UFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍCAS PÚBLICAS
QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS - MA:
análise de uma experiência participativa em espaços de decisão e gestão municipal

Saulo Carneiro de Oliveira*

RESUMO

A sociedade brasileira ainda inicia a tentativa de desenvolver uma cultura participativa, que lhe foi negada na sua construção histórica. O Plano Diretor é um bom exemplo desta tentativa, pois trata-se de uma lei que, além de definir diretrizes para as políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural municipais, é obrigatória a participação da população no seu processo de elaboração ou revisão, existe um prazo para ser aprovada, e caso não cumpram tais deveres, os gestores municipais praticam o crime de improbidade administrativa. Neste sentido, observou-se a experiência participativa na revisão do Plano Diretor de São Luís – MA.
Palavras-chave: Plano Diretor. Participação Popular. Democracia

ABSTRACT

The Brazilian society still begin a try of participative culture development that was denied in its historic construction. The Director Plan is a good example of this try, because it´s a law that define the directives of city urban and rural development public politics, and over there: must to have population participation in the process of develop or review, time to approbation and if the mayors don´t respect these obligations they practise the administrative improbity crime. Therefore, this participative experience of Director Plan by São Luís – MA was observed and analysed.
Keywords: Director Plan. Popular Participation. Democracy

1 INTRODUÇÃO

A abordagem que realizamos pretende trazer algumas reflexões e apontamentos para a ampliação da democratização social por meio da participação popular em espaços de decisão e gestão pública, a partir da experiência participativa no processo de revisão do Plano Diretor do Município de São Luís – MA, enquanto exercício do direito fundamental à participação da população.

As audiências públicas realizadas no referido processo de revisão do Plano Diretor foram definidas como objeto desta pesquisa, que se iniciou por meio de observação presencial. Em razão de elas ocorrerem concomitantemente, em grupos de dois ou três, não foi possível ao pesquisador acompanhar presencialmente todas as audiências. Deste modo, deu-se a continuidade da pesquisa através dos documentos compilados em forma de

*Graduando do Deptº de Direito da Universidade Federal do Maranhão e Integrante Bolsista do Programa de Educação Tutorial em Direito – Pet.

relatório e de ata com a transcrição literal das manifestações feitas ao microfone no decorrer das audiências, material produzido a partir da gravação, em áudio e vídeo, de cada uma daquelas.

2 O EXERCÍCIO DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO POPULAR EM ESPAÇOS DE DECISÃO

Antes de iniciar a análise da experiência participativa na construção do Plano Diretor, convêm fazer algumas considerações.

A sociedade brasileira até pouco mais de vinte anos viveu sob o regime da ditadura militar, com gravíssimas restrições à cidadania por meio da força e da concentração do poder em governos autoritários que impediam a realização da democracia. Neste contexto de supressão de direitos políticos não há o que falar de participação popular em espaços de decisão ou gestão pública.

Não é demais lembrar que a formação institucional e cultural da não participação popular remete a toda construção histórica brasileira, desde o período colonial, passando pelo Império até a República. Ao tratar das dificuldades para a prática participativa, Nepomuceno (1997), aponta a formação cultural do povo brasileiro:

> A tradição de primeiro as decisões serem tomadas em nível estatal e só depois comunicadas à sociedade [...] aliada a anos de autoritarismo, deixou as elites dirigentes, como toda a burocracia estatal, pouco afeitas à intervenção da sociedade [...] essa situação impediu que a sociedade desenvolvesse uma experiência com relação à participação nas decisões do governo, principalmente a participação institucionalizada.

Atualmente, apesar de estarmos em um contexto que não é mais obstrucionista institucionalmente aos canais de participação política (quando os movimentos sociais organizavam-se e agiam somente através da reivindicação e confronto, inclusive de resistência e defesa armadas), o processo de democratização política, promovido desde o final do regime militar, em grande medida por razões históricas e culturais, nesta nova situação, ainda apresenta dificuldades.

O fato de haver canais participativos, ainda que reconhecidos constitucionalmente, não impede, como afirma Gohn (1993), a possibilidade destes serem utilizados para:

> ...institucionalizar as práticas espontâneas, extraindo energias para solucionar problemas imediatos, sem criar espaços participativos reais, que contemplem a presença das massas populares nas decisões políticas. Por trás de uma retórica diferenciadora entre processos consultivo-operativos e processos deliberativo-normativos, armam-se estratégias formais impeditivas da participação efetiva.

A democratização pretendida com a ocupação de novos espaços, antes restritos à participação popular, só é alcançada com “mudanças não somente nos modos de tomada de decisões dentro do Estado, como também nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade”(DAGNINO, 2000). Esta é a proposta percebida para construção participativa do Plano Diretor, conforme veremos mais adiante, e em outras experiências similares, no sentido de horizontalizar a sistemática dessas relações.

Trata-se do direito de sentar à mesa com os representantes políticos do estado (eleitos pela sociedade) e demais autoridades da administração pública, de modo a utilizar estes espaços de reivindicação para apresentar demandas, elaborar propostas e fiscalizar sua execução.

Por isso, a elaboração do Plano Diretor deve ser apenas um exercício inicial da participação da população na gestão da cidade.

3 PARÂMETROS NORMATIVOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

No ano de 2006 findou o prazo para cerca de 1.700 cidades brasileiras, destas 76 do Estado do Maranhão, incluindo sua capital, São Luís, para a elaboração ou revisão do Plano Diretor (APROVAÇÃO..., 2006). Esta obrigação está prevista no artigo 41 do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, para os municípios com mais de 20.000 habitantes, os pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os integrantes de área de especial interesse turístico e os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Plano Diretor é de fundamental importância, pois é o instrumento que deve servir para a definição das diretrizes a serem respeitadas pelos municípios nas suas respectivas políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana e rural, posto que, o que se aplica ao ambiente urbano se estende para o ambiente rural, também pertencente à cidade.

Assim, depois de 13 anos da promulgação da Constituição Federal, os seus artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que por sua vez deu um prazo de 5 anos para os municípios aprovarem seu Plano Diretor, no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade estabelece no seu art. 40 § 3º, que o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, acrescentando a isso no § 4º, inc. I do mesmo artigo, que no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem

como na sua implementação, deve haver a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, sob pena de o prefeito responder pelo crime de improbidade administrativa caso não observe esta obrigação, conforme o art. 52, inc. VI do Estatuto.

Assim, o processo de revisão do Plano Diretor, foi criado para possibilitar a democratização e horizontalização das relações entre o poder público e a sociedade civil, como um dos mecanismos que permitem a maior influência desta nas decisões sobre o futuro de sua cidade.

Essa é a opção da nossa Carta Magna, presente no artigo 1º, inciso II, que define a cidadania como fundamento da nossa República. A cidadania é, portanto, direito fundamental dentro de nosso ordenamento jurídico que tem, como uma de suas formas de expressão, o direito à participação da população na gestão de sua cidade.

4 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM SÃO LUÍS – MA

Em São Luís, desde 1992 já havia a Lei Nº 3.252, que dispunha sobre o Plano Diretor. A partir do Estatuto da Cidade, surgiu a necessidade de adequação da legislação urbanística do município, que fora elaborada por técnicos, sem a participação da população, e cujas diretrizes foram pouco aplicadas durante sua vigência. A Prefeitura Municipal, ciente de que deveria cumprir a sua obrigação, demonstrou na 2ª Conferência da Cidade de São Luís, realizada no início de julho de 2005, que tinha o compromisso de realizar a revisão do Plano Diretor de forma participativa, inclusive com a apresentação do projeto de lei de criação do Conselho da Cidade.

O Conselho da Cidade de São Luís foi instituído pela Lei Municipal Nº 4.611, do dia 18 de maio de 2006, composto por 31 representantes de diversos setores do poder público e da sociedade civil, eleitos durante a Conferência da Cidade de 2005. Estes foram empossados no dia 29 do mesmo mês, sendo 13 conselheiros do poder público (entre os poderes legislativos e executivos estaduais e municipais), 8 de movimentos sociais e populares, 3 de entidades sindicais, 3 empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 2 representantes de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisas, 1 representante de organizações não-governamentais e 1 representante de Conselhos Regionais.

Este conselho, em parceria com a Prefeitura Municipal, coordenou o processo participativo, por meio da realização de audiências públicas, que se iniciaram 75 dias antes do término do prazo final para aprovação do Plano Diretor, ou seja, 10 de outubro de 2006, que fora definido desde 2001 pelo Estatuto.

Dentro do universo de aproximadamente um milhão de habitantes existentes na capital maranhense, tendo em vista a população estimada em 2005 ser de 978.824 pessoas (ESPIRITO SANTO, 2006), os relatórios apresentados pelo Conselho da Cidade, apontam que houve 863 participantes nas 15 audiências regionais (Anil/Aurora; São Cristóvão/João de Deus; Cohama/Vinhais; Bairro de Fátima/Monte Castelo; Zona Rural I; Zona Rural II; Sacavém/Coroadinho; São Francisco/Calhau; Maranhão Novo/Bequimão; Turu/Olho D´água; Alemanha/João Paulo; Cidade Operária/Janaína; Centro/Liberdade;Itaqui-Bacanga; Cohab/Cohatrac); 653 participantes nas 6 audiências temáticas (Trânsito; Desenvolvimento Rural; Habitação; Planejamento Territorial; Saneamento Ambiental; Acessibilidade), totalizando-se 1.516 cidadãos, ou cerca de 0,15% da população da cidade, que participaram diretamente das discussões em audiências públicas.

Cada audiência compunha-se de duas etapas: leitura técnica – exposição dos apectos sócio-econômicos, culturais, ambientais e infra-estruturais da cidade; seguida da leitura comunitária – questionamentos, problemas e propostas apresentados pelos moradores da cidade, que adaptados para a linguagem normativa, serviu de base para a construção textual do novo Plano Diretor.

É importante ressaltar que a participação da população não foi simplesmente consultiva, mas de caráter deliberativo-normativo. Isto porque, o texto final, enviado à Câmara Municipal, foi definido na conferência dos delegados, ou seja, por representantes escolhidos entre os próprios participantes das audiências, observada a diversidade dos setores do poder público e da sociedade civil, através da aprovação do conjunto de propostas sobre o Plano Diretor, apresentadas nas leituras comunitárias.

Ademais, os vereadores respeitaram a recomendação do Ministério das Cidades, de evitar “alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo” (BRASIL, 2005), conforme observou-se na comparação entre o texto do Projeto de Lei resultante do processo participativo, enviado ao Legislativo Municipal, e o texto da Lei 4.669 de 11 de outubro de 2006, que dispõe sobre o novo Plano Diretor de São Luís.

5 CONCLUSÃO

O direito fundamental à participação no processo de revisão do Plano Diretor, sob a ótica jurídica, foi exercido pela população de São Luís em conformidade com o Estatuto da Cidade. Entretanto, através dos resultados obtidos na pesquisa, sob uma perspectiva mais ampla, sócio-jurídica, pode-se afirmar que sua expressão foi apenas satisfatória.

Dentre os aspectos que limitaram o direito à participação de um número maior de pessoas, temos: o início do processo foi tardio, a realização das audiências deu-se em um curto espaço de tempo, até mesmo de modo simultâneo, e quase todas em dias úteis. Tais aspectos, da mesma forma que a própria duração das audiências, nas quais a leitura técnica ocupava cerca de metade seu tempo, também limitaram a qualidade da participação, pois impediram discussões mais profundas.

Não obstante essas limitações, cerca de 1.500 pessoas dentro do processo de elaboração de uma lei municipal é uma experiência importante que serve como aprendizado para ampliar a cultura participativa. Sem dúvida, podemos reforçar a afirmação de Dagnino (2000) que “essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais”.

Assim como na revisão do plano diretor, o direito à participação tem um grande potencial de expressão em outros espaços democráticos de gestão e decisão, como o orçamento participativo e os conselhos deliberativos, a exemplo do próprio Conselho da Cidade. Para tanto é necessário que os cidadãos os conheçam e ampliem a sua utilização.

Surge, então, a necessidade, perante a abertura política, da mudança para uma cultura participativa, do aprendizado de determinadas habilidades e competências por parte da sociedade civil, para que a participação popular na gestão pública, institucionalizada em nível constitucional, traduza-se em prática que proporcione maior qualidade desta gestão.

Desta forma, faz-se mister afirmar que a democratização depende de uma mudança social, ou seja, dentro da própria sociedade, não apenas da criação de leis ou da institucionalização de espaços que, respectivamente, não sejam efetivamente aplicadas e ocupados.

Voltamos a enfatizar, mais que o surgimento de outras leis, é preciso aplicar as já existentes, mesmo porque reformas legislativas importantes já ocorreram nas instituições brasileiras.

Sobretudo, a alteração de práticas e hábitos para uma cultura participativa, a participação popular precisa amadurecer na organização e institucionalização de espaços permanentes, de forma a possibilitar a co-gestão das políticas públicas entre governo e sociedade organizada. Paralelamente a isto, esta última deve assumir papel ativo e protagonista no controle da gestão pública, através da fiscalização e acompanhamento das execuções de tudo aquilo que foi deliberado com a sua participação, para que haja, inclusive a responsabilização dos gestores públicos quando atuarem irregularmente.

REFERÊNCIAS

APROVAÇÃO do Plano Diretor entra em contagem regressiva. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 10 de ago. de 2006. Geral, Municípios, p. 10.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 08 jan. 2007

BRASIL. **Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 nov. 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor oarticipativo:** guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ___. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americano:** novas leituras. Belo Horizonte: editora UFMG, 2000.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo (Org.). **São Luís:** uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís / Instituto de Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1993.

NEPOMUCENO, Valéria. A participação social nos espaços institucionais. In: ___. **Sistema de garantia de direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999.

SÃO LUÍS. **Lei Nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: <http://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/concid/Download/LEI%20N°%204669-06.DOC>. Acesso em: 10 nov. 2006.