

GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE SOBRE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO PIAUÍ

public management and democratic participation: an analysis of municipal master plans in piauí

Paulo Henrique de Carvalho Bueno¹
Antônia Jesuíta de Lima

RESUMO

O Plano Diretor (PD), regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL 2001), traz em seu seio as possibilidades de implementação de um sistema de gestão da cidade de forma democrática e com ampla participação popular, um dos mecanismos de controle social das políticas públicas por parte da sociedade civil. É nesse sentido que se inscreve este artigo, o qual visa analisar como o sistema de gestão e participação democrática é tratado nos PD's de municípios do estado do Piauí de modo a verificar o grau de importância, instrumentos e mecanismos de realização dessa dimensão no conjunto da agenda pública municipal. Essa reflexão é parte de uma pesquisa sobre planos diretores e sustentabilidade em municípios piauienses. A discussão se apoia em bibliografia concernente à temática e nos instrumentos legais municipais. Os resultados mostraram que, de forma geral, os planos analisados fazem menção à gestão democrática e participativa; entretanto, apenas onze deles detalharam a sistemática de operacionalização. À exceção do plano do município de Altos, os demais citam instâncias de participação popular, mas, em sua maioria, com caráter consultivo e propositivo, sem poder de deliberação.

Palavras-chaves: Planos Diretores Municipais. Sistema de Gestão. Participação Democrática.

ABSTRACT

The Master Plan (PD), regulated by Federal Law Nº. 10.257/2001 (BRASIL 2001), brings within its reach the possibilities of implementing a city management system in a democratic way and with broad popular participation, one of the control mechanisms of public policies by civil society. It is in this sense that this article is inscribed, which aims to analyze how the management and democratic participation system is treated in the PDs of municipalities of the state of Piauí in order to verify the degree of importance, instruments and mechanisms of accomplishment of this dimension in the municipal public agenda. This reflection is part of a research on master plans and sustainability in Piauí municipalities. The discussion is based on bibliography concerning the theme and the municipal legal instruments. The results showed that, in general, the plans analyzed mention democratic and participatory management; however, only eleven of them detailed the systematics of operationalization. With the exception of the Altos municipality plan, the others cite instances of popular participation, but mostly consultative and propositional, without deliberation.

Keywords: Master Plan. Management System. Democratic Participation.

¹ Autor correspondente: Paulo Henrique de Carvalho Bueno – E-mail: ph21bueno@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor (PD), obrigatório para alguns municípios brasileiros por determinação da Constituição Federal de 1988, traz em seu seio as possibilidades de formulação e implementação de um sistema de gestão com ampla participação popular, o que permite o controle social das políticas públicas pela sociedade civil e a materialização da gestão democrática da cidade.

Na verdade, na Carta Constitucional, resultado do processo de redemocratização do país, nos idos da década de 1980, inscreveram-se dispositivos inspirados em diversas experiências como concretização da participação popular na tomada de decisões com os entes públicos, a exemplo do orçamento participativo, conselhos diversos e conferências (ROLNIK, 2013). Esses acontecimentos apontaram para o germinar da gestão democrática da cidade, compreendida como a efetiva participação da sociedade civil na gestão pública.

Nesse sentido, é importante para a análise das relações entre o poder público e a sociedade civil na gestão do urbano examinar como se inscrevem nos PD's os instrumentos e mecanismos de gestão e participação democrática.

Destarte, objetiva-se, com este artigo, perscrutar como se delineiam os mecanismos de gestão e participação democrática nos PD's de quinze municípios do estado do Piauí¹. Argumenta-se que, em linhas gerais, as atribuições, as formas de participação e o processo decisório aparecem com reduzida objetividade nos planos, uma expressão das dificuldades de efetivação da partilha de poder entre entes públicos e sociedade civil. A reflexão ancora-se em literatura especializada acerca da temática e nos instrumentos legais de planejamento urbano dos respectivos municípios.

Estrutura-se o artigo em duas seções: a primeira realiza uma revisão teórica sobre a temática em discussão; a segunda apresenta os resultados da análise dos instrumentos de gestão democrática e participativa nos PD's piauienses.

Sistema de gestão e participação democrática: uma breve discussão

As formas de planejamento urbano no Brasil fundaram-se em práticas intervencionistas e tecnocráticas sem diálogos com a sociedade até os anos finais da década de 1980. Esse padrão sofre modificações com a inscrição na Constituição de 1988 de uma nova política de desenvolvimento urbano comprometida com o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e com a participação da sociedade na gestão da urbe.

Nesse sentido, entende-se a gestão democrática como o exercício participativo da sociedade, seja de forma direta, seja por meio de entidades representativas ou segmentos sociais organizados, na administração da coisa pública (NOGUEIRA, 2005; SOUZA, 2002), o que expressa uma das faces da cidadania, segundo Carvalho (2008), ainda inconclusa em território nacional. A participação popular caracteriza-se como o meio que permite aos munícipes influir, controlar ou fiscalizar as atividades estatais, a qual ocorre nos momentos de tomada de decisões, seja antes ou concomitante à elaboração dos atos públicos (SOUZA, 2002).

Um dos momentos em que a participação popular é convocada a participar da gestão pública é na elaboração dos PD's, uma vez que estes documentos são obrigados a seguir o disposto no Art. 42º, inciso III, da Lei Federal n. 10.257/2001, a qual estabelece que os mesmos devem conter como conteúdos mínimos um sistema de acompanhamento e controle social (BRASIL, 2001).

Na verdade, conforme o inciso I, do Art. 2º, do Estatuto da Cidade (EC), a política urbana deve primar pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. No que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil, o inciso II do referido artigo determina a participação popular como mecanismo fundamental no sistema de gestão democrática, a qual visa garantir o direito a cidades sustentáveis em todas as dimensões – econômica, política, social, cultural e ambiental. Essa gestão dar-se-á a partir da participação da população na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Verifica-se, a partir do arcabouço legal do EC, que essa regulamentação da gestão urbana visa fomentar um planejamento democrático e participativo, o qual inclui sistema estratégico e deliberativo com vistas a ampliar e instigar a participação social. Nesse sentido, o Art. 40º da referida Lei, em seu parágrafo 4º, define e garante que a participação no processo de formulação e implementação do PD deve ser feita por meio de audiências públicas, debates, publicidade dos documentos e informações produzidos, com posterior acesso livre de toda a população.

Essa metodologia de trabalho para a elaboração e implementação do PD requer a participação popular como elemento-chave para a construção de uma cidade com maior equidade social, econômica, cultural, política e ambiental. Daí que os instrumentos elencados pelo EC acerca da participação da sociedade nesse processo

consistem em: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano por meio de iniciativa popular (BRASIL, 2001). Apesar de as possibilidades de participação social na gestão democrática da cidade serem amplas, sua concretização, conforme Dagnino (2002), requer uma qualificação dos que participam da mesma, um dos obstáculos para sua efetividade de forma a trazer empoderamento social.

A ideia posta por Dagnino (2002) acerca da qualificação social é relevante no sentido de indicar que a capacidade de participação da sociedade pode inibir a efetiva contribuição de determinados grupos sociais a partir da não apropriação dos mecanismos de representação e participação popular em momentos de diálogos entre a sociedade civil e o ente público.

No âmbito das possibilidades de participação social na gestão democrática das cidades, a elaboração dos PD's consiste em momentos significativos para esse diálogo. A literatura tem sido bastante profícua no sentido de examinar esses instrumentos, como os trabalhos de Goulart, Terci e Otero (2015); Rolnik (2013); Fontes e Souki (2012); Santos (2011), Machado (2010); e Oliveira Filho (2009).

Goulart, Terci e Otero (2015) discutem a participação e seus alcances na gestão urbana em Piracicaba, Bauru e Rio Claro (SP). Suas conclusões apontam para limitações da experiência participativa na elaboração dos PD's analisados. Na verdade, afirmam que a participação democrática se evidenciou mais como homologatória, limitando-se a população a endossar políticas públicas previamente formuladas pelos gestores públicos. Contudo, apesar das restrições, afirmam que o modelo de PD's representa um avanço, seja pela exigência da participação, seja pela disponibilidade de instrumentos de gestão democrática, uma vez que reflete a democratização dos processos decisórios de políticas urbanas.

Rolnik (2013) realiza um balanço sobre a efetivação do EC no país e parte do suposto de que o processo foi permeado pela disputa entre projetos distintos de reforma urbana. Ao analisar o papel da participação popular nas decisões acerca das políticas urbanas, destaca que

este processo, no entanto, não se deu de maneira hegemônica no país e não logrou impor uma ruptura com os processos tradicionais de tomada de decisão sobre a política urbana. [...] Há que se considerar também que nas relações políticas que se dão no interior da construção e implementação dos Conselhos e outros espaços participativos, assim como em sua relação com o governo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de

neocorporativismo, renovando com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país (ROLNIK, 2013, p. 8).

A não ruptura total com as práticas políticas na gestão do urbano aponta para os desafios da partilha no processo decisório entre poder público e sociedade civil. Enfim, para Rolnik (2013, p. 15),

[...] se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e um fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Neste sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados. Mas não resta dúvida de que não se trata de aplicar um ordenamento jurídico puro e simplesmente sem repensar o sistema político, de financiamento, planejamento e gestão do território que definem estas questões no âmbito do Estado brasileiro.

Fontes e Souki (2012) discutem o sistema de gestão e participação democrática em PD's de municípios mineiros. Constataram os autores: grande presença de conselhos (sob diferentes temáticas) nos PD's, os quais são atribuídos, parcialmente, às campanhas de mobilização governamental acerca do Plano Diretor Participativo; um segundo fator impulsionador para a criação dos conselhos (formas de controle e acompanhamento das ações públicas nos PD's) centra-se na obrigação legal instituída pelo EC, uma participação induzida, portanto; outra indução por determinação legal consistiu na participação na elaboração, uma vez que as audiências públicas e debates com a população e associações representativas são obrigações que os poderes públicos municipais devem concretizar; a maioria dos PD's analisados extrapola a questão urbana, contemplando diversas políticas sociais (de saúde, educacionais, ambientais e culturais), uma das evidências, em tese, da força de organização desses segmentos sociais; a inserção de diversos conselhos em alguns PD's evidencia a fragmentação histórica das políticas públicas, bem como seus não diálogos, ou seja, em nenhum documento analisado foi constatado a existência de um único conselho que contivesse as políticas setoriais urbanas – habitação, saneamento, transporte e programas urbanos; pouca precisão nas formas de funcionamento dos conselhos, seja em relação ao formato de eleição, representação da sociedade ou capacidade decisória dos conselheiros.

Santos (2011) analisa a incorporação dos instrumentos e mecanismos de participação democráticas previstos no EC contidos em 27 relatórios estaduais de avaliação dos PD's dos estados brasileiros com vistas a avaliar se aqueles instrumentos apontavam para novos desenhos de planejamento e gestão das cidades. Suas leituras assinalam que, de maneira geral, os PD's não indicaram estratégias

claras acerca da concretização dos instrumentos da política urbana com o objetivo de reverter as desigualdades sociais presentes nas urbes. Denotam, ainda, outro problema: a manutenção de uma clara divisão entre uma visão técnica e uma mais popular e participativa da cidade.

Apesar dos problemas existentes na elaboração dos PD's estaduais analisados, Santos (2011) registra aspectos positivos nesse processo quanto à participação e à gestão democrática: 1) no processo de elaboração/revisão dos planos inseriu-se o Conselho Municipal da Cidade e/ou Desenvolvimento Urbano; 2) incorporação de outros mecanismos de participação – audiências públicas, conferências e instrumentos de democratização do orçamento; 3) disseminação do debate sobre a gestão das cidades; 4) incorporou-se nos PD's as diretrizes e as concepções do EC, uma das contribuições na disputa da regulamentação dos instrumentos de política urbana.

Machado (2010) debruçou-se sobre as articulações entre planejamento urbano, democracia e participação popular na revisão do PD de Fortaleza (2003 e 2008). Em relação à democracia participativa, infere que houve avanços na “[...] participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, a multiplicação das instâncias de poder, a organização política, o caráter educativo da participação dos cidadãos e o associativismo de caráter local” (MACHADO, 2010, p. 425). Contudo, constatou que nas lutas sociais no campo do planejamento urbano, os segmentos empresariais prevaleceram nas decisões e lograram êxito na conquista de territórios chaves na cidade.

Oliveira Filho (2009) analisou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre à luz das teorias e práticas de planejamento e suas relações com os estudos sobre participação democrática. Em seu escrutínio, afirma que Porto Alegre é exemplo na instituição e desenho da democracia participativa e admite que a cultura participativa está incorporada nos municípios; contudo, destaca que muitos obstáculos ainda precisam ser superados. Conforme Oliveira Filho (2009), o PDDUA falhou em muitos de seus objetivos, principalmente no que se refere à gestão democrática, uma vez que a flexibilização contida na proposta promoveu a cooptação e manipulação dos componentes dos instrumentos de gestão democrática, como é o caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e dos fóruns regionais.

As conclusões do autor indicam que a partir da promulgação do EC as gestões municipais se viram obrigadas a implantar seus PD's, incluindo nestes a participação

popular, desde a formulação até seu acompanhamento e execução. No entanto, tal divisão de poder se dá mais no aspecto formal que na materialidade.

Apesar de vasta literatura em âmbito nacional, ainda se verificam poucos dados sobre o Piauí, uma das razões deste escrito.

A gestão democrática e participativa nos planos diretores de municípios piauienses

Os mecanismos que conformam o sistema de gestão e participação democrática dispostos nos PD's são elementos fundamentais para a implementação de um planejamento urbano adequado à realidade de cada município. Destarte, a realização de audiências públicas, a publicização das informações e o acesso aos documentos e informações permitem aos munícipes um reconhecimento de pertencimento, responsabilidade e solidariedade com o coletivo. Contudo, mesmo a par da relevância desse eixo, nem todos os municípios dão a devida importância no momento de elaboração de seus instrumentos de planejamento.

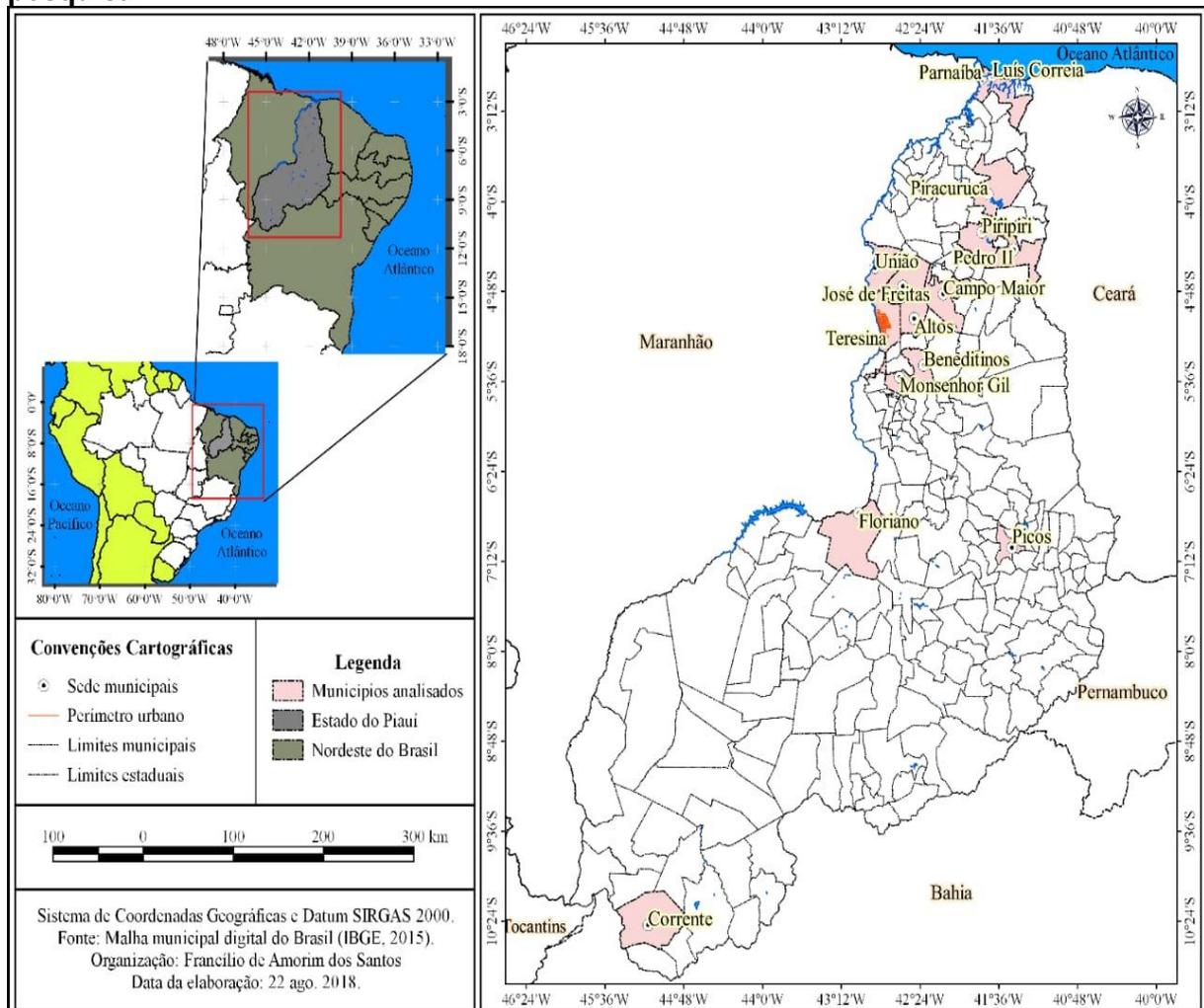
A elaboração do PD é exigência legal para municípios com população acima de 20.000 habitantes, além de outros que estejam enquadrados nos critérios definidos no artigo 41º, da Lei [10.257/01](#), como segue: a) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; b) municipalidade em que o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do artigo [182](#) da [Constituição Federal](#); c) integrantes de áreas de especial interesse turístico; d) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e) incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Segundo dados do IBGE, em 2010, dos 224 municípios piauienses, 83 (37%) tinham população de até 5.000 habitantes, 81 (36,2%) entre 5.001 a 10.000 habitantes, 26 (11,6%) entre 10.001 a 15.000 habitantes, 9 (4%) entre 15.001 a 20.000 habitantes e 25 (11,2%) acima de 20.000 habitantes. Ressalte-se que somente duas municipalidades ultrapassavam a cifra de 100.00 mil habitantes (Teresina e Parnaíba), uma das evidências de um processo desigual de urbanização no estado. Esses números evidenciam que poucas cidades do estado têm a obrigatoriedade na elaboração do PD, quando se considera o critério de população.

Dos quinze municípios analisados (Figura 1), apenas Beneditinos e Monsenhor

Gil registraram população inferior a 20.000 habitantes, mas foram legalmente obrigados a elaborar seus PD's por integrarem a RIDE Grande Teresina². No que se refere à data de aprovação, conforme indicam os dados do Quadro 1, somente a capital piauiense elaborou seu plano logo após a publicação do EC, e dez o fizeram até o prazo final estabelecido (30/06/2008). Esses dados de aprovação dos PD's evidenciam a pouca preocupação dos poderes públicos municipais para com o planejamento urbano das cidades, o qual, via de regra, é concretizado a partir de obrigações legais determinadas pela União.

Figura 1- Municípios com planos diretores no Piauí que integraram a amostra da pesquisa.



Quadro 1 – População e ano de aprovação dos PD's dos municípios analisados. 2016.

Município	Pop. 2010	Pop. Estimada 2017	Data de aprovação do PD
Altos	38.882	39.864	17/12/2007
Beneditinos	9.911	10.037	26/11/2010
Campo Maior	45.177	46.031	09/10/2006
Corrente	25.408	26.149	02/10/2007
Floriano	57.707	58.892	28/04/2007
José de Freitas	37.095	38.440	16/06/2007
Luís Correia	28.422	29.683	30/06/2010
Monsenhor Gil	10.337	10.409	23/09/2008
Parnaíba	145.729	150.201	05/01/2007
Pedro II	37.500	38.090	16/09/2010
Picos	73.417	76.749	08/01/2008
Piracuruca	27.548	28.242	10/10/2006
Piripiri	61.840	62.695	04/12/2006
Teresina	814.439	847.430	23/12/2002
União	42.657	43.689	21/09/2006

Fonte: IBGE, 2010; Lima (2017).

A análise dos PD's permitiu vislumbrar semelhanças, assim como diferenças no tratamento do tema da gestão democrática e participativa. Uma ausência de consistência verifica-se nos planos de Luís Correia e Teresina, pois tem-se apenas uma exposição geral e ampla, sem o devido detalhamento de questões específicas relativas à decisão compartilhada entre poder público e sociedade (Quadro 2). Essa realidade é verificada em outras cidades brasileiras, como apontam estudos de Goulart, Terci e Otero (2015), Fontes e Souki (2012), Machado (2010) e Oliveira Filho (2009).

O Quadro 2 descreve também como os municípios de Altos, Beneditinos, Campo Maior, Corrente, Floriano, José de Freitas, Luís Correia, Monsenhor Gil, Parnaíba, Pedro II, Picos, Piracuruca e Piripiri definem em seus PD's a participação social no controle das ações públicas. Uma das definições mais enfáticas encontra-se no documento de Campo Maior quando menciona que a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e o acompanhamento do PD serão descentralizados e participativos, o que expõe a participação social como elemento-chave nos planos e na gestão da cidade.

Nesse sentido, a definição da participação popular na elaboração e acompanhamento dos PD's indica as possibilidades de partilha do poder decisório na gestão da cidade. Contudo, verifica-se que a maioria dos planos, ao garantir a participação popular, trata do tema mais como um item figurativo, uma vez que quando se analisa o poder decisório dos segmentos sociais (poder de decisão dos conselhos, por exemplo) constata-se pouca expressividade de decisão desses atores. Enfim, apesar das obrigações legais instituídas, há municípios, a exemplo de Altos, que não

definem instrumentos de decisão colegiada, assim como os prazos para sua implantação. O documento de Altos faz apenas referência, em seus objetivos, à participação democrática prevista no EC. No Capítulo I, inciso VIII, menciona-se como um dos objetivos “propiciar a participação da população na discussão e gestão da cidade e na criação de instrumentos legais de decisão colegiada” (ALTOS, 2007, p. 1).

Quadro 2– Definição da participação popular na elaboração, execução e avaliação dos PD’s. 2016.

Municípios	Participação popular nos PD’s
Altos	Garante a participação da população na discussão e gestão da cidade e na criação de instrumentos legais de decisão colegiada.
Beneditinos	Garante a participação popular na definição das políticas públicas, no acompanhamento das ações da gestão municipal e o incentivo à participação dos munícipes como instrumento de construção da cidadania e meio legítimo de manifestação das aspirações coletivas.
Campo Maior	Estabelece que a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e o acompanhamento do PD e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como parte do modo de gestão democrática para concretização das funções sociais da cidade.
Corrente	Define que o modelo de gestão visa garantir a participação de todos os segmentos sociais na implementação da política urbana, desde a concepção e definição de planos, programas e projetos até a sua execução e acompanhamento.
Floriano	Determina que a gestão de suas ações será feita fundamentada nos princípios democráticos da participação popular na gestão da cidade, através dos conselhos municipais, previstos, também, na Lei Orgânica Municipal.
José de Freitas	Define que se buscará fortalecer as instâncias de participação e controle social, assim como ampliar a participação da comunidade nas decisões e acompanhamento de projetos.
Lúis Correia	Prevê que a gestão municipal tomará decisões a partir da realização de audiências públicas, oficinas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade.
Monsenhor Gil	Define que o poder público propiciará a participação popular como instrumento de construção da cidadania e meio legítimo de manifestação das aspirações coletivas.
Parnaíba	Determina a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão que ficará responsável pelas ações a serem executadas pelo Poder Público, as quais serão avaliadas de forma permanente para garantir o êxito destas ações. Nessa senda, objetiva-se garantir um processo dinâmico e permanente de implantação, monitoramento e avaliação do PD do Município.
Pedro II	Incorpora no seu texto o princípio da participação popular nos processos de decisão, planejamento, gestão, implementação e controle do desenvolvimento urbano.
Picos	Define que a política de gestão territorial do município deve observar, entre outros princípios, a gestão democrática através da participação da sociedade civil nos processos de decisão, planejamento e gestão.
Piracuruca	Concebe a gestão democrática como a que envolve a participação dos cidadãos no processo de planejamento, tomada de decisão e fiscalização das ações públicas.
Piripiri	Concebe gestão democrática como a que incorpora a participação dos diferentes segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Municipal.
Teresina	Elabora a temática de sistema de gestão e participação democrática em seus objetivos políticos ao incorporar a participação do cidadão nas decisões relativas à prestação de serviços públicos, organização do espaço e qualidade do ambiente urbano.
União	Determina que se buscará o fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social da educação, das instâncias de participação e controle social, a participação da comunidade no planejamento e controle social dos programas habitacionais, assim como a ampliação da participação da comunidade nas questões de segurança pública.

Fonte: Lima (2017)

Em relação às instâncias e mecanismos de gestão democrática, os dados expostos no Quadro 3 evidenciam que os municípios com maiores recursos para participação social são os de Campo Maior, Pedro II, Picos, Piracuruca, Piri-piri e União. Nestes, os espaços criados com vistas à participação são de natureza consultiva e propositiva. Um dos aspectos que chamam a atenção nos PD's analisados é que poucos conferem caráter deliberativo ao conselho, com exceção dos casos de Monsenhor Gil, Picos e Piracuruca.

Os municípios de Altos, Beneditinos, Luís Correia, Parnaíba, Picos e Teresina delineiam as instâncias e os instrumentos de controle social, mas não detalham seu caráter, estruturação e funcionamento. Verifica-se que Campo Maior se sobressai frente aos demais em relação à quantidade e natureza das instâncias de participação social. Outro dado que merece atenção é o fato de que um reduzido número de planos traz a composição dos conselhos criados nos municípios. Nesse registro, estão Campo Maior, Corrente e Picos.

Quadro 3 – Instâncias de participação democrática e sua natureza nos PD's. 2016.

Municípios	Instâncias de participação democrática	Natureza da participação
Altos	Ausente	Ausente
Beneditinos	Conselhos municipais Referendo, Plebiscito e Audiências Públicas Orçamento público	Não define Não define Não define
Campo Maior	Assembleia de Política Urbana de Campo Maior Audiências públicas Conselho da política urbana Projetos de Iniciativa popular Orçamento Participativo Programas e projetos com gestão popular Plebiscito e referendo	Consultivo e propositivo Propositivo Consultivo e propositivo Propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Não define
Corrente	Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo Conferências Municipais de Desenvolvimento Urbano Audiências Públicas	Consultivo e avaliativo Consultivo e propositivo Propositivo
Floriano	Conselhos Municipais Conselho de desenvolvimento urbano Fóruns municipais gerais	Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo
José de Freitas	Conselho municipal de meio ambiente Conselho municipal de habitação Conselho estratégico	Consultivo e avaliativo Consultivo e avaliativo Consultivo e avaliativo
Luís Correia	Audiências públicas Oficinas e debates	Não define Não define

Monsenhor Gil	Conselhos municipais Audiências públicas Orçamento participativo	Consultivo e deliberativo Consultivo Consultivo
Parnaíba	Conselho municipal de desenvolvimento	Não define
Pedro II	Assembleia de política urbana Conselho de política urbana Audiências públicas Conselhos gestores e setoriais Projetos de iniciativa popular Plebiscito, referendo e orçamento participativo	Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Propositivo Consultivo
Picos	Conselho Municipal de Meio Ambiente Conselho Municipal de Habitação Conselho estratégico Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	Não define Não define Não define Consultivo e deliberativo Consultivo e deliberativo
Piracuruca	Debates, audiências e consultas públicas Projetos de iniciativa popular Referendos populares e plebiscito Conselho Municipal do Plano Diretor	Consultivo Propositivo Consultivo Consultivo e deliberativo
Piripiri	Conselhos municipais Orçamento participativo Debates, audiências, consultas públicas, conferências Projetos de iniciativa popular	Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Propositivo
Teresina	Conselho Municipal de Habitação Conselho Administrativo da RIDE Grande Teresina	Não define Não define
União	Fóruns e seminários Conselhos populares mistos Orçamento popular Conselho Estratégico	Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo Consultivo e propositivo

Fonte: Lima (2017)

No que se refere aos mecanismos de participação popular na gestão do urbano dos municípios sob análise, verificou-se que o PD de Altos é o único instrumento a não tratar do assunto. Oito municipalidades evidenciam espaços de diálogos de construção e gestão coletiva do município, o que os tornam instrumentos de controle social, mesmo sem detalhamento sobre seu caráter, estruturação e funcionamento. Com efeito, ao não tratar especificamente da temática “sistema de gestão e participação democrática” flagra-se uma fragilidade em relação à definição, função e mecanismos de controle social das políticas de desenvolvimento urbano.

Em relação aos Conselhos, seis municípios abordam claramente sua composição. Campo Maior cria o Conselho de Política Urbana (artigos 96 e 97 da seção II) e define o

seu tamanho, critérios de participação e atribuições; entretanto, aponta que ainda será regulamentado pelo poder executivo. Esse conselho, que terá presidente indicado pelo prefeito, é composto por dez membros de entidades representativas da sociedade civil; destes, ao menos a metade deverá possuir graduação em curso superior de biologia, geografia, gestão ambiental, engenharia, arquitetura e agronomia (CAMPO MAIOR, 2006).

Corrente cria o Conselho Municipal do Plano Diretor, expresso no artigo 72, em que se verifica uma abertura para diversos setores da sociedade civil e permite uma heterogeneidade de formulações mais ampla para a cidade. As funções do referido conselho centram-se em acompanhar a implementação do Plano Diretor Participativo, assim como a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento do município. Sua composição é formada por representantes de entidades de ensino, entidades de classe, associações de moradores, organizações não governamentais, órgãos e entidades públicas, sindicatos e consórcios ou associações intermunicipais do território em que está inserido o município. Já os artigos 73 e 74, ainda na seção II, indicam os momentos (a cada dois anos ou quando convocadas extraordinariamente) e mecanismos de funcionamento (abertas à participação de toda a população) das conferências municipais e as audiências públicas (CORRENTE, 2007).

Monsenhor Gil institui o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, o qual possui natureza deliberativa e consultiva, com a incumbência de aprimorar e supervisionar o processo de planejamento da administração municipal. Expõe ainda que o mesmo segue os moldes do Conselho Nacional das Cidades para a gestão, definição, orientação e deliberação da política de gestão urbana no município. A referida instância é composta por 5 representações, a saber: executivo municipal, legislativo municipal, judiciário, entidades de classe e organizações não governamentais. Um elemento que chama a atenção nesse conselho é que na sua realização abre-se espaço para uma maior participação social, visto que o parágrafo 5º afirma que integrarão o plenário do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, como observadores, dez membros, com direito a voz, indicados por órgãos governamentais, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil, definidos em ato da prefeitura municipal (MONSENHOR GIL, 2008).

Parnaíba, mesmo que timidamente, aponta para a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento composto por 16 (dezesseis) membros, o qual terá dois representantes do setor popular. Enfim, o PD parnaibano apenas expõe em linhas

gerais que fica estabelecido a participação nesse sistema, além do Poder Público, representantes dos agentes econômicos, da sociedade civil e dos cidadãos interessados (PARNAÍBA, 2007).

Picos, em Lei n. 2.294, de 11 de junho de 2008, visou aprimorar elementos do PD com a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, e instituindo o Conselho Gestor do FMHIS. Conforme o Art. 4, este conselho, de natureza deliberativa, deverá ser composto por 12 membros titulares, com respectivos suplentes, os quais representarão quatro segmentos: 1) Sociedade civil – Federação das Associações e Conselhos Comunitários do Estado do Piauí – FAMCC – PI, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA e Organização Cor Negra – OCN; 2) Sindicatos – dos Trabalhadores em Educação do Município de Picos – SINTEMPI, dos Trabalhadores do Comércio de Picos – SINTRACS e dos Empregados e Estabelecimentos Bancários – SEEB; 3) Outros – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, Associação das Microempresas de Picos – PI – AMIMPI e Centro Macambira de Educação Ambiental – CMEA; 4) Poder executivo – Representante da Prefeitura, Secretaria do Trabalho e Ação Social e Secretaria de Obras, Habitação e Urbanismo. Registre-se que no Conselho Gestor do FMHIS, delega-se a presidência e o voto de qualidade ao gestor da Secretaria de Obras, Habitação e Urbanismo (PICOS, 2008).

Picos também institui, por meio da Lei n. 2.447, de 10 de abril de 2012, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, com o objetivo de implementar ações de uso sustentável dos recursos naturais a partir de imposições ao poder público e sociedade no trato das questões relacionadas ao ambiente. Esse conselho tem caráter consultivo, deliberativo e de assessoramento ao executivo, no âmbito de sua competência sobre as questões ambientais, com as seguintes diretrizes: Interdisciplinaridade no trato das questões ambientais; Participação comunitária; Promoção da saúde pública e ambiental; Compatibilização com as políticas do meio ambiente nacional e estadual; Compatibilização entre as políticas setoriais e demais ações do governo; Exigência de continuidade, no tempo e no espaço, das ações de gestão ambiental. Essas diretrizes acabam por impelir competências ao conselho, as quais totalizam 28 (PICOS, 2012).

Piracuruca criou o Conselho Municipal do Plano Diretor com atribuições que permitem decisões relevantes para a busca do desenvolvimento do município. Na verdade, essa partilha de poder enseja uma maior participação da sociedade na gestão da coisa pública. Nesse sentido, a composição do Conselho Municipal do

Plano Diretor – CMPD, artigo 113, é realizado de forma paritária por três segmentos: 1) representantes do Poder Público Municipal e Estadual, com 6 (seis) vagas; 2) representantes das Instituições de Ensino, com 2 (duas) vagas; e 3) representantes das demais entidades da sociedade civil organizada, 5 (cinco) vagas (PIRACURUCA, 2006).

A análise dos conteúdos voltados para o sistema de gestão e participação democrática dos PD's desses seis municípios (Campo Maior, Corrente, Monsenhor Gil, Parnaíba, Picos e Piracuruca) se assemelha aos analisados por Fontes e Souki (2012) acerca dos PD's de municípios mineiros, principalmente em relação à fragmentação de conselhos, os quais ampliam os PD's para além da questão urbana. Em relação aos demais municípios que não esclarecem seus mecanismos de participação e gestão democrática, verificou-se, como também encontrado nas conclusões de Fontes e Souki (2012), imprecisão nos delineamentos de funcionamento dos conselhos (seleção, representação social e poder de decisão dos conselheiros).

Um sistema de gestão e participação democrática bem delineado é essencial para que se implemente um PD articulado com os anseios da população de um dado município. Nesse sentido, a realização de audiências públicas, a publicização das informações e a criação de meios para que a população tenha acesso aos documentos e informações que permitam aos munícipes um reconhecimento de pertencimento, responsabilidade e solidariedade com o coletivo são elementos capitais no processo.

Considerações Finais

Os PD's se constituem em instrumentos que viabilizam os mecanismos de gestão e participação democrática a partir do sistema de acompanhamento e controle social. Nessa direção, verificou-se nos PD's dos municípios piauienses que, ao definirem a participação popular, a colocam de forma genérica, constituindo-se mais em uma obrigação legal imposta pelo EC do que efetivamente um anseio do poder público, dedução endossada pela análise dos canais, natureza e composição das modalidades de participação popular.

A análise efetuada permitiu constatar que, de forma geral, todos os PD's fazem referência aos princípios estabelecidos pelo EC quanto à gestão democrática e participativa. Entretanto, apenas 11 detalharam a sistemática de gestão e a

participação democrática. Os demais, Altos, José de Freitas, Luís Correia e Teresina, não explicitam com clareza os mecanismos de participação popular na gestão pública, o que requer avanços nessa direção em consonância com as diretrizes e princípios legais. Em relação à composição dos conselhos criados, apenas seis municípios definem a composição, critérios de participação e atribuições dos conselheiros.

À exceção de Altos, todos os municípios definem instâncias de participação popular (Assembleia de Política Urbana, Audiências públicas, Conselho da política urbana, Projetos de Iniciativa popular, Orçamento Participativo, Programas e projetos com gestão popular, Plebiscito e referendo), mas, em sua maioria, com caráter consultivo e propositivo, sem poder de deliberação, portanto.

Na verdade, os Planos Diretores Municipais se constituem em mecanismos de busca de cidades sustentáveis, o que requer a participação pública sob dois pressupostos: 1) envolvimento e intervenções nas decisões sobre a gestão da cidade; 2) conhecimento das informações produzidas e reconhecimento enquanto partícipe do processo. Nesse sentido, é a participação democrática que permitirá aos cidadãos influenciarem nas decisões locais.

Notas

1. Este artigo é parte da pesquisa intitulada “Planos diretores e sustentabilidade em municípios piauienses: análise dos instrumentos e intervenções locais”, financiada pelo Edital FAPEPI/ MCT/CNPq N°. 006/2011, executada no período de 2012 a 2017, por pesquisadores dos programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPI, com a participação de pesquisadores da UESPI, UFC e UFRJ.

2. A RIDE Grande Teresina foi criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001a), e instituída pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002, que também regulamenta o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina (BRASIL, 2002), sendo composta por 14 municípios piauienses (Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Nazária, Pau D’Arco, União, Teresina) e um maranhense (Timon).

REFERÊNCIAS

ALTOS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 207, de 17 de dezembro de 2007**. Institui o Plano Diretor de Altos e dá outras providências. Altos, 2007.

BENEDITINOS. Prefeitura Municipal **Lei nº 68, de 26 de novembro de 2010**. Plano Diretor do Município de Beneditinos – PI. Beneditinos: Prefeitura Municipal de Beneditinos, 2010.

BRASIL. Senado Federal. **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 outra providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto>>. Acesso: 15 dez. 2007.

_____. **Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001**, que autoriza o poder executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp112.htm>. Acesso: set. 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto n, 4.367, de 9 de setembro de 2002**. Regulamenta a Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4367.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed. . Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

CAMPO MAIOR, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 09 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORRENTE. Prefeitura Municipal de. **Lei nº 394, de 2 de outubro de 2007**. Institui o Plano Diretor do município de Corrente, estabelece princípios, objetivos e diretrizes de ordenamento territorial e urbano do município e dá outras providências. Corrente, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.

FLORIANO. Prefeitura Municipal. Lei municipal nº 416 de 28 de abril de 2007. Institui o Plano Diretor Participativo de Floriano, dispoendo sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providencias. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, 7 maio 2007.

FONTES, Renato B., SOUKI, Léa G. Planos diretores e canais democráticos de participação popular: estudo de 25 planos diretores da RMBH. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 415-439, jul/dez 2012. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/241/original/cm28_242.pdf?1474650655>. Acesso em: 13 mai. 2018.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, 2015 jan./abr., 7(1), 122-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0122.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

IBGE. **Estimativa da população 2017**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

JOSÉ DE FREITAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.138, de 16 de junho de 2007**. Institui o Plano Diretor do Município de José de Freitas e dá outras providências. Prefeitura Municipal: JOSÉ DE FREITAS, 2007.

LIMA, Antônia J. de. **Planos diretores e sustentabilidade em municípios piauienses**: análise dos instrumentos e intervenções locais (Relatório Técnico-Científico, v. 1 e 2). Teresina, UFPI/FAPEPI, 2017.

LUÍS CORREIA. Prefeitura Municipal. **Lei nº 695, de 30 de junho de 2010**. Aprova o Plano Diretor do Município de Luís Correia e dá outras providências. Luís Correia, 2010.

MACHADO, Eduardo G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003- 2008). Tese (Doutorado) – UFC. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza (CE). 2010. 450f. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf>. Acesso em: 13 mai, 2018.

MONSENHOR GIL. Prefeitura Municipal. **Lei nº 424 de 23 de setembro de 2008**. Institui o Plano diretor de Monsenhor Gil e dá outras providências.

NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA FILHO, João T. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese (Doutorado). UFRGS. Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2009. 332f. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>>. Acesso em: 13 maio de 2018.

PARNAÍBA. Prefeitura Municipal. **Lei nº 2.296 de 05 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município e da cidade de Parnaíba e dá outras providências. Parnaíba, 2007.

PEDRO II. Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.014 de 16 de setembro de 2010**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Pedro II. Pedro II, 2010.

PICOS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 2.272, de 8 de janeiro de 2008**. Institui o Plano Diretor de Picos.

_____. **Lei n. 2.447, de 10 de abril de 2012**. Institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

PIRACURUCA, Prefeitura Municipal. **Lei complementar nº 001 de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor de Piracuruca, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da Cidade e das vilas sedes dos Distritos e dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do Município, nos termos da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

PIRIPIRI. **Lei nº 568, de 04 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de Piriipiri. Prefeitura Municipal: PIRIPIRI, 2006.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade:** Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 13 mai 2018.

SANTOS, Mauro R. M. dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T.(Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades, 2011. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mai. 2108.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Lei nº 3.151, de 23 de dezembro de 2002.** Institui o Plano de Desenvolvimento Sustentável - Teresina Agenda 2015 como o Plano Diretor de Teresina. Teresina, 2002.

_____. **Lei nº 3.558 de 20 de outubro de 2006.** Reinstituí o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável - Teresina Agenda 2015, e da outras providências. Teresina: PMT, 2006.

UNIÃO. Câmara Municipal de União. **Lei nº 494, de 21 de setembro de 2006.** Institui o Plano Diretor de União e dá outras providências. União, 2006.