

DA ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA À GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL*

Nathan Belcavello de Oliveira¹
Fabiana Borges da Silva Moreira²

Oficina: Gestão Democrática das Cidades

RESUMO

Este artigo objetiva levantar considerações a respeito da gestão democrática nos municípios brasileiros a partir da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados por meio do Plano Diretor Municipal, elaborado dentro do processo participativo e com o conteúdo mínimo recomendados pelas Resoluções nº 25/2005 e 34/2005 do Conselho das Cidades.

O Plano Diretor Municipal é a lei municipal fundamental para promoção e garantia da gestão democrática por meio do uso dos instrumentos da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). De igual modo, a gestão democrática é a garantia de que o Plano Diretor Municipal, elaborado de forma participativa, venha a ser plenamente implantando, sobretudo ao tocante à função social da cidade e da propriedade urbana. Temos, então, uma simbiose entre os dois itens presentes no Estatuto da Cidade em prol do bem-estar coletivo.

Destarte, procura listar elementos jurídicos e práticas sociais essenciais, colocando indagações que promovam o diálogo, para efetivação da gestão democrática plena partindo do Plano Diretor Participativo.

Palavras-chave: gestão democrática, plano diretor participativo.

* Artigo apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, de 5 a 8 de dezembro de 2006, na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

¹ Geógrafo do Ministério das Cidades – nathan.oliveira@cidades.gov.br

² Agente administrativo do Ministério das Cidades, estudante do curso de Direito da UNIP.

INTRODUÇÃO

O ano de 2006 foi marcado pelos processos de elaboração de Planos Diretores Municipais em todo território nacional, subsidiados pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – denominada como Estatuto da Cidade – pelas Resoluções do Conselho das Cidades, pela metodologia de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, pelas capacitações empreendidas pelos Núcleos Estaduais da *Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos*, entre outros. Juntamente com estes processos, a questão da gestão democrática veio para pauta do dia nos municípios brasileiros.

Aqui buscamos levantar considerações a respeito da gestão democrática nos municípios brasileiros a partir da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados por meio do Plano Diretor Municipal, elaborado dentro do processo participativo e com o conteúdo mínimo recomendados pelas Resoluções nº 25/2005 e 34/2005 do Conselho das Cidades.

Para tal, dividimos o texto em três partes. Primeiramente discorreremos a respeito da gestão democrática e do plano diretor dentro da perspectiva constitucional e do Estatuto da Cidade. Depois enumeramos os instrumentos da gestão democrática presentes na legislação brasileira. Como considerações finais, propomos questões para o debate sobre a realidade das dinâmicas de elaboração de Planos Diretores Municipais e a relação com a efetividade da gestão democrática nos Municípios.

1. A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

A gestão democrática é a efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. Esta participação pode ser efetivada diretamente pelos cidadãos, como também por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais da população. Tal preceito é expressão da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Deve estar pautada, conforme nas Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

Segundo a Lei Federal nº. 10.257/2001, a gestão democrática prescinde ao Plano Diretor Municipal para sua existência e funcionamento. É uma das diretrizes gerais apontadas para o cumprimento da política urbana que objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (Lei Federal 10.257/2001, art. 2º).

Não obstante, faz-se imprescindível para o Plano Diretor Municipal a gestão democrática. Essa entendida, neste contexto, como a participação efetiva da sociedade civil – mobilizada e capacitada para se inteirar da temática do ordenamento territorial – tanto no processo de elaboração, quanto na dinâmica de atendimento a diretrizes e critérios e de implementação de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos e revisão desta Lei Municipal e das legislações e políticas públicas correlatas. Tal fato se comprova nas redações dadas ao Estatuto da Cidade e às Resoluções do Conselho das Cidades que tratam da elaboração e do conteúdo mínimo do Plano Diretor Municipal.

Na Lei Federal 10.257/2001, em seu art. 42, inciso III, que estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor, fica claro que o mesmo deverá conter “sistema de acompanhamento e controle social”.

Segundo Resolução nº. 34/2005 do Conselho das Cidades – órgão colegiado de esfera nacional - responsável, entre outras atribuições, por interpretar o Estatuto da Cidade - deixa explícito que o sistema de acompanhamento e controle social deverá ser subsidiado pela gestão democrática, utilizando-se dos instrumentos do referido princípio, contemplados no Plano Diretor Municipal.

A própria metodologia de elaboração de Planos Diretores Participativos, proposta pelo Ministério das Cidades em seu *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, na Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos*, entre outras iniciativas, deixam claras o princípio da gestão democrática como norteadora do planejamento territorial para os municípios brasileiros.

Vale destacar, ainda, que o Plano Diretor é, segundo o §1º do artigo 182 da Constituição Federal (1988), “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Além disso, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de

ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (Constituição Federal, 1988, §2º artigo 182). Destarte, o Plano Diretor pode ser considerado a única garantia constitucional para a efetivação da gestão democrática nos municípios do Brasil, uma vez que é o instrumento básico da política urbana que deve atender como diretriz a gestão democrática.

O Estatuto da Cidade apresenta um conjunto de instrumentos da gestão urbana que podem compor o Plano Diretor para contemplar seu conteúdo mínimo, como veremos doravante.

2. INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Em seu artigo 43 a Lei 10.257/2001 traz alguns dos instrumentos que propõe para a efetivação da gestão democrática. São eles: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, da avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (BRASIL, 2005a, p. 195).

Além dos instrumentos supracitados, o Estatuto da Cidade propõe institutos jurídicos e políticos que, a nosso entender, podem ser considerados como instrumentos da gestão democrática: o referendo popular e o plebiscito – alínea “s” do inciso V do artigo 4º.

Também a gestão orçamentária participativa, escrita na alínea f do inciso III do artigo 4º do Estatuto da Cidade, faz parte do arcabouço de planejamento municipal e pode ser entendido como instrumento da gestão democrática.

Rapidamente descreveremos cada um desses instrumentos:

Órgãos colegiados de política urbana:

São conselhos, assim como o Conselho das Cidades a nível nacional. Segundo a Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, que propõem diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes, os Conselhos Municipais devem se basear nas atribuições e composição do próprio conselho nacional. Ao que concerne à Política Urbana e ao ordenamento territorial nos Municípios, a atribuição destes conselhos deve ser deliberativa, e às demais questões os mesmos podem ter atribuição consultiva. Quanto à composição, deve seguir uma proporção próxima a 40% de representação do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) e 60% de representantes da sociedade civil (movimentos populares – mais ou menos a metade dentro da proporção da sociedade civil; entidades empresariais, trabalhistas, profissionais e de pesquisa; e organizações não-governamentais).

Uma vez instituído o conselho, que pode ser feito por meio de lei própria, ou previsto dentro do Plano Diretor (o que é mais aconselhável, se o Município ainda não tiver conselho), os mesmos deve contar com uma estrutura mínima de funcionamento, garantida pelo Executivo Municipal. A lei que institui o conselho ainda deve prever a forma de eleição ou escolha dos representantes que o comporão, além de prever o(s) fundo(s) que poderá(ão) estar a ele vinculado e estando a seu cargo a gestão daquele(s).

Debates, audiências e consultas públicas:

Amplamente utilizados nos processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos nos municípios do país, dada facilidade com que podem ser organizados, são oportunos e, muitas vezes, obrigatórios nas dinâmicas de análise, proposição e implantação de políticas públicas, empreendimentos, entre outros.

Devem ser convocados com antecedência e divulgados amplamente para que a participação não seja restrita a poucos envolvidos. Devem sempre procurar trazer o contraditório, ou seja, a das diferentes partes envolvidas no tema a ser decidido, que devem ter espaço equivalente para expressar sua opinião (BRASIL, 2005a, p. 195).

É aconselhável que o Plano Diretor preveja quais serão os temas que serão alvos das atenções das audiências, dos debates e das consultas públicas, como, por exemplo, a gestão orçamentária participativa.

Podem ser realizadas de forma espacializada – por bairros, setores, zonas, entre outras – e por temáticas – saúde, educação, por exemplo – sempre buscando a concatenação dos divergentes interesses existentes na cidade a fim do bem comum.

Faze mister sublinhar que as consultas públicas podem ser realizadas por meio de questionamentos lançados por editais em jornais, ou na rede de computadores mundial – internet – por exemplo, ou seja, não necessariamente há uma reunião para que a consulta ocorra. Ainda assim, a consulta deve ser divulgada com antecedência e ser permitido a participação de todos.

Conferências sobre assuntos de interesse urbano:

As conferências em pouco diferem da dinâmica apresentada para as audiências, debates públicos.

A Conferência deve ter um Regimento Interno claro, com definição precisa da pauta, daquilo que será discutido e deliberado, da forma de eleição de delegados e votantes. Normalmente, as conferências são importantes para estabelecer grandes marcos de política urbana, como a formulação de Planos Diretores, sua revisão (que deverá ser precedida por uma avaliação) e os debates de natureza intersetorial (BRASIL, 2005a, p. 195).

Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:

Conquista adquirida ainda na Assembléia Constituinte de 1987, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano podem ser apresentados para aprovação pelo Legislativo Municipal e promulgação pelo Executivo desde que firmado por, no mínimo, 5% do eleitorado municipal.

Referendo popular e plebiscito:

Eles “são consultas formulares ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (artigo 2º, Lei nº. 9.709/1998).

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (artigo 2º, Lei nº. 9.709/1998).

Como tais instrumentos já estavam disciplinados por lei específica (Lei nº. 9.709/1998), estes foram vetados do inciso V do artigo 43 do Estatuto da Cidade. Mas devem ser considerados como instrumentos da gestão democrática.

Gestão orçamentária participativa:

Já desenvolvida por alguns poderes executivo municipais, também conhecido como orçamento participativo, é um instrumento que, conciliado com o Plano Diretor Municipal, serve para inserir as questões da Política Urbana no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Orçamento Anual (LOA). Segundo o artigo 44 do Estatuto da Cidade, este instrumento é obrigatório para a aprovação das mencionadas leis pela Câmara Municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pretendeu demonstrar, a legislação brasileira ampara de forma clara e indiscutível a gestão democrática, sendo essa prerrogativa para o Plano Diretor Municipal.

Conforme determinou o Estatuto da Cidade em seu artigo 50, um universo de 1.680 Municípios teve o prazo de cinco anos, contados a partir da entrada em vigor da Lei, para elaboração do Plano Diretor Municipal dentro dos novos preceitos estabelecidos.

Entretanto, dada à diversidade de realidades municipais e sociais, a quase inexistente cultura de participação popular na formulação e gestão das políticas públicas, redundou em uma variedade de dinâmicas na elaboração de Planos Diretores Municipais que, a princípio, devem ser encarados como “participativos”. Porém, provavelmente, após uma análise mais apurada, alguns desses processos intitulados “participativos” vão acabar revelando falhas, muitas das quais surgidas sem má fé por parte dos atores sociais e públicos envolvidos, devido, principalmente, pela pouca experiência da sociedade e do Estado brasileiros em dinâmicas participativas.

Desafios de tais escalas, presentes na elaboração do Plano Diretor Participativo também os serão em sua implementação. As formas de elucidação desses passarão, necessariamente, pela capacitação dos atores sociais e públicos envolvidos na dinâmica. Somente a persistência na busca pela gestão democrática plena e efetiva, baseando-se nos princípios enumerados pela 2ª Conferência Nacional das Cidades poderá tirar do papel os direitos e deveres expressos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. O veículo ideal no Município para auxiliar juridicamente para este fim é, a nosso ver, o Plano Diretor Municipal.

Longe de esgotar as questões aqui abordadas, este trabalho procura lançar ao debate os subsídios da legislação brasileira para a gestão democrática e para a elaboração e implementação de Planos Diretores Municipais e a realidade heterogênea com que são manipulados. Destarte esperamos contribuir para a efetividade do cumprimento das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº. 9.709**, de 19 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>> Acesso em: 20 nov. 2006.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes

gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA, 2005b.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº. 730**, 10 de julho de 2001. Vetos à Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/>> Acesso em: 20 nov. 2006.

CANUTO, E. M. A.; CANUTO, A. F. et VLACH, V. R. F. Políticas públicas e cidadania no Brasil. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS. **Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Uberlândia: LAPUR/ UFU, p. 1-11, 2006. 1 CD-ROM.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº. 13**, de 16 de junho de 2004. Propor diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2006.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº. 15**, de 3 de setembro de 2004. Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2006.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº. 25**, de 18 de março de 2005. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2006.

CONSELHO DAS CIDADES. **Resolução nº. 34**, de 1º de julho de 2005. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2006.

FRANÇA, S. L. A. et MAIA, L. A. Planos Diretores e participação popular no Brasil. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS. **Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Uberlândia: LAPUR/UFU, p. 1-10, 2006. 1 CD-ROM.

MOSCA, A. A. de O. Planos diretores democráticos: de técnicos e de outros protagonistas – por um novo paradigma de planejamento urbano? In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS. **Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Uberlândia: LAPUR/UFU, p. 1-10, 2006. 1 CD-ROM.

SANT'ANA, J. L. O planejamento urbano e a gestão: a participação popular como meta para a construção de uma cidade sustentável. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS. **Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Uberlândia: LAPUR/UFU, p. 1-12, 2006. 1 CD-ROM.

SEGUNDA CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades**. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 20 nov. 2006.

SILVA, J. M.; SILVA, E. A. et BARROS, S. de M. Desafios e limites da gestão pública nas médias cidades: o caso de Ponta Grossa – PR. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS. **Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Uberlândia: LAPUR/UFU, p. 1-15, 2006. 1 CD-ROM.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em:
<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf> Acesso em: 16 nov. 2006.