realidade dos municípios, muitos planos prometem diretrizes que dificilmente serão implementadas, que estão fora da realidade municipal, podendo caracterizá-las como verdadeiras “promessas”. Em relação ao planejamento urbano a partir dos anos 60, Villaça (1999, p.222) o caracteriza como “a atividade intelectual de elaborar planos, desvinculados das políticas públicas e da ação concreta do Estado, passando a ser avaliados por características intrínsecas, lógica e coerência interna mais do que por sua capacidade real”.

Outra questão que aumenta a disjunção entre os planos e a realidade em que visam intervir é a elaboração dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local. De acordo com Braga (1995), a “terceirização” das atividades de elaboração do plano tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam sua implementação: (a) os planos ficam interessantes em relação ao seu conteúdo mas inviáveis politicamente; (b) os planos não ficam bons nem em relação ao conteúdo nem politicamente, pois os elaboradores não conhecem a realidade local e; (c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou de sua elaboração e, portanto, não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação.

De acordo com modelo de desenho institucional de Fung (2004), novamente o empoderamento e o monitoramento permitiriam aos cidadãos o exame das ações dos representantes e o alinhamento do Estado com suas próprias aspirações. Os cidadãos poderiam reivindicar por propostas que contemplassem as suas necessidades. A informação aos representantes e aos cidadãos quando os planos são elaborados por órgãos diferentes à administração pública seria uma outra solução. O controle público, em tese, faria com que os planos fossem criados e implementados de acordo com a realidade local.

### c) Concepção tecnocrática

A concepção tecnocrática engloba a dificuldade que as classes desfavorecidas têm em participar de forma efetiva no plano, seja por falta de conhecimento específico e técnico ou por falta de poder, pois quem detém maiores poderes de atuação é a classe dominante, que consegue participar mais ativamente das políticas públicas.

Para Villaça (1999), o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. O diagnóstico técnico servirá a *posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas; nunca para revelar os problemas. Na mesma linha de raciocínio, referindo-se às questões mais gerais da participação, Dagnino (2002) afirma que um dos elementos que operam dificultando uma participação mais igualitária nos espaços públicos é a exigência de qualificação – técnica e política. A exigência de um saber técnico e especializado no envolvimento da maioria dos espaços públicos, seja este envolvimento com políticas públicas, seja na sua formação, discussão, deliberação ou execução, demonstra a dificuldade da sociedade civil em atuar efetivamente nestes espaços.

De acordo com o modelo institucional do minipúblico, o tema da deliberação que não exige conhecimento específico, técnico, é um incentivo para a participação da sociedade civil. A quantidade de participação será maior quando apresentar temas de fácil entendimento pela população, o que aumentaria as apostas, ou seja, as expectativas e as posições que os participantes têm em relação aos resultados do Plano Diretor, e contribuiria para a justiça das políticas.

Apesar da concepção atual de Plano Diretor Participativo exigir a obrigatoriedade de audiências públicas e debates que possibilitam a participação em todas as etapas de elaboração do plano, assim como para a discussão dos temas que estarão contidos neste plano, o que ocorre é uma maior participação da parte favorecida da sociedade e, notadamente, dos interesses vinculados à especulação imobiliária. Para Villaça (2005), não é a falta de debates sobre Plano Diretor que torna o processo menos democrático. A questão da participação no processo de elaboração de planos sempre existiu, porém essa participação envolveu apenas a pequena classe favorecida. Portanto, a retratação de Plano Diretor Participativo deve envolver também, a participação da maioria da população, inclusive dos segmentos vulneráveis. Um problema refere-se à diferença de atuação e poder político, entre a minoria rica que atua no debate a respeito de seus problemas, e a grande minoria (proporcionalmente à população) que pouco comparece e quase nada debate sobre o interesse da maioria desfavorecida. Em termos de pressão política sobre os governantes, a da minoria sempre foi grande e a da maioria limitadíssimo.

Para amenizar esse viés da participação, o desenho institucional de Fung (2004), propõe soluções que podem ser considerados no âmbito do Plano Diretor Participativo. Apesar da seleção dos participantes ser de caráter voluntário, para uma participação mais igualitária da sociedade, o PD deve concentrar seus esforços de alcance e recrutamento em comunidades em desvantagem, nos setores mais vulneráveis da sociedade. Uma segunda estratégia seria criar incentivos estruturais que tornem o Plano Diretor atrativo para os cidadãos em pior situação na medida em abordem seus interesses específicos e os empoderem a agir.

Um outro problema abordado por Villaça (2005) é a questão relacionada ao tema dos debates e audiências públicas, que na maioria das vezes não tem nada a ver com os reais interesses das classes desfavorecidas, e sim dos interesses das classes dominantes, que acabam por influenciar no conteúdo dos planos.

Além da questão do tema da deliberação, que deve tratar de interesses da população de baixa renda, o modelo institucional do minipúblico proposto por Fung (2004), retrata a qualidade da deliberação, que deve conter os interesses individuais diante dos interesses comuns. O monitoramento das ações também poderia contribuir para a

*accountability* pública, o que diminuiria a tendência das políticas favorecerem a classe dominante.

A ausência, o desinteresse e a incompreensão representam as fragilidades reveladas pela maioria no processo de elaboração dos planos. Há uma visível insegurança e constrangimento desta maioria popular em discutir ou questionar o Plano Diretor, elas simplesmente aceitam o plano como lhes é apresentado e não hesitam em questionar a idéia dominante de que o Plano Diretor seria uma peça técnica e, portanto visaria somente o interesse público (VILLAÇA, 2005).

O minipúblico é um espaço que poderia criar condições para os cidadãos “formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros” (FUNG 2004, p.176). Para o autor, no modo deliberativo, 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. É necessário transmitir as informações aos cidadãos.

Outro problema é o fato do governo municipal, preocupado com seu programa partidário, compromissos eleitorais de curto prazo e sendo contrário a influência de grupos setoriais ou ideológicos, fazer preponderar sua proposta de planejamento, que pode não representar o desejo coletivo; segundo porque haverá necessidade de compor os interesses em conflito, que disputam o mesmo direito de utilizar a cidade de acordo com suas conveniências (setor produtivo imobiliário, industrial, comercial, de serviços, movimentos sociais, arquitetos, urbanistas, moradores, etc.).

O empoderamento e o monitoramento, de acordo com o desenho institucional de Fung (2004), permitem a fiscalização das atividades dos representantes, o que garante a não descaracterização das decisões tomadas nas deliberações públicas.

O quadro 5 sintetiza as relações discutidas nesta seção:

**Quadro 5: Problemas e potenciais de participação nos planos diretores segundo grupos de críticas**

<b>Criticas aos planos tradicionais</b>	<b>Problemas possíveis do formato atual</b>	<b>Potencial de participação</b>
Disjunção entre planejamento e gestão	Não elaboração do plano por municípios de pequeno porte.	Empoderamento e Monitoramento (fiscalização)
	Obrigatoriedade imposta por Lei	
	Questão política-partidária	
Distanciamento entre os planos e a realidade dos municípios	Grande número de diretrizes de difícil implementação	
	a “terceirização” das atividades de elaboração do plano	
Concepção Tecnocrática (poder das classes dominantes)	Excesso de conteúdo técnico	Temas de fácil entendimento, que não exigem conhecimentos específicos. Apostas quentes
	Maior participação das classes favorecidas	Recrutamento de participantes em comunidades desfavorecidas. Abordar temas de interesse dos segmentos vulneráveis. Apostas quentes.
	Temas relacionados aos problemas da classe favorecida	Abordar temas de interesse dos mais pobres. Qualidade da deliberação: o interesse é o da maioria. Monitoramento.
	Falta de conhecimento das classes desfavorecidas	Espaços para que os cidadãos expressem e formem suas opiniões. O aprendizado através da discussão.
	Propostas de planejamento de acordo com os compromissos eleitorais de curto prazo	Empoderamento e Monitoramento (fiscalização)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2004), Villaça (2000), Fung (2004), Braga (1995), Valle (2007), com elaboração pelo autor

Contribuições surgiram para a construção de alternativas buscando formular um urbanismo democrático que passa por desconstruir as idéias e as práticas dominantes.

Nesse sentido, temos a contribuição de Maricato (2001), propondo que as alternativas aos modelos tradicionais de planejamento urbano, o Plano Diretor, devem buscar a inter-relação entre plano e gestão. Para a autora, a distância entre plano e gestão se presta ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos práticas arcaicas. Neste sentido, não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei, mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas e com fiscalização.

Para Braga (1995) e Villaça (1999), o plano diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana. O excesso de técnica prejudica o entendimento por leigos. Os estudos técnicos

são necessários na medida em que dão subsídios e/ou avaliam a viabilidade técnica das propostas discutidas politicamente. O que deve haver é um equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento. O principal objetivo do plano é o de dar transparência à política urbana, já que este é uma lei, um documento público. E isso é garantido pelo aspecto da democratização, pois é ele que garante a transparência das “regras do jogo”. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do planejamento urbano, de forma transparente, para a crítica e avaliação de toda a população é muito importante para a qualidade do Plano Diretor.

É através da participação cidadã na formulação e gestão de políticas na esfera local que se poderá amenizar os problemas citados acima. Como exposto neste trabalho, a participação efetiva da sociedade pode-se traduzir em avanços.

Mas para a participação ser efetiva, ela precisa ser qualificada, ou seja, não basta somente a presença numérica das pessoas. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las simplesmente à teia burocrática. Elas têm necessidade e o direito de conhecerem esta teia para poderem intervir de forma qualificada e exercitarem uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva.

#### **4 A SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES EM MINAS GERAIS**

O planejamento urbano brasileiro sofreu mudanças significativas a partir da inclusão de um capítulo específico de Política Urbana na CF de 1988. Nesse capítulo, o Plano Diretor é consagrado como o instrumento básico da política urbana municipal, tornando-se obrigatório para os municípios com mais de 20 000 habitantes e recomendável para todos os outros. A regulamentação deste capítulo constitucional começa a vigor em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC)<sup>5</sup>, no qual cria e consolida instrumentos para a gestão urbana municipal, visando garantir o direito à cidade, além de regulamentar o preceito constitucional acerca da elaboração do Plano Diretor. Assim, essa Lei Federal estatui prazo de cinco anos para que os municípios com mais de 20.000 habitantes ou que pertençam às regiões metropolitanas elaborem e aprovem seus respectivos planos diretores.

Por apresentar o maior número de municípios do país, 853, o Estado de Minas Gerais passa a ser de grande importância no cenário nacional quanto ao planejamento urbano municipal, ou seja, com a criação de Planos Diretores nesses municípios.

De acordo com os dados do Censo 2000, dos 853 municípios mineiros, 184 estavam obrigados a elaborar e aprovar seus Planos Diretores: 166 por possuírem mais de 20.000 habitantes e 18 por se encontrarem em regiões metropolitanas - mesmo tendo população inferior a 20.000 habitantes. Conforme determina o EC, o prazo de elaboração e aprovação dos Planos Diretores desses municípios findava em outubro de 2006, sob pena de o prefeito e demais responsáveis incorrerem em improbidade administrativa (art. 52).

A Superintendência de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), no ano de 2007, realizou pesquisa de levantamento de dados para verificar a situação desses 184 municípios, e revelou que 121 (65,76%) dos municípios possuem plano diretor aprovado (tabela 1).

---

<sup>5</sup> Lei federal nº 10.257/01, de 10 de julho de 2001.

**Tabela 3: Municípios que possuem Plano Diretor (PD) – Minas Gerais - 2007**

Situação do PD	Frequência	
	Abs.	%
Aprovado	121	65,76
Em tramitação na câmara	18	9,78
Em elaboração	14	7,61
Não possui ou sem informação	31	16,85
Total	184	100

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), 2007, com elaboração pelo autor.

Entre outubro de 2006 e março de 2007, o MCidades juntamente com o CONFEA, realizou uma pesquisa a respeito dos Planos Diretores Participativos no Brasil, em que procurou saber a respeito do processo de elaboração dos planos, assim como os seus conteúdos. Foram aplicados formulários aos representantes da prefeitura e da sociedade civil em 1 552 dos 1 682 municípios com obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor (PD) em todo o território nacional. No momento analisar-se-á somente as informações fornecidas pelos representantes da prefeitura. Dentre o total de municípios obrigados a elaborar o PD (184), foram pesquisados 151 no estado de Minas Gerais.

Observa-se que apenas 74 (49%) dos 151 municípios apresentavam-se com o PD/Revisão aprovados (tabela 2), o que difere da pesquisa realizada pela SEDRU, na qual apresentou que 121 (65,76%) dos 184 municípios obrigados a elaborar seus planos tinham o feito. Essa diferença pode ser explicada pela data na qual foram realizadas as pesquisas e pelo fato dos dados do MCidades/CONFEA não serem muito claros a respeito de qual plano já foi elaborado, uma vez que considera que alguns planos aprovados anteriormente poderiam estar em processo de revisão.

**Tabela 2: Situação dos planos diretores segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007**

(continuação)

Situação	Frequência	
	Abs.	%
PD até 10/10/1996 sem revisão	1	0,7
PD/Revisão aprovados	74	49,0
PD/Revisão em aprovação	26	17,2
PD/Revisão em desenvolvimento	35	23,2

		(conclusão)
Não está fazendo PD	5	3,3
Sem informação	10	6,6
Total	151	100

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: Foram pesquisados 151 municípios dos 184 em obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor em Minas Gerais de acordo com os dados do Censo 2000.

O MCidades/CONFEA agrupou os dados referentes as municípios com PD/Revisão, nos municípios que tiveram a iniciativa de elaboração do PD. Nota-se que apenas 4,26% dos municípios não tomaram a iniciativa de elaborar o PD, mostrando que grande parte das municipalidades já aprovou seus planos ou estão em fase de criação/revisão destes. (tabela 3).

**Tabela 3: Municípios que tomaram a iniciativa ou não de elaborar o Plano Diretor segundo representante da prefeitura - Minas Gerais - 2007**

Situação	Frequência	
	Abs.	%
Municípios que tomaram a iniciativa	135	95,74
Municípios que não tomaram iniciativa	6	4,26
Total	141	100

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: A relação apresentada não contabilizou os 10 municípios que constavam como “Sem Informação” na tabela 1.

Ao se analisar a faixa populacional e a situação nas quais estão inseridos os municípios, constata-se que os municípios que não estão elaborando seus planos diretores são os de menor porte, com população até 50 000 habitantes (tabela 4). Como mencionado na **seção 3**, os municípios com população menor geralmente possuem menos recursos para elaborarem seus planos ou ainda não começaram a sentir os problemas advindos do crescimento urbano desordenado, tais como favelização, falta de moradia ou transporte, podendo ocorrer a percepção de que não necessitam de um plano diretor. A idéia de PD que predomina é a de “solucionar problemas”, e não a idéia de planejamento urbano adequado, da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana.

**Tabela 4: Situação dos Planos Diretores (PD) por faixa populacional nos municípios de Minas Gerais segundo representante da prefeitura - 2007**

Situação do PD	Faixa Populacional											
	Até 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 500.00		Mais de 500.000		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PD até 10/10/1996 sem revisão	-	-	-	-	1	3,8	-	-	-	-	1	0,7
PD/Revisão aprovados	9	52,9	35	41,7	18	69,2	11	52,4	1	33,3	74	49
PD/Revisão em aprovação	3	17,6	14	16,7	5	19,2	3	14,3	1	33,3	26	17,2
PD/Revisão em desenvolvimento	2	11,8	26	31	2	7,7	5	23,8	-	-	35	23,2
Não está fazendo PD	2	11,8	3	3,6	-	-	-	-	-	-	5	3,3
Sem informação	1	5,9	6	7,1	-	-	2	9,5	1	33,3	10	6,6
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>11,3</b>	<b>84</b>	<b>55,6</b>	<b>26</b>	<b>17,2</b>	<b>21</b>	<b>13,9</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Outro ponto importante é a relação do período de elaboração desses planos. Ao analisar os dados da SEDRU e das datas de aprovação das leis complementares dos 121 municípios com o PD aprovado em Minas Gerais, verifica-se que cerca de 72% (tabela 5) dos municípios aprovaram seus planos somente após a criação do EC, apesar da CF 1988 já estabelecer a obrigatoriedade da elaboração do PD às municipalidades com mais de 20 000 habitantes. Mesmo considerando que na data da vigência da CF 1988 alguns municípios não se enquadravam nos critérios de obrigatoriedade, mas que hoje se enquadram, foram poucos os municípios que tiveram a iniciativa de elaborar o plano após a Constituição. Observou-se, também, que muitos planos diretores foram aprovados na data limite imposta pelo EC, outubro de 2006, e alguns ainda após essa data, o que poderia acarretar em penalizações aos prefeitos municipais, como estabelece o art. 52 do EC<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Como exposto, o prazo para a elaboração do plano diretor findava em outubro de 2006, mas alguns municípios elaboraram o plano somente após essa data, o que poderia incorrer em improbidade administrativa aos prefeitos destes municípios. Porém, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.673, de 8 de maio 2008, que prorrogou o prazo para os municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista no art. 41 do EC a terem seus planos diretores aprovados até 30 de junho de 2008.

**Tabela 5: Período de aprovação da lei complementar dos planos diretores segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Período de aprovação	Frequência	
	Abs.	%
Antes do Estatuto da Cidade	(1)13	10,74%
Depois do Estatuto da Cidade	87	71,90%
Sem Informação	21	17,36%
Total	(2)121	100%

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), 2007, com elaboração pelo autor.

Notas: (1) Planos em revisão foram considerados que fizeram o PD antes do EC, (2) Só foram contabilizados municípios com os PD aprovados

Três pontos principais podem ser extraídos desses dados. Primeiramente, a importância da aprovação do EC. Sem esse Estatuto poucos municípios elaboraram seus planos, mostrando o quanto era fundamental uma legislação específica de abrangência nacional para garantir que os princípios e instrumentos enunciados na CF 1988 fossem implementados.

Em segundo lugar, a criação do MCidades em 2003, que através de uma política de incentivo a elaboração dos planos – conferências, campanhas e criação de guias - conseguiu divulgar a importância de um planejamento urbano municipal adequado.

Em terceiro lugar, por outro lado, a partir da tabela e das datas de aprovação dos planos analisadas, pode levar a concluir que muitos planos foram criados somente pela força da Lei, já que esta estabelecia punições aos prefeitos que, até a data limite, não tivessem elaborado ou aprovado seus planos. Esse ponto leva a pensar em um certo desinteresse por parte dos políticos na elaboração de seus planos, mostrando que estes não vêem o plano diretor como um instrumento importante para o planejamento urbano. Além disso, esse descompromisso leva a crer que esses foram criados sem uma metodologia de elaboração adequada, o que aumenta as desigualdades existentes, pois impossibilita a participação das classes desfavorecidas.

Há praticamente vinte anos já era obrigatório a elaboração do PD, uma pergunta que se pode fazer é: como há ainda municípios que estão dentro dos critérios de obrigatoriedade e não fizeram seus PDs?

Um ponto importante a ser destacado na pesquisa do Midades/CONFEA é que alguns municípios terceirizaram a elaboração de seus planos.

Do total de municípios em Minas Gerais, 71,5% tiveram algum tipo de terceirização durante o processo de elaboração do plano (tabela 6). Como exposto na **seção 3**, a terceirização pode fazer com que os planos fiquem interessantes tecnicamente mas inviáveis politicamente. Ao se relacionar a questão da terceirização com a elaboração ou não do plano (tabelas 1 a 5), constata-se que alguns planos são elaborados somente por obrigação, e justamente a terceirização pode ser a saída para aqueles prefeitos que querem somente estar “dentro da lei”, não encarando o plano com o seu verdadeiro objetivo, aumentar a eficiência do planejamento urbano municipal, e sim como um instrumento legítimo, longe de ser implementado. Essa terceirização também pode afastar os indivíduos conhecedores da realidade local do processo de elaboração do plano, fazendo com que este plano fique fora da realidade do município.

Ao analisar a ocorrência de terceirização por faixa populacional em Minas Gerais, observa-se que não são apenas os municípios com menor população que tiveram terceirização durante a elaboração do plano. Apesar dos municípios com população até 20.000 utilizarem a terceirização em 82,4% dos casos analisados, em todas as outras faixas populacionais tivemos um índice de 57% ou mais de terceirização (tabela 6)

**Tabela 6: Ocorrência de terceirização nos planos diretores por faixa populacional segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007**

(continuação)

Faixa Populacional	Terceirização							
	NS/NR		Sim		Não		Total	
	Abs.	%	Abs..	%	Abs.	%	Abs.	%
Até 20.000	1	5,9	14	82,4	2	11,8	17	100
De 20.001 a 50.000	11	13,1	61	72,6	12	14,3	84	100
De 50.001 a 100.000	5	19,2	19	73,1	2	7,7	26	100

	(conclusão)							
De 100.001 a 500.000	2	9,5	12	57,1	7	33,3	21	100
Mais de 500.000	-	-	2	66,7	1	33,3	3	100
Total em Minas Gerais	19	12,6	108	71,5	24	15,9	151	100

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Quanto ao tipo de terceirização, verifica-se que grande parte dos municípios foram auxiliados por outra organização em todos os trabalhos do plano, e outra grande parte tiveram terceirização através de assessoria ou consultoria durante a elaboração do plano. Nota-se que até mesmo municípios de médio a grande porte (de 100 000 a 500 000) utilizaram a terceirização para a criação dos seus planos, e em muitos casos em todos os trabalhos do plano, o que reforça a idéia de que não são somente os municípios menores que tem seus planos terceirizados. Destaca-se que os municípios com população acima de 500 000 não tiveram terceirização em todos os trabalhos do plano, e sim somente para assessoria/consultoria e levantamentos comunitários, o que mostra a dificuldade de se obter informações a respeito da realidade local nas cidades de grande porte (tabela 7).

Uma importante hipótese que deve ser considerada para explicar a terceirização é que algumas municipalidades não têm competência técnica e administrativa para elaborarem seus planos diretores, e por isso, a terceirização pode ser a única saída para que estas consigam criar seus planos. Porém, é importante salientar o papel das prefeituras e da própria população na fiscalização da elaboração desses planos, para que sejam viáveis politicamente e apresentem soluções para a realidade local, e não somente um produto tecnicamente comprado que dificilmente será implementado.

**Tabela 7: Tipo de Terceirização nos planos diretores por faixa populacional segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007**

Terceirizações	(continuação)											
	Faixa Populacional											
	Até 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 500.000		Mais de 500.000		MG	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Todos os trabalhos do Plano	4	23,5	30	35,7	9	34,6	5	23,8	-	-	48	31,8
Assessoria/Consultoria	9	52,9	31	36,9	9	34,6	5	23,8	1	33,3	55	36,4
Banco de dados específicos	2	11,8	7	8,3	2	7,7	1	4,8	-	-	12	7,9

	(conclusão)											
Dados georreferenciados	3	17,6	14	16,7	3	11,5	2	9,5	-	-	22	14,6
Levantamentos Comunitários	3	17,6	5	6,0	2	7,7	-	-	2	66,7	12	7,9
Levantamentos Técnicos	5	29,4	12	14,3	3	11,5	2	9,5	-	-	22	14,6
Outras	-	-	1	1,2	-	-	-	-	-	-	1	0,7
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a) Na pesquisa, mais de uma opção poderia ser marcada. O total não corresponde à somatória das respostas mas ao total de municípios entrevistados dentro do recorte definido. (b) Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

A participação do cidadão no planejamento urbano é o elemento novo proposto pelo EC, que em tese possibilita a intervenção dos cidadãos na realidade do município através do plano diretor. O processo de elaboração dos planos diretores pode permitir uma ação participativa de todos os segmentos da sociedade, bem como no processo de fiscalização. O que se percebe, porém, é que a participação da população durante a elaboração dos planos muitas vezes não é vista como um potencial para a melhoria do planejamento urbano.

De acordo com o EC e com a metodologia proposta pelo MCidades, presente no “Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” o direito a participação é assegurado em todas as fases de elaboração do plano. Em relação à participação, a formação de um Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil, é de extrema importância no processo de preparação, condução e monitoramento da elaboração do PD. Cabe ao Núcleo Gestor:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo. (BRASIL, 2004, p.46)

Dada a importância do Núcleo Gestor durante a elaboração e implementação do plano, um número alto de municípios, cerca de 20% dos municípios, não o possuem. Isso faz com que a população desses municípios não tenha um canal institucional de participação cidadã que exerça as funções de assessoria, formulação, fiscalização na área de política urbana, o que dá margem à volta das práticas tradicionais de planejamento urbano (tabela 8).

**Tabela 8: Existência de Núcleo Gestor no processo de elaboração do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Existência	Frequência	
	Abs.	%
Sim	111	73,50%
Não	30	19,87%
NS/NR	10	6,63%
Total	151	100%

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: NS = não sabe. NR = não respondeu.

Outra fase de grande importância na metodologia de elaboração do PD e na mobilização de participação é a etapa de divulgação, quando se anunciam o início do processo e as regras para elaborar o PD. Durante esta etapa, deve haver uma ampla divulgação para a população, através de diversos meios de comunicação, com o objetivo de atingir o maior número de indivíduos, principalmente os mais desfavorecidos da sociedade.

Observa-se que em 97,4% dos municípios houve divulgação de atividades para discussão do PD. Esse número é bastante expressivo, o que mostra que há uma tentativa de convocar a população para os debates públicos (tabela 9).

**Tabela 9: Ocorrência de divulgação dos trabalhos do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais -2007**

Ocorrência de divulgação	Frequência	
	Abs.	%
Sim	147	97,4
Não	4	2,6
NS/NR	-	-
Total	151	100

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a) NS = não sabe; NR = não respondeu. (b) Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Percebe-se, ainda, uma grande quantidade de meios de comunicação utilizados para a divulgação dos trabalhos do PD, o que possibilita atingir o maior número de indivíduos nas diferentes comunidades da cidade. Destaca-se também, que os meios de comunicação mais citados, são os meios de fácil acesso pelas camadas de baixa renda, tais como carro de

som, boca-a-boca de lideranças comunitárias, cartazes em locais públicos, jornal e rádio local (tabela 10).

Como visto na **seção 2**, no desenho de minipúblico proposto por Fung (2004), a seleção e o recrutamento voltados para as classes desfavorecidas permite amenizar o viés da participação, em que há somente a participação da minoria rica e qualificada. A seleção dos participantes nas diversas comunidades permite uma maior participação dos diferentes atores sociais e um maior conflito de interesses, ideal para elaboração de políticas públicas voltadas para o bem comum.

**Tabela 10: Veículos de comunicação utilizados para a divulgação dos trabalhos do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Veículos de Comunicação Utilizados	Frequência	
	Abs.	%
Boca-a-Boca de lideranças comunitárias	113	74,8
Canal de TV aberto	38	25,2
Canal de TV pago	21	13,9
Carro de Som	103	68,2
Cartazes em locais públicos	98	64,9
Convite em cobranças periódicas	27	17,9
Convite individual para cada munícipe	52	34,4
Convite individual para público específico	105	69,5
Faixas em locais públicos de grande circulação	92	60,9
Jornal local	107	70,9
Jornal regional com circulação local	37	24,5
Outdoor em pontos estratégicos	34	22,5
Panfletagem	82	54,3
Publicação no Diário Oficial do Estado	25	16,6
Publicação no Diário Oficial do Município	39	25,8
Rádio local	95	62,9
Rádio regional com sintonização local	26	17,2
Revista local	28	18,5
Revista regional com circulação local	17	11,3
Site da Prefeitura	70	46,4
Internet	-	-
Outros	1	0,7

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a) Mais de uma alternativa poderia ser marcada. (b) Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Na etapa de discussão do plano, são apresentados à população os trabalhos até então feitos. Afim de atingir o maior número de segmentos da sociedade, deve haver diferentes atividades para se discutir o plano (tabela 11).

A atividade planejada mais citada foi a audiência pública, que deve ser usada para definir a metodologia de elaboração do Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, bem como para discutir os grandes temas, que estarão contidos no plano. Cerca de 74% dos municípios planejaram audiências públicas, podendo dizer que grande parte dos municípios estavam se adequando à obrigatoriedade estabelecida pelo EC.

A capacitação também foi outra atividade planejada muito citada. Dos 151 municípios pesquisados, 102 programaram capacitações durante o processo de elaboração do plano. A capacitação é a fase onde ocorre o esclarecimento à população a respeito do que está sendo feito e são divulgadas as informações para que os cidadãos conheçam a importância do PD como um instrumento capaz de amenizar os problemas mais comuns da sociedade e quais são as possibilidades de participação; o que possibilita uma troca de saberes entre as pessoas envolvidas e um maior conhecimento da população sobre o processo de elaboração, implementação e fiscalização dos planos diretores.

Outro ponto importante foi a grande quantidade de municípios (66,23%) que não programaram a conferência como atividade para a discussão do plano.

As conferências têm a finalidade de definir os grandes marcos da política urbana, por exemplo, ao propor princípios, diretrizes e prioridades para o Plano Diretor ou para a política urbana, e ao escolher os membros para o Conselho de Política Urbana ou da Cidade. A Conferência é um momento privilegiado para ampliar a participação na cidade, dirimir conflitos, integrar o debate sobre as políticas setoriais e sobre experiências de Orçamento Participativo, e pode tornar-se o grande evento político de concertação de idéias, na cidade (BRASIL, 2004, p.45).

Todas essas atividades são os meios que a população tem para obter conhecimento a respeito do processo de elaboração do plano e expor seus problemas. Portanto, todas as formas citadas acima não devem ser somente planejadas, e sim realizadas, com o objetivo de assegurar uma maior participação de todos os segmentos da sociedade e conseqüentemente ter um maior conhecimento da realidade local.

**Tabela 11: Situação das atividades para a discussão do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Tipos de atividades	Situação da atividade			
	Não planejada		Planejada	
	Abs.	%	Abs.	%
Audiências Públicas	40	26,49	111	73,51
Capacitações	49	32,45	102	67,55
Conferências	100	66,23	51	33,77
Consultas Públicas	91	60,26	60	39,74
Debates Públicos	82	54,30	69	45,70
Plenárias	91	60,26	60	39,74
Sensibilizações	92	60,93	59	39,07
Shows Públicos	141	93,38	10	6,62
Outros	151	100,00	-	-

Fonte Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara também é necessária a realização de audiências públicas para que a população possa discutir e propor emendas ao plano diretor. De acordo com o EC, a audiência pública como instrumento de participação do processo legislativo, é requisito obrigatório para a aprovação do plano PD pela Câmara Municipal, bem como condição de validade da lei municipal que instituir o PD.

É possível perceber que cerca de 30% dos municípios considerados não realizaram audiências públicas durante a tramitação do Projeto de Lei (PL) na Câmara, deixando a população impossibilitada de debater a respeito do plano e conseqüentemente expor as suas necessidades mais imediatas. Como estabelece o EC, a não realização das audiências públicas no processo legislativo do PD implica no vício deste processo, que pode resultar na declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano (tabela 12).

Em relação à quantidade das audiências públicas é difícil determinar um número adequado, já que cada município possui um número de habitantes, uma distribuição populacional e características socioeconômicas diferentes. Porém, de acordo com o modelo de desenho institucional de Fung (2004), em instâncias participativas em que os cidadãos

participam diretamente na determinação das agendas de políticas, como precisa ser no âmbito legislativo, as reuniões devem ser mais frequentes, pois suas decisões devem ser atualizadas e porque o monitoramento dos representantes é um esforço contínuo.

Analisando a tabela, percebe-se que mais de 50% dos municípios entrevistados realizaram somente uma ou duas audiências públicas na Câmara, podendo considerar um número relativamente baixo, já que é um espaço onde a população em desvantagem pode questionar e propor soluções para seus problemas, e acima de tudo fiscalizar o processo de elaboração do plano (tabela 12).

**Tabela 12: Situação das audiências públicas durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Situação	Frequência	
	Abs.	%
Ocorrência de audiências públicas		
NS/NR	4	4,40
Não Houve	28	30,77
Houve	59	64,84
Total	91	100,00
Quantidade de audiências públicas		
NS	10	16,95
1	16	27,12
2	16	27,12
3	5	8,47
4	7	11,86
Mais que 4	5	8,47
Total	59	100,00

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a) A análise da presença ou não de audiências públicas no legislativo só foi feita em 91 municípios, porque antes foi perguntado ao entrevistado se ele tinha conhecimento do Projeto de Lei na Câmara, afim de saber se ele realmente teria condições de responder se tiveram ou não audiências públicas e a sua quantidade; e, portanto, somente 91 dos 151 municípios entrevistados responderam que tinham conhecimento. (b) NS = não sabe; NR = não respondeu

A realização de audiências públicas também pode influenciar na alteração do Projeto de Lei, pois quando se tem audiências no legislativo municipal um maior número de

emendas podem ser propostas e um maior número de diretrizes podem ser questionadas. Nesta mesma linha de raciocínio, quando não se têm audiências o Projeto de Lei geralmente não sofre alterações. A tabela 13 mostra que 45% dos municípios que tiveram audiências públicas na Câmara tiveram alguma alteração no seu PL, seja ele parcial ou em grande parte dos seus conteúdos.

Antes de ser aprovado, o PL deve ser apresentado à população, que manifesta as suas reivindicações. O que se pode perceber, é que os projetos que foram alterados (45%) ao menos foram debatidos, o que possibilitou um conflito de interesses e um questionamento das diretrizes propostas.

Constata-se que grande parte dos municípios mesmo tendo ocorrido audiências públicas na Câmara tiveram seu PL aprovado na íntegra, sendo difícil criar uma relação entre audiência pública e alteração no PL. O que vale ressaltar é a importância das audiências públicas como forma de dar oportunidade aos segmentos sociais desfavorecidos de participarem da elaboração de uma lei que vai intervir diretamente na qualidade de vida da população e na sua fiscalização, afim de assegurar que essa lei tenha como objetivo principal o interesse comum.

**Tabela 13: Situação relativa à aprovação do Projeto de Lei (PL) do Plano Diretor na Câmara Municipal segundo representante da prefeitura – Minas Gerais - 2007**

Situação do PL	Frequência	
	Abs.	%
Aprovado na íntegra	28	30,77
Devolvido	2	2,20
Com alterações em todos os conteúdos	1	1,10
Com alterações parciais	38	41,76
NS/NR	22	24,18
Total	91	100,00

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a) Pelos mesmos motivos da tabela anterior, foram analisados somente 91 municípios. (b) NS = não sabe; NR = não respondeu

O EC estabelece o conteúdo do PD com o objetivo de que este determine como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

No que se refere aos conteúdos estabelecidos pelo EC que devem estar previstos no plano, percebe-se que grande parte deles estão relacionados ao controle do uso e ocupação solo, afim de que o desenvolvimento das cidades aconteça de forma sustentável. Destacam-se dois pontos importantes. O primeiro ponto citado por cerca de 70% dos municípios é a consolidação das leituras técnicas e comunitárias como um dos conteúdos do PD (tabela 14). A leitura da cidade corresponde ao diagnóstico da realidade municipal, especialmente nos aspectos relacionados à cidade desigual, por meio da interação e da síntese entre as leituras técnica e comunitária, o que permite qualificar e dimensionar os pontos fundamentais para o processo de planejamento urbano voltado para uma cidade mais justa (BRASIL, 2004).

Por representar a realidade municipal, a leitura técnica e comunitária deve ser um dos conteúdos do plano, o que possibilita uma maior aproximação com os problemas locais.

O segundo ponto importante é a Estrutura do Sistema de Planejamento e Gestão, comentado por 74,8% dos municípios. No texto do PD deve estar explícito como deve ser o funcionamento do sistema de planejamento e gestão municipal, que deve integrar os diversos segmentos da sociedade – administração municipal, conselhos municipais, órgãos e entidades federais e estaduais - para a aplicação das políticas e diretrizes previstas no plano e, principalmente assegurar a participação de toda a população no processo de planejamento, bem como permitir o acesso às informações a respeito do plano.

**Tabela 14: Conteúdos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor ou em Lei Específica segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007**

Conteúdo	Frequência	
	Abs.	%
Macrozoneamento	124	82,1
Zoneamento Ecológico Econômico	78	51,7

		(conclusão)
Zona Especial de Interesse Ambiental	123	81,5
Zona Especial de Preservação Cultural	106	70,2
Zona Especial de Comunidade Tradicional	34	22,5
Delimitação Perímetro Urbano	129	85,4
Consolidação das Leituras Técnica e Comunitária	105	69,5
Definição de eixos estratégicos	109	72,2
Diretriz para as Políticas Setoriais	122	80,8
Diretriz para investimentos prioritários	79	52,3
Estrutura Sistema de Planejamento e Gestão	113	74,8
Parâmetros Urbanísticos	126	83,4
Parâmetros Uso do Solo Urbano	126	83,4
Parâmetros Uso do Solo Rural	112	74,2

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Apesar da possibilidade de participação da sociedade nas diversas etapas de elaboração e implementação do plano, a participação do cidadão no acompanhamento, avaliação e revisão do PD ainda não é vista como uma questão de enfrentamento prioritário pelos representantes municipais. A participação do cidadão no acompanhamento do PD só foi citada como o terceiro item prioritário por 25% dos municípios pesquisados, mostrando que deve haver um maior esforço por parte dos representantes municipais em relação ao aprimoramento do sistema de participação, que deve incorporar todos os segmentos da sociedade (tabela 15).

**Tabela 15: Questões de enfrentamento prioritário do plano diretor segundo representante da prefeitura – Minas Gerais – 2007**

Questões Estruturais	(continuação)					
	Item 1		Item 2		Item 3	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Oferta de terras para novas moradias	17	11,26	-	-	1	0,66
Ação sobre os vazios urbanos	21	13,91	1	0,66	-	-
Regularização fundiária	18	11,92	11	7,28	1	0,66
Limitação para a expansão urbana	13	8,61	9	5,96	2	1,32
Atualização de cadastros	13	8,61	9	5,96	1	0,66
Estímulo às atividades econômicas	1	0,66	4	2,65	2	1,32
Definição de prioridades para o orçamento municipal	3	1,99	12	7,95	4	2,65
Captura de valorização imobiliária	-	-	3	1,99	1	0,66
Sistema de abastecimento de água	4	2,65	2	1,32	2	1,32
Sistema de esgotamento sanitário	12	7,95	10	6,62	4	2,65

	(conclusão)					
Manejo de águas pluviais (drenagem)	1	0,66	10	6,62	3	1,99
Sistema de coleta de lixo/aterro sanitário	1	0,66	6	3,97	7	4,64
Localização de cemitérios, mercados e outros equipamentos...	-	-	-	-	-	-
Localização de equipamentos públicos (escolas, etc)	5	3,31	1	0,66	-	-
Iluminação pública	-	-	2	1,32	-	-
Sistema viário	4	2,65	7	4,64	11	7,28
Sistema transportes e mobilidade	9	5,96	8	5,30	4	2,65
Proteção do patrimônio cultural	3	1,99	5	3,31	2	1,32
Proteção do patrimônio ambiental	1	0,66	17	11,26	15	9,93
Despoluição dos mananciais e cursos d'água	-	-	4	2,65	9	5,96
Reforma administrativa	-	-	2	1,32	9	5,96
Participação do cidadão no acompanhamento do Plano Diretor	-	-	-	-	38	25,17
Outros	2	1,32	2	1,32	10	6,62
NR/NS	23	15,23	26	17,22	25	16,56
Total	151	100,00	151	100,00	151	100,00

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: (a)NS = não sabe; NR = não respondeu; (b) Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento; (c) Foram perguntadas aos entrevistados as três questões de enfrentamento prioritário. O item 1 representa a primeira opção e assim sucessivamente.

A participação cidadã é de grande importância na determinação de políticas públicas urbanas que visem o interesse comum, ou seja, que amenizem os problemas dos mais necessitados e excluídos da sociedade. Porém, deve ser papel do Estado permitir a participação efetiva da sociedade de forma organizada, resgatando os atores sociais enquanto campo de possibilidades no pensar e fazer a cidade.

A pesquisa do MCidades/CONFEA 2007 além procurar saber a respeito do processo de elaboração e do conteúdo dos planos diretores, solicitou aos representantes da prefeitura e da sociedade civil de cada município que fizessem uma avaliação dos trabalhos do PD.

Como se observa, é bastante alto o índice de entrevistados que não souberam ou não responderam a respeito da avaliação geral dos trabalhos do plano. Não fica claro aqui o motivo desse alto índice. Em relação às respostas obtidas, as duas tabelas são semelhantes, e destaca-se que as de avaliações dos trabalhos do plano foram qualificadas como ótimo ou bom, mostrando que tanto a população como a prefeitura estão satisfeitos com o processo geral de elaboração do PD (tabela 16).

**Tabela 16: Avaliação dos trabalhos do Plano Diretor segundo representante da prefeitura e da sociedade civil - Minas Gerais – 2007**

Avaliação	Representante			
	Prefeitura		Soc. civil	
	Abs.	%	Abs.	%
Ótimo	18	11,93	12	9,77
Bom	27	17,88	22	17,88
Regular	2	1,32	-	-
Ruim	3	1,98	2	1,62
NS/NR	101	66,89	87	70,73
Total	151	100	123	100

Fonte: Adaptado de: BRASIL, Ministério das Cidades; CONFEA. Pesquisa Nacional Plano Diretor. Brasília, 2007.

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Quanto às avaliações por bloco temático, elas podem ser divididas em relação à condição do material, à condição da participação e à condição de recursos.

Em relação ao material técnico, observa-se uma boa qualificação tanto por parte dos representantes da prefeitura quanto por parte dos representantes da sociedade civil, visto que os diagnósticos comunitários assim como os diagnósticos técnicos tiveram cerca de 65% de avaliações boas ou ótimas (tabela 17). Como apresentado **nesta seção e na seção 3**, uma boa leitura técnica e comunitária pode ser capaz de descobrir quais são realmente as condições locais, o que possibilita solucionar os problemas das classes mais necessitadas.

No que se refere à condição da participação, foram vários os segmentos da sociedade citados, porém destacam-se os mais importantes. Os representantes da prefeitura (cerca de 65%) e da sociedade civil (cerca de 62%) avaliaram a participação das associações comunitárias como ótima ou boa. Constata-se que as comunidades locais participaram efetivamente durante a elaboração do PD em grande parte dos municípios mineiros, visto que tanto os representantes da prefeitura como da sociedade civil a qualificaram muito bem.

A participação das comunidades no processo de elaboração dos planos diretores é muito importante, pois elas conseguem levar aos governantes os seus problemas locais mais imediatos. Por outro lado, a população não organizada não teve uma avaliação tão boa quanto à das associações comunitárias. Somente cerca de 30% dos representantes da

sociedade civil avaliaram a participação da população não organizada como ótima ou boa, mostrando que grupos organizados conseguem participar mais ativamente no planejamento urbano. Interesses difusos não são capazes de constituir políticas públicas, por isso as associações têm um papel fundamental, o de representar o interesse comum de uma pequena localidade.

Ainda em relação à condição de participação, os poderes executivo e legislativo tiveram boa qualificação quanto à sua participação. Observa-se que o Executivo Municipal teve avaliação ótima acima de 47% e superior a 37% por parte do representante da prefeitura e da sociedade civil, respectivamente. Já o Legislativo obteve cerca de 27% e mais de 22% de avaliações ótimas pelo representante da prefeitura e da sociedade civil, respectivamente. Esses números expressivos nos dão a idéia de que houve um envolvimento tanto por parte do executivo quanto do legislativo municipal durante as fases de elaboração do plano. Como visto na **seção 3**, o executivo e o legislativo municipal devem participar ativamente do processo de elaboração do plano, permitindo a participação de toda a sociedade. Deve-se destacar ainda, a baixa qualificação da participação do Ministério Público. É importante o envolvimento do Ministério Público com o Legislativo municipal para que se tenha uma maior legitimidade no processo participativo para a elaboração do PD, o que poderá trazer conseqüências positivas para o processo de tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal e para o processo de implementação das propostas do plano diretor.

Quanto à condição dos recursos, nota-se que a disponibilidade de verbas teve qualificação ótima ou boa acima de 40% tanto por parte da prefeitura como da sociedade civil, supondo que não é somente a falta de recursos que impede a elaboração do plano. Em relação à Consultoria/Equipe Técnica Contratada, a qualificação foi muito boa, já que menos de 6% dos representantes municipais e menos de 11% dos representantes da sociedade civil a qualificaram como regular ou ruim. Supõe-se que houve uma ação conjunta tanto entre a empresa contratada e a administração municipal, como da empresa contratada e a sociedade civil, o que ameniza a criação de planos que não condizem com a realidade do município. Outro ponto a se comentar, foi a excelente avaliação da equipe técnica do executivo. Uma equipe capacitada pode elaborar planos com diretrizes que atendam às classes desfavoráveis, e acima de tudo fazer com que a cidade cumpra a sua função social.



A partir dos fatos apresentados, observa-se um esforço por parte dos municípios tanto para a criação do Plano Diretor, como para a possibilidade da participação da sociedade durante o seu processo de elaboração. Há uma tentativa dos municípios mineiros de se adequar às diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade, seja em relação ao conteúdo ou à gestão democrática das cidades.

No entanto, não é possível qualificar o processo participativo durante as etapas de elaboração do plano em cada município.

Nesse sentido, destaca-se a contribuição de Valle (2007), que analisou os processos participativos de alguns municípios de Minas Gerais, afim de verificar a atuação do Núcleo Gestor, a atuação do Executivo local quanto ao incentivo à participação, os mecanismos de capacitação e os procedimentos para a participação cidadã nas etapas de formulação de estratégias e de aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de planejamento urbano brasileiro foi marcado pela diferença de atuação entre as classes sociais. De um lado, a minoria rica e qualificada, influenciava decisivamente as políticas urbanas e de outro, a maioria pobre, desprovida de qualquer tipo de qualificação e sem condições de reação, observava o crescimento da cidade em benefício desta pequena parte da população.

A grande diferença de poder entre essas duas classes fez com que as cidades desenvolvessem somente nos locais onde habitavam os segmentos favorecidos, que passou a ter todos os tipos de infra-estrutura. Por outro lado, na periferia, crescia a cidade ilegal, sem qualquer condição digna de vida.

O aumento das desigualdades e da exclusão social foi o que levou a classe desfavorecida a questionar um Estado mais justo, que solucionasse os problemas mais comuns - falta de moradia, saneamento, transporte e escola - da maioria da população e que desse oportunidades iguais de participação para os diferentes segmentos sociais na formulação de políticas públicas. Esses novos atores na cena política, que questionam a exclusão e a ação do Estado, assim como lutam no combate das práticas dominantes e por uma inclusão social, foram os responsáveis pelas novas formas de relação entre o Estado e a sociedade em nosso país.

No Brasil, a partir da CF 1988, a participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e caráter do Estado, ganhou forças. Era a busca por uma maior ampliação da participação da sociedade no desenho das políticas públicas e no seu monitoramento, bem como a tentativa de reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas brasileiras, muitas vezes, voltadas para o interesse próprio.

A descentralização proposta pela Constituição deu autonomia aos municípios e estes passaram a ser os responsáveis pela democratização das políticas urbanas e pelas ações que permitam assegurar a qualidade de vida dos seus habitantes. O plano diretor é o instrumento para a garantia da função social da cidade.

O EC regulamentou os capítulos da CF 1988 e estabeleceu uma série de instrumentos para a garantia da função social da cidade. Em relação a esse Estatuto, uma pergunta pode ser feita: quais as possibilidades de mudança a partir da implantação das políticas urbanas previstas pelo Estatuto da Cidade?

A partir do EC, em tese, o cidadão é incorporado ativamente nas tomadas de decisão do planejamento urbano. É garantido o direito à participação de todos os indivíduos da sociedade, independente de sua classe ou condição social nas políticas públicas locais. Para tanto, assume-se que os indivíduos possuem interesses conflitantes que devem ser mediados e negociados de forma transparente e democrática. É a gestão democrática das cidades, a qual permite que o planejamento seja resultado de um trabalho compartilhado entre Estado e sociedade, possibilitando que todos os cidadãos comprometam-se e sintam-se responsáveis pela construção e pela implementação das políticas públicas locais.

Nesta nova concepção de pensar a cidade, o plano diretor, que deve permitir a participação popular nas suas fases de elaboração, é visto como elemento fundamental para acabar com o seu caráter tecnocrático de antigamente. . A participação no processo de planejamento coloca-se como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados, já que provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos, e acima de tudo permite a fiscalização das políticas locais.

Em Minas Gerais, assim como em todo o país, a partir do EC o que se percebe é o aumento significativo de municípios que elaboraram ou estão elaborando seus planos diretores. Quanto à possibilidade de participação cidadã no processo de elaboração desses planos observa-se uma tentativa de adequação aos critérios impostos pelo EC por parte das administrações municipais e o reconhecimento por parte da sociedade civil para com este esforço. Os governantes estão procurando divulgar os trabalhos do plano bem como atrair a sociedade para participar de todo o processo de elaboração do plano. No entanto, algumas etapas importantes não estão sendo respeitadas, principalmente durante a tramitação do projeto de lei na câmara, em que alguns municípios não realizaram audiências públicas, o que impossibilita a sociedade de questionar a respeito das diretrizes que estarão contidas no plano.

Outro ponto a se destacar é a ausência de um canal institucional de participação cidadã responsável pelo processo de preparação, condução e monitoramento da elaboração do PD em grande parte dos municípios entrevistados.

Em relação à população, destaca-se a maior participação de associações ou grupos organizados como a melhor forma de questionar e representar o interesse de uma pequena parte da sociedade durante a formulação de políticas públicas.

A participação da população é o elemento novo na proposta de planejamento e gestão urbanos previsto no EC, capaz de produzir mudanças significativas nas cidades, mas talvez o mais difícil de se concretizar, pois não ocorre somente por força da lei. O processo participativo acontece dependendo do nível de amadurecimento dos movimentos sociais e envolvimento da população.

Apesar das condições favoráveis à proposta de gestão democrática das cidades com a aprovação do EC e da criação do MCidades, o crescimento do processo participativo vai depender do contexto local, ou seja, das características e circunstâncias de cada município, tais como a política, a história do lugar, e suas características geográficas e sociais particulares.

A partir desses fatos podemos questionar se a democratização do planejamento urbano garantirá as mudanças sociais necessárias de justiça social.

No entanto, o que se sabe é que a participação da sociedade deve acontecer de forma efetiva. Para tanto precisa ser qualificada. Informações e conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais é importante na tomada de decisões. A capacitação técnica dos cidadãos para a formulação e análise das políticas públicas, e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a negociação de prioridades e decisões são condições para a eficácia das instancias participativas.

O limite deste trabalho está justamente na impossibilidade de saber como está a participação da população no processo de elaboração, implementação e fiscalização dos planos diretores em cada município. A questão que não podemos analisar é se, por parte da

sociedade civil, os indivíduos estão ou não participando efetivamente do processo de elaboração do plano, ou seja, se estão participando dos debates e audiências públicas afim de questionar suas propostas e fiscalizar as atividades da administração local. O trabalho de pesquisa em cada município seria um desafio, e ele sim poderia trazer informações mais concretas a respeito de como está sendo a participação da sociedade civil no processo de elaboração dos planos diretores. O que temos neste trabalho são apenas alguns dados fornecidos pelo MCidades, que foram adquiridos através de formulário respondido pelas prefeituras e pela sociedade civil.

A contribuição deste trabalho aponta para a importância da participação cidadã no processo de elaboração, implementação e fiscalização dos planos diretores. Essa participação efetiva poderia sim amenizar os problemas que envolvem os planos diretores, discutidos neste trabalho. Essas possibilidades de mudança apontam para um plano diretor de qualidade, que facilite a participação da população.

Em relação aos Planos Diretores Participativos, o planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais. O plano diretor é eminentemente político, e seu objetivo deve ser o de dar transparência e democratizar o planejamento urbano local. O diagnóstico técnico deve vir a *posteriori*, para verificar a viabilidade das diretrizes, que devem ser claras, objetivas e detalhadas, pois quanto mais claras e objetivas forem as diretrizes do plano diretor, melhor para a sua implementação.

Outro ponto importante é que o plano diretor deve preferencialmente ser elaborado pelo município. No máximo poderá haver uma parceria, ou assessoria para assuntos técnicos específicos, mas os agentes da administração local deverão participar efetivamente de todas as etapas de elaboração, pois só assim terão plenas condições e interesse em implementar o plano. Os governantes também devem ter consciência de que o plano diretor deve ser respeitado mesmo após as trocas de mandato.

Como citado neste trabalho, o EC estabeleceu instrumentos para a participação da sociedade durante a elaboração e implementação do plano, tais como audiências públicas, debates e conferências. Apesar dos debates e audiências públicas a respeito de Planos Diretores representarem um avanço democrático no país, eles ainda estão longe de serem

verdadeiramente democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria, e sim de uma pequena parcela da população. Esses debates teriam uma participação maior da sociedade se os planos incluíssem questões de interesse da maioria, tais como habitação, transportes, saúde, saneamento, enfim, programas concretos e objetivos, e não somente promessas, zoneamento, discursos e princípios gerais.

A partir de todos os fatos apresentados em relação às possibilidades de participação e sua importância, o que se pode supor ainda é um domínio da classe favorecida em relação às políticas públicas urbanas, bem como no processo de tomada de decisão em todos os setores da administração pública. O rompimento das práticas centralistas-tecnocráticas ainda é o objetivo do planejamento urbano, para que se possa resgatar ativamente o sujeito enquanto possibilidades no pensar e fazer a cidade. Terminei meu trabalho com uma pergunta ainda sem respostas pelos melhores especialistas: é possível desenvolver um planejamento democrático no Brasil?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: Um Haussmann Tropical**. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BRAGA, Roberto Braga. Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do departamento de planejamento** (Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP), Presidente Prudente, v.1, n.1, p. 15-20, ago. 1995.

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. **Presidência da República**, Brasília, 2007. Disponível em <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)> Acesso em 20/10/2007

BRASIL. Lei Federal n. 11.673, de 08 de maio de 2008. Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. **Presidência da República**, Brasília, 2007. Disponível em <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)> Acesso em 25/05/2008

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

BRASIL, Censo demográfico do. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Brasília: 2000. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em 13/05/2008

BRASIL, Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades**. Brasília: 2007. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em 10/05/2008.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Ministério das Cidades**. Brasília: 2007. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em 10/05/2008.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Pesquisa Plano Diretor Participativo 2007**. Brasília: 2007. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em 10/05/2008.

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

BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: 2007. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em 10/05/2008.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Texto para discussão nº 15. Disponível em <[www.eg.fjp.mg.gov.br](http://www.eg.fjp.mg.gov.br)>. Acesso em 10/02/2008

DAGNINO, Evelina. Introdução. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

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, p. 279-301.

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.

MINAS GERIAS, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). **Planos Diretores**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em <[www.urbano.mg.gov.br](http://www.urbano.mg.gov.br)>. Acesso em 23/04/2008.

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.

MARICATO. Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. Planejamento Urbano no Brasil. A cidade do pensamento único, desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-188.

MARICATO. Ermínia. **Brasil, cidades**. Petrópolis: Vozes, 2001.

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, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000. 415p

VILAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor** [S.l. : s.n. , 2005]

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.

VALLE, Maria Izabel Marques do. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.