

A POLÍTICA URBANA COMO POLÍTICA PÚBLICA E A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR – O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Maria Izabel Marques do Valle

Maria Aparecida Seabra de Carvalho Cambraia

RESUMO

O novo paradigma da gestão urbano-ambiental resgata a cidade e os diferentes espaços municipais, onde as pessoas vivem e se relacionam e os problemas se manifestam, como locais de suporte à formulação e implementação de políticas, onde é possível priorizar e articular ações governamentais, considerando as condições físicas, urbanas e ambientais desses espaços intraurbanos e intramunicipais e a sua interação com a organização social. As novas experiências em gestão pública devem voltar, portanto, seu foco para a relação governo / sociedade.

Este artigo discorre sucintamente sobre os antecedentes da atual política urbana nacional e descreve a proposta metodológica do Ministério das Cidades que propicia aos municípios o atendimento aos preceitos legais instituídos, na questão da participação da sociedade para elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), procurando avaliar seu potencial para contribuir com o aperfeiçoamento democrático na construção das políticas urbanas locais, observando a nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

PLANO DIRETOR; PARTICIPAÇÃO POPULAR; POLÍTICA URBANA

ABSTRACT

The new paradigm of urban and environmental management takes back the city and their different spaces, where people live and relate and where the problems emerge, as places for support of the making and implanting policys, where it is possible privilege and articulate

the action of the local govern, considering the physical, urban and environmental conditions of the intra-urban and intra-government spaces and their interaction with the social organization. So, the new experiences of public management must focus on the relation government / society.

This article makes a brief description of the antecedents of the brazilian actual urban policy and describes the methodological proposal for the local government to attend the rules concerning the participation of the society in the making of the Participative Master Plan (PDP) and tries to evaluate the potencial of that process for the democratic perfectionning of the building of urban local policys, according the new urban and juridical brazilian dispositions.

KEYWORDS

MASTER PLAN; POPULAR PARTICIPATION; URBAN POLICY

INTRODUÇÃO

Os processos políticos, econômicos e sociais ao longo da nossa história têm como resultado a criticidade da extensão da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no país, percebida com especial clareza nas grandes cidades, como descrito por MARICATO (2001). A complexidade do tema – multidimensional e multicausal, e a sua gravidade, fazem com que se debrucem sobre ele promotores e estudiosos das políticas públicas, buscando formas de combate a situações extremas de precariedade, assim como formas de inversão de processos de exclusão que propiciem o resgate dos grupos de risco e o fortalecimento daqueles que se situam no seu limiar, procurando dotar a ambos de capacidade e autonomia para a manutenção de patamares mínimos de vida digna e ascensão social. Segundo VEIGA e CARNEIRO (2005), *o resultado da combinação dos vários processos, sintetizados acima, é a profunda modificação do ambiente em que opera a administração pública, pressionando a sua gestão.*

A política urbana é, historicamente, reprodutora de desigualdades sócio-espaciais e segregação. De acordo com OLIVEIRA (1994), *trata-se de um complexo processo de luta social*. Os esforços para mudança das políticas sociais e das políticas territoriais – urbana e ambiental, têm como referência novos paradigmas instituídos a partir da Constituição Federal de 88 (CF 88), buscando, sob o prisma da sustentabilidade, produzir espaços mais justos e mais humanos.

No que tange à política urbana, a CF 88 inovou ao abordar o tema no art. 182, estabelecendo claramente o vínculo do direito de propriedade à sua função social, com o Estado definindo essa função e, conseqüentemente, o seu conteúdo econômico, por meio da elaboração do Plano Diretor Municipal, em processo legislativo regular e participativo. Mais do que faculdade ou obrigação do poder público, a regulamentação do uso da propriedade e a aprovação de um Plano Diretor representam a criação de um novo direito, o direito coletivo ao planejamento urbano, que traz implícito no seu bojo a busca do bem estar social dos cidadãos. Os processos de democratização e descentralização decorrentes desse novo cenário revalorizam o papel dos governos locais e colocam em foco a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas.

No que tange à política ambiental, a Constituição garante o direito a todos *ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações* (art. 225 da CF 88), preconizando o conceito da sustentabilidade.

O novo paradigma da gestão urbano-ambiental resgata a cidade e os diferentes espaços municipais, onde as pessoas vivem e se relacionam e os problemas se manifestam, como locais de suporte à formulação e implementação de políticas, onde é possível priorizar e articular ações governamentais, considerando as condições físicas, urbanas e ambientais desses espaços intraurbanos e intramunicipais e a sua interação com a organização social.

Com relação à questão da participação da sociedade, FUNG ~~COELHO~~ e ~~NOBRE~~ (2004) afirma que *as experiências atuais dos minipúblicos¹ fortes e empoderados indicam (...) que os públicos da democracia participativa podem ser realizáveis sob algumas das condições contemporâneas*. PAOLI e TELLES (2000) relatam que é possível vislumbrar,

no cenário das transformações em curso, alternativas de uma regulação democrática das relações sociais através de arenas públicas que confirmam legitimidade aos conflitos e nas quais a medida de justiça e a regra de equidade venham a ser alvo de uma permanente negociação capaz de firmar os direitos como parâmetros no reordenamento de economia e sociedade.

As novas experiências em gestão pública devem voltar, portanto, seu foco para a relação governo / sociedade, na qual se destacam os conceitos de descentralização, flexibilização, participação, parcerias, intersetorialidade, territorialidade, responsabilidade pública, com o Estado assumindo o papel de articulador para a produção e implementação de políticas públicas. Busca-se, assim, o equilíbrio entre a visão tecnocrática e a política, a reversão do insulamento técnico e burocrático e a redistribuição do poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade. LUMAMBO e ~~COELHO e MELO~~ (2005) asseguram *que o arcabouço institucional começou a ser apresentado como um fator determinante para desencadear uma sinergia entre Estado e sociedade e, até mesmo, fomentar a participação cívica.*

Este artigo discorre sucintamente sobre os antecedentes da atual política urbana e descreve a proposta metodológica do Ministério das Cidades (MCidades), enquanto arranjo institucional proposto que propicia aos municípios o atendimento aos preceitos

¹ “... ativistas, fundações e mesmo alguns acadêmicos interessados em melhorar a qualidade da esfera pública têm perseguido uma ordem de projetos mais modestos. Esses esforços altamente manufaturados confiam na criação de instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas, freqüentemente fora do “pano cru”. Elas reúnem cidadãos, às dúzias, às centenas ou aos milhares, mas certamente não aos milhões ou às dezenas de milhões, em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. Seguindo Robert Dahl, chamarei esses esforços de *minipúblicos*.” (FUNG, ~~COELHO e NOBRE~~, 2004).

legais instituídos a partir da CF 88 e da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), relativa à questão da participação da sociedade na elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), procurando avaliar seu potencial para contribuir para o aperfeiçoamento democrático na construção das políticas urbanas locais, observando a nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

ANTECEDENTES

O século XX foi marcado por uma expressiva alteração na estrutura socioeconômica brasileira, correspondente à maciça migração campo-cidade. Os dados censitários mostram que, de um país essencialmente agrário nos anos 1900, com 91% da população vivendo na área rural, o Brasil passa a essencialmente urbano em 2000, com mais de 81% da população vivendo em cidades.

Nesse processo, os anos 30/40 foram marcos significativos. O poder político e a economia baseados nas oligarquias rurais entram em crise, deflagrando a Revolução de 30 e chegando, em 1937, à instalação do Estado Novo. O desenvolvimento econômico, antes fundado nas atividades agro-exportadoras, passa a focar a industrialização e a substituição de importações, através de um Estado fortemente intervencionista. Apoiando a política econômica, o Estado implanta uma legislação trabalhista instituindo direitos sociais e privilegiando a população urbana formalmente empregada. A população rural e os trabalhadores informais foram excluídos destes benefícios. O populismo, como estilo de governo, e suas conseqüências são bem descritos por WEFFORT (1980).

O processo de industrialização, concentrado nas grandes cidades, acirrou o processo de urbanização levando grandes contingentes de população a buscarem melhores condições de vida. No entanto, se havia políticas econômicas bem definidas, o mesmo não ocorria com a questão urbana. Deixou-se a cargo da iniciativa privada a produção dos espaços urbanos, regida pela especulação imobiliária. Segundo FERNANDES (1998), ... *os interesses privados conduziram o processo de expansão urbana.*, provocando a expansão caótica das

periferias, totalmente desprovidas dos serviços e equipamentos básicos. Como lembra SOMARRIBA (1992),

por serem menos numerosos, terem idéias mais claras e homogêneas de seus objetivos e possuírem mais recursos para agirem concertadamente, os grupos dominantes possuem melhores oportunidades de acesso ao Estado e habilidade superior para defender e reproduzir o poder, comparativamente às camadas populares. (...) Numa sociedade como a brasileira, caracterizada pelo grande acúmulo de miséria, crescentemente localizada no meio urbano, e por um sistema político afeito ao autoritarismo, ao populismo e ao corporativismo, são enormes os desafios à produção de políticas sociais mais abrangentes, voltadas para as camadas populares.

Como resultado desse processo, crescem os desequilíbrios regionais, proliferam os assentamentos periféricos e precários, desequilibra-se o sistema econômico gerado pelo rápido crescimento, com supremacia do capital transnacional e surto inflacionário, aumenta a pobreza e a desigualdade social. A economia urbano-industrial entra em crise e surge uma verdadeira mobilização política popular, pressionando por reformas estruturais, tanto do ponto de vista da qualidade do meio ambiente urbano como do desenvolvimento econômico e dos processos de democratização social e político. A instabilidade social, política e econômica conforma o contexto em que se instala o regime autoritário, com o golpe de 64, em reação à ameaça representada pela ativação política à sobrevivência do capitalismo, procurando legitimar-se pelo projeto de construir uma grande nação, novamente por meio da ação intervencionista do Estado, de acordo com O'DONNELL (1986).

Os anos 70 e 80 assistem a mudanças que afetam o Estado, a economia e a sociedade. O Brasil assiste ao “milagre econômico”, à exposição da face autoritária do regime, à explosão dos índices de crescimento econômico e, em paralelo, à concentração de renda e capital, conforme relatado em DINIZ (1985). O caráter elitista e excludente do modelo de

desenvolvimento econômico, privilegiando a acumulação em detrimento da equidade, ampliou a desigualdade social. Os processos de urbanização criam bolsões de pobreza e marginalidade nos grandes centros. Conforme FARIA (1983), *o processo de desenvolvimento recente no Brasil acarretou maior concentração da população urbana, insuficiência crescente na criação de empregos industriais e concentração da pobreza urbana nas áreas metropolitanas do país*. Os focos de inquietação, a deserção de setores de apoio ao regime, o novo sindicalismo pressionando pelo exercício da livre cidadania levaram à abertura controlada pelo alto e ao processo de redemocratização, que culmina com a Constituição de 1988.

A CF 88, ao declarar os municípios entes federativos autônomos e aumentando, assim, seu poder, estabelece uma nova correlação de forças intergovernamentais. Os governos locais ganham força, ampliando sua agenda e mudando seu papel, deixando de ser meros executores de ações dos níveis centrais de governo. Na questão urbana, os movimentos sociais urbanos contribuíram de forma decisiva, retomando a ação paralisada em 64. A CF 88 é a primeira Constituição brasileira a incluir a política urbana em seus artigos 182 e 183. MENICUCCI (2002) assevera que

o poder municipal no Brasil teve suas funções bastante ampliadas...o que o torna responsável pelas principais ações que permitam assegurar a qualidade de vida dos municípios....Esse processo ganha consistência quando a população se articula em busca de soluções...a partir de suas necessidades, assumindo papel ativo e colaborando nessa identificação dos problemas e de alternativas...Daí que a cidade se coloca como o local privilegiado para a ação... por ser um espaço definido territorial e socialmente.

A partir dos anos 90, o cenário é marcado por mudanças econômicas e científicas (avanços tecnológicos, globalização, maior complexidade da sociedade, ampliação dos direitos sociais, crises econômicas sucessivas, neoliberalismo, dilema entre ajuste fiscal e gastos sociais), com reflexo direto no papel do Estado e na formulação de

políticas públicas, levando a uma mudança no paradigma da gestão pública, que passa a incorporar critérios como descentralização, participação social, valorização do local diante do global, em novas relações Estado / mercado / sociedade: o Estado como mediador entre o mercado e a sociedade, entre a eficiência / acumulação e a equidade / justiça social. SANTOS (1986) assevera que os processos econômicos e sociais serão sempre mediados pelas instituições políticas, levando a diferentes trajetórias de desenvolvimento

De acordo com DINIZ (1997),

observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal...Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental

Isso propiciou, por meio da pressão do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, após 10 anos de discussões, a aprovação do EC, que instituiu o tripé sustentabilidade, gestão democrática do acesso à terra e participação popular.

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (PDP)

A criação do MCidades vem apoiar a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, promovendo uma campanha nacional pela implementação do EC e divulgando a metodologia dos chamados Planos Diretores Participativos (PDPs), que inaugura um novo paradigma no planejamento urbano, superando a elaboração de planos e projetos pelos níveis superiores de governo, de viés tecnocrático, enfatizando a proximidade com a realidade local e a participação popular.

Se as cidades, em especial as metrópoles, são o lugar das oportunidades, são também o lugar da concentração de renda, da desigualdade, da exclusão. Os processos de produção do espaço segundo a lógica do modelo de desenvolvimento econômico e a ausência de uma regulação adequada têm resultado em conflitos de usos nos espaços municipais, conflitos visualizados concretamente na ocupação irregular praticada por ricos e pobres, na ocupação de áreas inadequadas, de preservação ou de risco, no adensamento excessivo, comprometendo a ambiência urbana e descaracterizando o patrimônio ambiental e o patrimônio histórico e cultural. As cidades crescem exclusivamente segundo o mercado, privilegiando regiões de renda mais alta, em muitos casos mantendo vazios terrenos bem servidos de infra-estrutura e serviços urbanos em função de especulação imobiliária e reproduzindo a exclusão social em ocupações periféricas, irregulares e destituídas de infra-estrutura básica, espaços públicos e equipamentos sociais. LEMOS (2001) afirma que

o urbano é a síntese do diverso, a síntese do acesso a coisas muito diferenciadas... que aglomera não apenas pessoas e construções, mas...aglomera serviços e acessibilidades...”urbanizar socialmente” uma região é criar um modelo de serviço localmente produzido....estando naquela região, o indivíduo tenha uma acessibilidade completa e efetiva a serviços locais e não-locais.

O PDP 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, histórico e dos recursos ambientais e à melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. É uma lei aprovada pela Câmara Municipal, que passará a regular o processo de crescimento e desenvolvimento do município. O PDP 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 sempre

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.

São três os principais fundamentos legais do PDP: a CF 88, que define o Plano Diretor como sendo .. *o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ...que tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.* (art. 182, § 1º, Capítulo II - Da Política Urbana); o EC, que regulamenta os artigos sobre política urbana da CF 88; e a Lei Orgânica Municipal, lei maior do município.

O EC estabelece condições para a elaboração do Plano Diretor, fundamentadas no desenvolvimento sustentável, na qualidade de vida e na inclusão social, com tratamento de áreas urbanas e das áreas rurais. Enfatiza o cumprimento da função social – utilização de cada propriedade segundo não apenas o interesse individual, mas, acima deste, o interesse coletivo; cria instrumentos para a implementação da política urbana; institui a obrigatoriedade da participação da população na elaboração e na implantação do Plano Diretor; e estabelece sanções ao prefeito que o descumprir.

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

Com relação ao conteúdo do PDP, se destacam: i) os princípios gerais, ou fundamentos para o desenvolvimento do município; ii) os objetivos, ou metas a serem atingidas; iii) as diretrizes específicas, ou caminhos para a política urbana e para as

políticas setoriais; e iv) o processo de gestão do desenvolvimento municipal, incluindo aí a mobilização e a participação dos cidadãos.

São **princípios** fundamentais, a função social da propriedade, a sustentabilidade e a participação popular. Neste contexto, a sustentabilidade tem um significado sócio-ambiental, que preconiza o usufruto dos benefícios urbanos por todas as classes sociais. GRAZIA e QUEIROZ (1986) afirmam que

a cidade pode ter a sua sustentabilidade socioambiental ameaçada, caso os interesses privados de uns coloquem em risco os recursos necessários à reprodução das condições de vida dos outros.(...) A ameaça à sustentabilidade urbana que vivemos é resultado da supremacia dos interesses privados, individuais, sobre os sociais, coletivos. (...) Apenas o aprofundamento da democracia poderá viabilizar a sustentabilidade urbana para o conjunto da sociedade brasileira.

São **objetivos** centrais, a organização do espaço municipal integrando atividades urbanas e rurais e distribuindo benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a proteção ambiental e cultural, o bem estar dos cidadãos, a gestão democrática. BRASIL (2004) lembra que o conceito de territorialidade utilizado na relação com a gestão social vai além daquele exclusivamente geográfico para abarcar sua concepção mais ampla, como espaço vivido. Dessa forma, a territorialidade é incorporada à lógica de formulação e implementação de políticas sociais. Quanto à relevância da variável territorial nas políticas sociais com vistas à inclusão social, a autora destaca a possibilidade de sobreposição de desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, o que vem permitir a identificação mais precisa de universos de intervenção, na medida em que são cruzadas informações quanto a déficits habitacionais, degradação ambiental, carências em infra-estrutura e acesso a bens e serviços públicos, insuficiência de renda, situações de ilegalidade fundiária, segregação, violência e criminalidade, dentre outras.

As **diretrizes** devem enfatizar os aspectos físico-territoriais, sendo a ocupação e uso do solo um tema central no Plano Diretor. As demais diretrizes setoriais – sociais, que têm suas estruturas já definidas nas diversas esferas de governo, e econômicas que, nesse contexto globalizado, muitas vezes fogem ao controle da administração municipal – serão abordadas na medida em fornecem a estrutura básica e o suporte para que a política urbana, de exclusiva competência do município, se concretize. MENICUCCI (2002) define a intersectorialidade como um enfoque necessário para o tratamento dos complexos temas que implicam a questão urbana, como

uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PDPs

O EC, em seu artigo 40, § 4º, estabelece que os poderes Executivo e Legislativo garantirão a participação dos diversos segmentos da sociedade no processo de elaboração dos planos diretores municipais e a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

BOSCHI (1999) lembra que

as chances de sucesso das experiências locais de bons governos são proporcionais à qualidade e à densidade da representação dessas estruturas de mediação ou representação, apostando nos efeitos multiplicadores dessas iniciativas, quando perduram no tempo,

gerando mais capital social e apontando para uma perspectiva de recuperação do papel do Estado a partir de uma ótica descentralizada.

No artigo 43, o EC define, dentre outros, como instrumentos para a gestão democrática a efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, pautada nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade. O artigo 52, estabelece que o prefeito e outros agentes públicos envolvidos incorrem em improbidade administrativa se não garantirem o processo participativo e o cumprimento do plano diretor.

Para propiciar a participação exigida pelos preceitos legais, o MCidades desenvolveu uma metodologia cujo eixo principal é a negociação entre os diversos atores presentes no município, sempre balizada pelos critérios técnicos e jurídicos. A previsão legal de instrumentos não garante, por si só, a manifestação e a participação ampla de todos os cidadãos, com respeito ao planejamento e gestão das cidades e do território municipal. Daí a necessidade de um arranjo institucional adequado para a indução e o fortalecimento dessa participação, estabelecendo regras claras para os momentos de discussão e os momentos de sistematização, os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários nesse processo (Plano Diretor Participativo – Guia, 2004:43).

O processo e o conteúdo mínimo do PDP, recomendados pelas Resoluções n. 25/2005 e 34/2005 do Conselho das Cidades (ConCidades), consolidaram a metodologia divulgada pelo MCidades no Guia editado em 2004, contendo os princípios e as diretrizes para elaborar e revisar planos diretores municipais, assim como o formato dos mecanismos para a participação da sociedade nessa elaboração. Esse conjunto de orientações conforma o arranjo institucional proposto e tem sido a principal referência para as administrações municipais, profissionais, pesquisadores, órgãos e entidades nas três esferas de governo envolvidos com a elaboração de planos diretores.

O arranjo institucional proposto pode ser interpretado como resultado e reflexo tanto dos movimentos em direção à ampliação da democracia na construção das políticas públicas, como também do direcionamento político do governo federal e de suas equipes, imprimindo sua marca na construção de um novo cenário nacional para a política urbana. Nas palavras do então ministro Olívio Dutra (guia, 2004:9), o guia editado

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

Na sua concepção, a metodologia propõe a criação de um espaço público que congregue cidadãos para participar da elaboração do Plano Diretor Municipal, política pública de desenvolvimento urbano, em fóruns de discussão e deliberação participativas, enfatizando a incorporação dos setores em desvantagem e o combate à captura do legislativo e do executivo por setores detentores de maiores recursos econômicos, sociais e políticos, remetendo à concepção de minipúblicos, referida por COELHO e NOBRE (2004). O processo é conduzido pelo Executivo Municipal, em articulação com o Legislativo e deve representar um pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo. PAOLI e TELLES (2000) enfatizam que

o interesse público não é a emanção, sem mediações, da participação popular. Muito ao contrário disso, a abertura de espaços de representação e participação teve, entre outras coisas, o efeito de demolir a ficção de uma homogeneidade e unidade interna atribuída ao “pólo popular”, visto como portador de virtude política e vocação redentora. Na verdade, o campo democrático de conflito

... é também o cenário no qual surge e se explicita a diversidade que atravessa o universo popular.

A deliberação pública para a construção do Plano Diretor envolve quatro etapas sequenciais, distintas e inter-relacionadas, que podem ser retomadas em qualquer momento do processo, caso necessário. A primeira rodada abrange a discussão da realidade municipal pelos seus cidadãos, apoiada pelas informações técnicas a respeito do assunto, expostas de forma clara e acessível, para a identificação de problemas e potencialidades e manifestação de preferências. A partir do conhecimento técnico e comunitário integrado, realiza-se uma segunda rodada de discussões para identificação dos principais temas ou eixos estratégicos que o Plano Diretor deverá contemplar, para os quais serão definidas diretrizes, ações, instrumentos, já em um processo de tomada de decisões. Na terceira rodada, são negociadas as propostas definitivas para cada tema, para composição do anteprojeto de lei, apresentado em audiência pública. Finalmente, encaminhado o anteprojeto à Câmara Municipal, o Legislativo abre para uma quarta e última rodada de discussões, visando o ajustamento final e a aprovação do Plano Diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor é um processo de transformação da cidade, o qual só é possível trilhar com a cooperação de todos. A sua elaboração não é um fim, mas um meio para a instauração de um processo de planejamento participativo e a sua implementação deverá contemplar a possibilidade da adaptação constante à dinâmica urbana. A aprovação do Plano Diretor cabe à Câmara Municipal, no contexto do processo legislativo usual, e depende de uma negociação política entre o Legislativo, o Executivo e a comunidade. No seu desenvolvimento, o que deve ser buscado não é apenas o documento em si, mas a capacidade de transformar os municípios em ambientes socialmente mais justos.

Nesse aspecto, pode-se concluir pela contribuição positiva que o arranjo proposto pelo Ministério das Cidades representa para a boa governança, elevando a

legitimidade do poder local e promovendo maior justiça e eficácia na formulação de políticas. Isso acontece na medida em que enfatiza a necessidade de que todo o processo permita e propicie a participação ampla e irrestrita de cidadãos e segmentos da sociedade, de forma a espelhar a territorialidade dos atores sociais no município, com foco nas comunidades de menores recursos, constituindo um canal de manifestação para os setores excluídos. Destaca-se a importância de uma ação estruturada de mobilização popular, para incluir os que estão historicamente excluídos dos processos decisórios, com a utilização de linguagens diferenciadas, assim como a utilização de canais de comunicação de amplo alcance e de publicização durante todo o processo.

O rebatimento do arranjo proposto nos municípios vai requerer atenção especial. A diversidade de realidades e contextos municipais fará com que o aprofundamento democrático ocorra em graus e intensidades variados. Por constituir referência no nível federal, com a flexibilidade necessária para abranger a heterogeneidade do universo dos municípios brasileiros, sua implementação vai estar subordinada à competência das equipes locais ou de técnicos especialistas contratados, à vontade política dos governos e das lideranças locais e à capacidade e cultura locais para a mobilização e o associativismo. Este é um campo aberto a estudiosos e pesquisadores, tendo à disposição um rico material, como resultado desse movimento nacional para a construção democrática da política de desenvolvimento urbano brasileira.

No entanto, a participação social, por si só, não produz, necessariamente, formas mais democráticas de relação entre governos e sociedade. Existem riscos e limites que devem ser combatidos, de forma a evitar que a participação se transforme apenas em uma formalidade a cumprir. Como lembra GOMÀ (2004),

as principais coordenadas sócio-econômicas e culturais que fundamentaram durante mais de meio século a sociedade industrial estão se transformando de maneira profunda e acelerada....estamos testemunhando a transformação de uma época... o Estado é submetido a pressões intensas e simultâneas de

globalização e descentralização, a crise da representação política tradicional conduz tanto ao neopopulismo de caráter autoritário como a toda uma gama de experimentos de inovação democrática, de alta intensidade participativa.

O grande desafio colocado nesse processo é o aprendizado para a convivência com a multiplicidade de interlocutores envolvidos na convivência democrática nos espaços públicos de participação e o reconhecimento da legitimidade dos seus diversos interesses, com vistas à negociação, às alianças e à construção de consensos possíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

BRASIL. Lei Federal n. 10.257 – 10 jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul.2001. p.1.

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

BRASIL. Resoluções ConCidades n. 15, 25 e 34. Ministério das Cidades, 2005. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=1692&Itemid=0>>. Acesso em 12.09.2007.

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

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

FERNANDES, Edésio. (Coord.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

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

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

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

LEMOS, Mauricio Borges. Territorialidade e política social. In: **Política Social**. PBH/SCOMPS, n° 0, julho/agosto de 2001.

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

[MACHADO, Paulo Affonso Leme.](#) **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAGALHÃES, Edgar Pontes. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO e COSTA. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol.2.

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

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. In: **Pensar BH** – Política Social. PBH, Edição temática, n° 3, maio/julho de 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Tensões do Estado Autoritário Burocrático e a questão da democracia. In: COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

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

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

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

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