

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS – OS CONSELHOS DA REGIÃO RIO DOCE (JOÃO NEIVA, IBIRAÇU E ARACRUZ)

Karla Garcia Correia (karlagcorreia@outlook.com)

Aluna de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo- FAACZ

Kyrla Silva Marchiori (kyrlamarchiori@gmail.com)

Aluna de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo- FAACZ

Ivana Souza Marques (ivana@fsjb.edu.br)

Mestre em Arquitetura e Urbanismo; professora FAACZ

RESUMO

A fim de promover nas cidades o direito social e diminuir a desigualdade, o Estatuto da Cidade determina a elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM), que normatiza a criação dos conselhos municipais para garantir a participação popular e transparência nas decisões. Dada a problemática de lidar e equilibrar os interesses sociais, políticos e econômicos de uma cidade, avaliar o processo de participação popular no planejamento das mesmas na microrregião Rio Doce é de grande importância, principalmente por meio da atuação dos conselhos municipais compostos por diversos setores que movimentam o município. A metodologia da pesquisa acontece com a coleta de dados a partir da análise dos PDMs obtenção de informações por telefone, elaboração e aplicação de questionário presencial, por telefone e e-mail, além da tabulação dos dados através de elaboração de planilhas síntese. O debate apresenta uma discussão quanto à natureza, características e atribuições dos conselhos municipais, que expõe um cenário de similaridades e insuficiências em determinados pontos, pondo em discussão uma problemática comum a diversas cidades do Espírito Santo.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor Municipal, participação popular, conselho municipal, microrregião Rio Doce.

1 – INTRODUÇÃO

A participação popular auxilia no planejamento de políticas públicas que podem melhorar o funcionamento das cidades de maneira geral. Sendo assim, o objetivo do projeto está em avaliar o processo de participação popular no planejamento das cidades da Microrregião Rio Doce/ES através da atuação dos Conselhos Municipais do Plano Direto (CMPD) quanto à participação do membro representantes do CMPD, dos temas abordados e tratamento dos mesmos, periodicidade das reuniões e os impactos das decisões dos conselheiros para o planejamento da cidade.

Em prol da melhor qualidade de vida nas cidades, a criação do Estatuto da Cidade normatiza a elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM), este por sua vez, deve regulamentar os conselhos municipais os que possibilitam a participação popular e, conseqüentemente, uma discussão mais coerente sobre as cidades e seu planejamento.

O debate engloba os conselhos da microrregião Rio Doce, desde a visão estrutural, no que se refere ao alcance, membros, tempo de mandato, natureza consultiva e deliberativa, características bipartite ou tripartite; até suas atribuições, que mostram algumas similaridades, e insuficiências de alguns conselhos à certas atribuições. Quanto à coleta de dados, o questionário apresenta alguns resultados satisfatoriamente quantificáveis e expõe a inatividade de conselhos de dois municípios. O método do questionário, ainda, sofreu limitação no que diz respeito a aplicação em algumas cidades, evidenciando resultados mais satisfatórios em um dos municípios.

2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA OU REFERENCIAL TEÓRICO

Desenvolver um planejamento que seja efetivo é um dos grandes desafios dos municípios, pois é preciso englobar os aspectos sociais, políticos e econômicos de maneira equilibrada e que garanta a participação popular para que seja eficaz (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). A fim de orientar e pressionar as gestões a desenvolverem o planejamento das cidades, o governo sancionou a Lei federal nº 10.257/2001 sob título de Estatuto da Cidade, onde um dos principais interesses é fazer cumprir a “função social da cidade e da propriedade”. Esta lei, por sua vez, determina a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) às cidades, salva algumas exceções, que é uma Lei de gestão territorial local, com o intuito que regular a ocupação e reduzir a desigualdade através do acesso aos direitos sociais. Isso prevê um planejamento com uma gestão mais democrática que garanta a participação popular desde a elaboração até as tomadas de decisão (CARVALHO, 2001; HONDA; ANTONELLO, 2013).

Considerando o cenário brasileiro em que as cidades tiveram uma acelerada urbanização a partir da década de 1950, os PDMs foram sendo desenvolvidos apenas sob a pauta de infraestrutura, no controle e ordenamento físico. Isso resultou em planejamentos replicados de cidade em cidade, sem considerar as especificidades de cada local tão importantes para que o planejamento fosse eficaz e promovesse constantes melhorias na qualidade de vida das cidades (ANTONELLO, 2013). Desse modo, fica claro que a participação popular é necessária para se desenvolver o planejamento do município, visto que a população local que entende as necessidades e carências locais.

3 – METODOLOGIA DO TRABALHO OU DESENVOLVIMENTO

A pesquisa foca na análise qualitativa do processo de participação popular que efetive o planejamento de políticas públicas urbanas. Para proporcionar uma concreta percepção dos dados estudados, optou-se por modificar a área de análise, em que os municípios de João Neiva e Ibirapu não passaram por estudo por não possuírem obrigatoriedade de execução de um Plano Diretor Municipal e, neste caso, foram incluídos os demais municípios que compõem a Microrregião Rio Doce (Linhares, Rio Bananal e Sooretama) além do município de Aracruz, a fim de ampliar a aplicação metodológica comparativa. Por conseguinte, para além da análise legislativa de garantia da participação popular, foram estruturados questionários, a fim de identificar como esta participação acontece na prática nos conselhos desta região e, em uma pesquisa conjunta com demais pesquisadores, este estudo se expande para além dos dados expostos neste artigo.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES OU ANÁLISE DOS DADOS

Surgidos na década de 1980, os CPDMs tornaram-se importantes no planejamento das cidades e no desenvolvimento estratégico de intervenções comunitárias para minimizar as incompatibilidades e desigualdades existentes, e hoje fazem parte dos conselhos representantes do poder público e a sociedade civil, comprovando a importância da participação efetiva das comunidades (CARVALHO, 1999; ROLNIK, 2004).

Das dez microrregiões em que o estado do Espírito Santo é dividido, a microrregião do Rio Doce é composta por seis municípios: Aracruz, Linhares, Rio Bananal, Sooretama, João Neiva e Ibirapu. Os dois últimos são os únicos que não possuem PDM por não possuírem mais de 20 mil habitantes, nem outras atribuições para obrigatoriedade de tal. As características populacionais e econômicas dos outros municípios são bem distintas, sendo Linhares e Aracruz maiores, Rio Bananal e Sooretama menores. Isso influencia na maneira de entender a participação popular, e para assegurá-la é importante a participação e

capacitação da população nos conselhos municipais a fim de alinhar as necessidades dos cidadãos com a legislação.

Para analisar como os conselhos municipais das cidades da microrregião Rio Doce que possuem PDM, é necessário evidenciar como suas respectivas legislações abordam esta frente a fim de associar as práticas cotidianas da participação popular no planejamento das cidades para com as determinações expostas em lei para uma posterior efetividade e obrigatoriedade desta participação nas decisões da cidade.

Podendo ser de natureza consultiva e/ou deliberativa, os conselhos têm a função, respectivamente, de apenas orientar o poder executivo legal, opinar ou assessorar, sem ter poder de decisão; ou tomar decisões por meio de votações democráticas. Dos quatro conselhos analisados, apenas Rio Bananal possui natureza deliberativa e possui poder para tomada de decisões, sendo que Aracruz e Sooretama, os conselhos são consultivos e de assessoramento ao Poder Executivo.

Tabela 1: *Estrutura dos conselhos da Região Rio Doce conforme seus PDMs*

QUADRO DA ESTRUTURA DOS CONSELHOS DA REGIÃO RIO DOCE					
ASPECTOS	CIDADES				
	Aracruz	Linhares	Rio Bananal	Sooretama	
Natureza	Consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo	Consultivo	Deliberativo	Consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo	
Mandato	Não específica	Não específica	Não específica	Não específica	
Recondução	Não específica	Não específica	Sem impedimento	Não	
Presidência	Não específica	Não específica	Titular do órgão coordenador do Sistema de Planejamento e Controle Urbano e Territorial	Secretário Municipal de Desenvolvimento da Cidade	
Composição:	Tripartite	Tripartite	Tripartite	Tripartite	
Nº de membros	15	Caberá ao Poder Executivo a definição da composição do CMDU, garantida a participação de representante do Conselho dos Direitos, de entidades representativas e associativas da sociedade civil, representantes de setores da administração vinculados ao planejamento urbano e ambiental, além de representantes dos setores produtivos.	8	12	
Divisão de poder	Poder Público; Setor produtivo, Entidades profissionais e acadêmicas;		Organização sindical, entidade de classe ou associação;	Movimentos Sociais e organizações não governamentais.	Poder Público;
	Representantes distritais da população e organização da sociedade civil.		Concessionárias de Serviços Públicos		Entidades Privadas
				Obs: (As associações de moradores estão destacadas dentro do tópico das entidades privadas)	

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

Outra característica é quanto a representação, todos são tripartite (três partes), entretanto, o caso de Sooretama ganha destaque visto que a representatividade da população pelas associações de moradores está explícito em meio ao tópico de representações por entidades privadas, fato que de imediato causa um certa confusão quanto à quantidade de representação. Além disso, os quatro municípios não se apresentam com todas frentes com partes iguais. Linhares possui característica tripartite, mas não é claro quanto a quantidade de membros e nem quanto as instituições vinculadas. Já Aracruz especifica as secretarias que devem compor o conselho, bem como a quantidade de membros sendo 7 da gestão municipal e 8 da sociedade civil e outras entidades. Da mesma maneira, Sooretama expõe a quantidade de membros que devem compor seu conselho (7 membros da gestão pública, 3 de concessionárias de serviços públicos e 3 de entidade privadas), e há uma inconsistência quanto à quantidade total, onde são

contabilizados 12 membros, mas à medida em que especifica as representações, há uma totalidade de 13 membros. Outro fato considerável ao plano de Sooretama é que o Art. 181 determina que sempre que necessário poderá, o Poder Público, mediante decreto nomear mais componentes para o CMD, por livre iniciativa ou a pedido do conselho.

Em Rio Bananal os conselheiros são determinados de acordo a quantidade de cada setor sem indicar quais secretarias, grupos sociais ou produtivos. Porém nenhum dos planos determina o tempo máximo de mandato dos conselheiros, sua rotatividade e os presidentes dos CPMs são destacados apenas em Rio Bananal e Sooretama.

Quanto às atribuições dos conselhos municipais de PDM, a multidisciplinaridade é fundamental para o sucesso dos métodos participativos, porém faltam recursos para capacitações que possibilitariam que as participações sejam tanto qualitativas como quantitativas (GOHN, 2006). Outro fator tão importante quanto as capacitações, são as atribuições. Na totalidade, Aracruz apresenta 14, Linhares 8, Rio Bananal 18 e Sooretama 9. Algumas atribuições se coincidem em mais de um plano, mas nenhuma está presente em todos e, nota-se um número equilibrado quanto às vezes que cada cidade introduziu uma temática comum.

Tabela 2: Atribuições de mesma temática entre os municípios da Região Rio Doce

ATRIBUIÇÕES DE MESMA TEMÁTICA DOS CONSELHOS DE PDM REGIÃO RIO DOCE					
CÓDIGO	ATRIBUIÇÕES	CIDADES			
		Aracruz	Linhares	Rio Bananal	Sooretama
a)	Aplicação do desenvolvimento da cidade	X	X	X	
b)	Assessorar sobre complementações e revisões do PDM	X	X		X
c)	Orientar atividades do planejamento municipal relativos à execução orçamentária, anual e plurianual	X			X
d)	Integração regional	X		X	
e)	Debater diretrizes e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano	X			X
f)	Elaborar Regimento Interno	X		X	
g)	Manifestar-se sobre Uso e Ocupação do Solo		X	X	
h)	Fiscalização do Uso e Ocupação do Solo		X	X	
i)	Acompanhar a Implementação do Plano Diretor		X	X	X
j)	Propor realização, debates, seminários ou cursos afetos a política de urbana			X	X
TOTAL		6	5	7	5

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

Em análise, Aracruz evidencia muito sobre o desenvolvimento rural e urbano, já Linhares possui atribuições mais generalizadas no que diz respeito ao conselho, mas aposta no uso e ocupação e aprovação de projetos urbanísticos. Rio Bananal tem atribuições com especialidade em temas sobre ameaças ao patrimônio e conflitos de limites territoriais, e em Sooretama destaca-se o acompanhamento dos instrumentos de política urbana. Assim, é possível perceber que é fundamental um aperfeiçoamento das atribuições bem definidas aos conselhos municipais e PDM.

Para efetividade da pesquisa, a coleta de dados referente ao cotidiano dos conselhos das cidades analisadas, foi feita através de questionário aplicados presencialmente, por meio de telefone, e via e-mail

aos municípios que pertencem a microrregião. Vale destacar que modelo dos questionários teve que ser alterado para que fosse possível a coleta de dados em cidades que não possuem conselho municipal em atuação. Sendo assim, o método de aplicação dos questionários mais eficaz foi o presencial dando um retorno mais satisfatório, e a fim de sintetizar as informações, as tabulações foram divididas em dados em seis eixos principais, também de forma a organizar as informações.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Plano Diretor Municipal bem planejado e aplicado traduz melhor qualidade de vida nas cidades inclusive quanto aos direitos sociais e redução das desigualdades. Através dos conselhos, aumenta-se a possibilidade da participação social nas decisões referentes à política urbana e gestão das cidades, o que por detrimento da lei, proporciona maior organização referente às atribuições dos conselhos, bem como a maior transparência.

No que relacionado à microrregião Rio Doce, os planos diretores direcionam à criação dos conselhos municipais do PDM, porém, todos abordam a estrutura dos mesmos – os conselhos – de forma simplória, com informações faltantes. Nota-se também nos municípios de Linhares e Rio Bananal, insuficiência nas atribuições relativos à instrumentos da política urbana. Quanto a composição dos conselhos, os destaques são Linhares com uma abordagem genérica, e Sooretama que determina a inclusão de novos conselheiros sempre que “for conveniente”. Além disso a Paridade não é instituída é nenhum dos casos.

Quanto aos questionários, foi possível perceber que Rio Bananal e Sooretama não têm seus conselhos em atividade, evidenciando o descumprimento de determinações legais e colocando em discussão uma problemática comum a diversas cidades do Espírito Santo.

6 – AGRADECIMENTOS

À FSJB e à FAPES pelo apoio financeiro na forma de bolsa de IC.

7 – REFERÊNCIAS

1. ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2013.
2. CARVALHO, J. et al. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENANPAD, 23. **Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD**, 1999.
3. CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001.
4. GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.
5. REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rio de Janeiro: **RAP**, 2007.
6. ROLNIK, Raquel et al. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004.