



**PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO:
UM ESTUDO NA CIDADE DE CARUARU/PE**

*MASTER PLAN AS AN INSTRUMENT FOR PARTICIPATORY PLANNING:
A STUDY IN THE CITY OF CARUARU / PE*

**PLAN MAESTRO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA:
UN ESTUDIO EN LA CIUDAD DE CARUARU/PE**

Maria das Graças Vieira
gracinhavieira@yahoo.com.br
UFPE

Cédrick Cunha Gomes da Silva
cedrickgomes@gmail.com
UFPE

PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO NA CIDADE DE CARUARU/PE

Resumo

A cidade contemporânea é resultado de um processo histórico e de constantes mudanças, onde seu desenvolvimento está diretamente relacionado às intensas, dinâmicas e complexas relações entre os agentes nela inseridos. Por conta da complexidade existente nesta realidade faz-se necessário, para sua eficiente e eficaz gestão, a utilização de um planejamento que objetive agregar suas decisões aos interesses individuais e coletivos desses agentes, sejam eles econômicos, sociais, culturais ou religiosos, instigando a um modelo de gestão participativa. Com base neste contexto, este artigo teve como objetivo principal analisar o modelo de gestão pública existente em Caruaru/PE. O município analisado apresenta a utilização de um Plano Diretor como instrumento de planejamento, assim como diversas cidades brasileiras o fazem desde a publicação do Estatuto da Cidade, porém, apresentando algumas carências em sua elaboração e implantação, tanto com relação ao envolvimento da sociedade como no monitoramento de sua execução. Como resultado foi possível desenvolver diretrizes para estimular uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão quanto à elaboração e implantação de um Plano Diretor baseado nas prioridades identificadas, como também, na elaboração de mecanismos de monitoramento dos projetos e ações de curto e longo prazo.

Palavras-chave

Plano Diretor. Gestão Municipal. Caruaru.

Abstract

The contemporary city is the result of a historic process of constant change, where its development is directly related to the intense, complex and dynamic relationships between agents inserted in it. Because of the complexities that exist in this reality is necessary for its efficient and effective management, use of a plan that aims to add its decisions to the individual and collective interests of these agents, be they economic, social, cultural or religious, prompting a model of participatory management. Against this backdrop, this article aims at analyzing the existing model of public management in Caruaru/PE (Brazil). The council has reviewed the use of a Master Plan as a planning tool, as do several Brazilian cities since the publication of the City Statute, however, presents some shortcomings in its design and implementation, both with respect to the involvement of society as in monitoring its implementation. As a result it was possible to develop guidelines to encourage greater participation of society in decision-making regarding the development and implementation of a Master Plan based on priorities identified, but also in developing mechanisms to monitor the projects and actions of short and long term.

Keywords

Master Plan. Municipal Management. Caruaru.

Resumen

La ciudad contemporánea es el resultado de un proceso histórico e de cambio constante, donde está directamente relacionado con su desarrollo en las relaciones intensas, complejas y dinámicas entre los agentes dentro de él. Debido a la complejidad existente en esta realidad, es necesario que, para una gestión eficiente y eficaz, la utilización de un planeamiento que tiene como objetivo combinar sus decisiones a los intereses individuales y colectivos de estos agentes, ya sean económicos, sociales, culturales o religiosas, instigación a el modelo de gestión participativa. Con base en este contexto, este artículo tuvo como objetivo analizar el actual modelo de gestión pública en Caruaru/PE (Brasil). Esta ciudad analizada utiliza un plano maestro como instrumento de planificación, al igual muchas ciudades brasileñas desde la publicación del estatuto de la ciudad, sin embargo, presenta algunas deficiencias en su diseño y implementación, tanto con respecto a la participación de la sociedad en la seguimiento de su aplicación. Como resultado de ello, ha sido posible la elaboración de directrices para fomentar una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones en relación con el desarrollo y implementación de un plan maestro sobre la base de las prioridades identificadas, así como, el desarrollo de mecanismos de vigilancia y las acciones de la palabra los proyectos a corto y largo plazo.

Palabras-clave

Plano maestro. Administración municipal. Caruaru.

Introdução

A cidade é formada pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, é uma forma concretizada do processo de urbanização. A cidade contemporânea é um resultado cumulativo de todas as cidades anteriores a ela (SPOSITO, 2001). Está marcada por uma gama de variáveis que a diferencia das outras. O Estatuto da Cidade, veiculado através da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, descreve a cidade da seguinte maneira:

[...] é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua realidade ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Busca-se uma cidade mais justa, que possa de alguma forma, responder a realização dos nossos sonhos (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p.9).

Para Lefèbvre (2006), se existe produção e reprodução dessas relações sociais é porque, além da produção de objetos, existem, com maior intensidade, relações entre seres humanos. Sendo assim, a cidade é uma produção destas relações.

Neste contexto, é relevante apresentar o conceito de Município, o qual corresponde a uma subdivisão do estado, com personalidade jurídica de direito público interno, tendo como principal representante político-legal seu prefeito, detentor de autonomia administrativa, política e financeira com alicerce na Constituição Federal e na sua Lei Orgânica (FERRARI, 2004; SILVA, 1993). O Município deve ser entendido como uma estrutura formada por um núcleo urbano, representado pela cidade, onde se localiza a sede do governo municipal, e, por uma área rural sob sua jurisdição (DI SARNO, 2004; SILVA, 1993). Para este trabalho foram consideradas ambas as áreas, o que possibilitou identificar uma maior variedade de elementos e particularidades por parte dos municípios.

Diante desta complexa realidade constitutiva do ambiente Municipal, que se encontra em permanente dinâmica com variáveis endógenas e exógenas, surge a necessidade de um planejamento que atenda as exigências e expectativas coletivas dos cidadãos aqui localizados. O Estatuto da Cidade representa a regulamentação da política pública dos municípios brasileiros, permitindo a utilização de diversos instrumentos ou mecanismos usados no planejamento físico do território, como também, para a organização e ordenamento do uso do solo urbano com fins de inclusão social (IBGE, 2006).

O planejamento deve ser entendido como um processo, garantindo continuidade, constante retroalimentação e dinamismo, baseando-se na multidisciplinaridade, possibilitando assim a integração das áreas envolvidas (HARDT; HARDT; OBA, 2003). Dentro do planejamento municipal, o Estatuto da Cidade aborda, por exemplo, os seguintes instrumentos: plano diretor, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Este trabalho é resultado de estudo realizado através de projeto de pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco (Campus do Agreste) no Município de Caruaru, localizado no Agreste do Estado de Pernambuco, com área de 932,8 km² e a 134 km de distância da capital Recife. Caruaru se tornou cidade, a primeira do Agreste Pernambucano, em 18 de maio de 1857, hoje possui aproximadamente 298.500 habitantes (IBGE, 2006). Administrativamente, o município é formado pelos distritos sede, Carapotós, Gonçalves Ferreira e Lajedo do Cedro,

além de 10 povoados. Hoje conhecido por vários títulos, como “Capital do Agreste”, “Capital do Forró” e “Princesa do Agreste”, dando a dimensão de sua importância política, econômica e cultural no cenário estadual, regional e nacional.

Para fins deste estudo foi utilizado o método de Estudo de Caso, tendo como principal objetivo analisar a utilização do Plano Diretor como instrumento de planejamento do governo municipal. Buscando a partir das informações coletadas, desenvolver um modelo de gestão municipal ou melhorias no modelo existente, com o intuito de proporcionar uma maior participação da sociedade no processo de elaboração, implementação e monitoramento dos projetos e ações desenvolvidos pela gestão. Os dados obtidos por meio de questionário e entrevistas foram submetidos ao procedimento de análise de conteúdo visando articular aspectos empíricos e teóricos.

Com a conclusão deste estudo podemos perceber que, mesmo após vários anos da aprovação da Constituição de 1988 e da elaboração do Estatuto da Cidade, que tornou obrigatória a utilização do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, ainda se pode encontrar municípios que apresentam lacunas ou deficiências na sua implantação, mesmo fazendo uso deste como instrumento de planejamento democrático e não unicamente por sua obrigatoriedade.

Fundamentação teórica

A pesquisa está apoiada em uma revisão da literatura existente sobre seu tema base, ou seja, o Plano Diretor como instrumento de integração entre planejamento e gestão, além de trazer outros conceitos como, Gestão Pública, Urbana e Municipal. Inicialmente serão descritos esses três conceitos de gestão para em seguida ser abordado conceitos relevantes sobre o Plano Diretor.

Gestão urbana, municipal e pública

O termo gestão traz consigo uma conotação de controle mais democrático, operando através de acordos e consensos. Desta forma, busca-se aplicar o conceito, já utilizado em organizações privadas, nas organizações públicas. Para tal a Gestão Urbana deve adotar uma visão sistêmica, incluindo nas suas análises as dimensões sociais, políticas, econômicas, culturais, ambientais e tecnológicas (FREY, 2003; CASTRO JUNIOR, 2006). A gestão urbana é vista como a gestão pública dos bens e interesses municipais, estando de acordo com os princípios básicos da administração pública, os quais representam regras de observância permanente e obrigatória para o bom gestor municipal, quais sejam estas: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público (CASTRO JUNIOR, 2006).

De acordo com Ultramari e Rezende (2006), a gestão urbana no Brasil pode ser dividida em três fases: a primeira, durante a década de 70, marcada unicamente pelo compromisso com o fornecimento de infraestruturas e serviços urbanos; a segunda, durante a década de 80, envolvendo, além da infraestrutura e serviços, preocupação com o social, com a pauperização, o desemprego, a violência e a disputa pelo solo urbano, fazendo do gestor um agente de desenvolvimento; e, a terceira, durante a década de 90, marcada pelo surgimento da preocupação ambiental, buscando o equilíbrio entre as necessidades dos munícipes com a proteção ambiental. Para fins deste trabalho será utilizado com maior frequência o termo

Gestão Municipal, englobando o gerenciamento das ações e projetos das áreas urbanas e rurais.

Planejamento Participativo e gestão municipal

De acordo com Paiva (2010), o planejamento estratégico tornou-se tendência, tanto nas instituições privadas como públicas, por se entender que esse é um instrumento apropriado para a formação e desenvolvimento das parcerias, participações em rede e alianças dentro de um ambiente competitivo e marcado por constantes mudanças. Porém, para a autora, o planejamento estratégico requer uma perspectiva complexa e ampla dos atores envolvidos, assim como uma mudança profunda na filosofia e práticas gerenciais.

O planejamento municipal busca atender a complexidade existente na realidade das cidades contemporâneas devido ao processo de interação global ou ao desenvolvimento tecnológico acelerado, tal como descrito por Castells (1999). Ele representa o ponto de partida para a administração efetivada máquina pública, visando controlar e potencializar o uso dos escassos recursos financeiros de modo a atender as diversas necessidades individuais e coletivas dos municípios. Entretanto, planejamento e gestão apresentam-se na literatura como conceitos diferentes:

[...] planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. Não menos que a própria gestão, ou seja, a administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora, o planejamento – algum tipo de planejamento – é algo que não se pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada, independente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade (pois até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores e coletores “planejam” sua vida e suas atividades) (SOUZA, 2006).

A sociedade deve estar em constante envolvimento com o planejamento municipal, de forma a discutir junto à gestão qual o futuro dos municípios. Da mesma forma, o governo local deve disponibilizar meios para que os municípios, interessados no planejamento e no destino dado aos recursos, tenham acesso às informações pertinentes ao mesmo. Ao transmitir essas informações a equipe responsável por sua elaboração deve utilizar de linguagem compatível com o público, tornando mais fácil sua compreensão e assimilação.

Mas, afinal, de que forma se dá essa participação? Como é possível alcançar uma perspectiva complexa dos atores e dos problemas comuns aos mesmos? De acordo com Nogueira (2005), a participação pode ser classificada em quatro modalidades principais, sendo descritas como participação assistencialista, corporativa, eleitoral e política. Segundo o autor a participação será classificada em uma dessas modalidades de acordo com o grau de consciência política

coletiva relacionada ao nível de maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais.

A participação assistencialista é frequentemente percebida entre os grupos marginalizados e que apresentam maior grau de pobreza, revelando-se como uma estratégia de sobrevivência, pois, busca atender necessidades imediatas de manutenção da vida e do bem estar. Pode-se dizer que está é a modalidade de menor consciência política coletiva. A participação corporativa geralmente está relacionada a motivações econômicas e é vinculada aos interesses de um grupo ou segmento social específico (NOGUEIRA, 2005).

A participação eleitoral representa o envolvimento dos cidadãos na escolha das lideranças políticas em um processo de delegação e constituição de autoridades. A participação política representa a modalidade de maior consciência política coletiva, indo além da participação eleitoral e corporativa ao englobar toda a comunidade na organização da vida em sociedade, porém não excluindo o papel das outras. A modalidade de participação política tem como foco a preservação e dinamização da cidadania e dos direitos humanos, tendo no cidadão sua principal fonte de visões globalizantes dos problemas e soluções coletivas (NOGUEIRA, 2005).

Dessa forma, podemos perceber que o planejamento participativo demanda por uma participação política, na qual se torna possível obter informações dos munícipes quanto aos problemas compartilhados por diferentes grupos de atores, assim como possíveis soluções para tais problemas. Para a efetivação de um planejamento participativo torna-se primordial a formação de uma massa conscientemente crítica da sociedade que abdica de uma postura simplesmente passiva para assumir uma postura ativa de participação e reivindicação de seus direitos e soluções de problemas (DEMO, 1996).

Durante anos a ideia de planejamento ficou restrita a uma perspectiva racionalista e autoritária herdada dos militares e seus tecnocratas, em que o planejamento estava resumido ao manejo de ferramentas de organização estatal e a uma confusa conceituação do planejamento no setor público como técnicas de racionalização do trabalho e de processos produtivos (GARCIA, 2000). A ausência de participação ou mesmo exclusão da sociedade civil nos processos de planejamento era evidente, por exemplo, no antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (Lei 4.320/64 e Constituição de 1967).

Porém, ao longo dos anos 1980, com o aprofundamento da crise econômica e diante de um processo de redemocratização, as crises do Estado, reflexo, por exemplo, da ausência de mecanismos democráticos, da ineficiência na prestação de serviços básicos e da forte centralização, alcançaram um alto grau de exposição. Nos anos que se seguiram foram demandados cada vez mais mecanismos de planejamento que desenvolvessem maior participação da sociedade civil, de modo a reduzir a imensa lacuna gerada nos anos anteriores entre essa e a sociedade política. Dentro das possibilidades de planejamentos participativos, o Plano Diretor foi um dos que obtiveram grande destaque e aceitação, tendo sido esse o objeto de estudo deste artigo.

O plano diretor

A Constituição Federal, em seu artigo 182, determina que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais citadas em lei, objetivando utilizar de sua instrumentalização para obter pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Devendo, até certo ponto, manter

regularidade com modelos de planos diretores desenvolvidos em outros municípios brasileiros, sem desconsiderar as particularidades locais.

O Estatuto da Cidade surge com a função de instrumentalizar a nova ordem jurídico-urbanística do país, de contornos sociais, buscando conceder o direito a uma moradia de qualidade, assim como, ao desenvolvimento social, econômico e sustentável das cidades, de forma a conservar a sociedade presente e futura (CASIMIRO, 2008). Ele reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática (CARVALHO, 2001). A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor.

O Plano Diretor já existia antes mesmo do Estatuto da Cidade, por exemplo, com o Plano Agache¹ elaborado para o Rio de Janeiro em 1930. Porém, foi através do Estatuto da Cidade que o plano diretor veio a se tornar instrumento básico e imprescindível da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, permitindo que estes estabeleçam metas e programas que garantam sua função social (IBGE, 2006). Inicialmente os planos eram vistos como documento de caráter exclusivamente técnico e que visava primordialmente projetar e desenvolver a imagem da cidade futura, por exemplo, com construções de vias e avenidas. Correspondendo a um conjunto de regras básicas do uso e ocupação do solo, para orientação e regulação da ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o Município. Plano aqui remete principalmente a planejamento, ou seja, definições de estratégias e objetivos a serem alcançados em períodos predeterminados.

Após a elaboração do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor veio a integrar fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais, sendo um espaço de debate sobre as estratégias de intervenção na cidade, no qual a participação direta dos cidadãos passou a ser obrigatória, devendo ser estimulada pelo poder público (ESTATUTO DA CIDADE, 2002). Esta participação democrática pode ser realizada, por exemplo, através de audiências públicas, plebiscitos e referendos, contando com a participação dos diferentes grupos sociais, econômicos, políticos e religiosos que participam do dia-a-dia da cidade.

Para evitar antigos problemas de incompatibilidade do Plano Diretor com a realidade do Município, deve-se realizar um planejamento acompanhado de estudo das potencialidades e deficiências de cada caso particular. Se trouxermos aqui práticas utilizadas pela gestão de organizações privadas para serem utilizadas na gestão pública, poderíamos alegar que deve ser realizada, por exemplo, uma análise SWOT para identificar as oportunidades de crescimento e melhoramento municipal, assim como as ameaças, forças e fraquezas que podem impactar diretamente no alcance dos objetivos e metas estabelecidas. Porém, esses procedimentos deverão sempre contar com a participação dos atores sociais e econômicos envolvidos, de modo a configurar um planejamento participativo.

Além dos municípios com mais de vinte mil habitantes, o Plano Diretor é obrigatório para: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; localidades onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federalⁱⁱ; municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; e, localidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

De acordo com Santoro e Cymbalista (2001), as vantagens de se elaborar um Plano Diretor, independente de sua obrigatoriedade, são:

- a) Busca da sustentabilidade sócio-ambiental e econômica ao se abordar de maneira integrada a zona rural e urbana;
- b) Estabelecimento de políticas para a melhoria da qualidade de vida e preservação do ambiente natural e construído;
- c) Equacionamento, num horizonte maior, das prioridades que irão orientar as tomadas de decisões no orçamento participativo e nos programas e ações de governo, como, habitação e saneamento;
- d) Definição dos parâmetros para abordagem regional, interagindo com os comitês de bacia hidrográfica;
- e) Possibilidade de o município poder usufruir dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, desde que previstos no Plano Diretor, ampliando suas possibilidades administrativas;
- f) Vantagem do planejamento participativo através da otimização da gestão municipal, democrática, em benefício da comunidade.

O Plano Diretor deve estar vinculado a um mecanismo de avaliação e controle para possibilitar modificações ou adições posteriores, visando mantê-lo direcionado ao que foi objetivado inicialmente, o que não impede que os objetivos também sofram alterações. Qualquer modificação posterior ao que havia sido debatido e elaborado inicialmente deverá ser divulgada e analisada pelas partes envolvidas.

Para tornar a elaboração do Plano um processo participativo deve ser apresentado com transparência todos os objetivos determinados, quais estratégias e instrumentos serão utilizados para tal, assim como, os investimentos que serão feitos pelos agentes públicos e privados. Da mesma forma, devem ser determinados métodos e etapas de elaboração que facilitem a compreensão por parte da população.

De acordo com CIDADES (2004), são previstas quatro etapas fundamentais para elaboração de um Plano Diretor, as quais à diferenciam, até certo ponto, dos processos tradicionais de estruturação do Plano:

- a) A primeira etapa representa o momento de leitura técnica e comunitária, identificando e entendendo a realidade atual do município e quais são suas principais necessidades e oportunidades de melhorias, identificando problemas e potencialidades das áreas urbanas e rurais. Estas leituras devem ser seguidas de um confronto de leituras para que possam ser identificadas as convergências e divergências entre a leitura realizada por uma equipe técnica e outra realizada por grupos de outros segmentos;
- b) Na segunda etapa, a partir da fase de leitura, devem ser determinados temas-chaves para o futuro da cidade, devem ser focalizados temas estratégicos que demonstrem relação uns com os outros ao longo do tempo e que são cruciais para a organização do território municipal. Ao final da determinação, de acordo com os temas base, dos objetivos e

- estratégias que serão adotados, devem ser realizadas novas discussões junto aos diversos segmentos envolvidos;
- c) A terceira etapa diz respeito à determinação dos instrumentos, dentre os mais de trinta disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, que viabilizam as intenções expressas nas diretrizes do Plano Diretor. Instrumentos esses que podem ser de natureza política, econômica, financeira e tributária;
 - d) A conclusão do Plano Diretor não finaliza o processo de planejamento. A quarta etapa, denominada de sistema de gestão e planejamento do município, refere-se a ajustes que podem ocorrer durante o período de implantação do Plano. Porém, é interessante que essas modificações também sejam debatidas em processo participativo, sendo descritas de preferência no ato da elaboração do Plano Diretor. Conforme o Estatuto da Cidade, o plano deverá ser revisado pelo menos a cada dez anos.

Integração com outros instrumentos

O Plano Diretor funciona como base para organização e articulação dos demais instrumentos de política urbana presentes e disponibilizados no Estatuto da Cidade. A implementação do mesmo deve estar associada à elaboração dos demais planos municipais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BETTES, 2009).

O Estatuto da Cidade dispõe no § 1º do art. 40 que o Plano Plurianual deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor. Porém, são diversos os fatores que impactam negativamente na harmonia entre estes instrumentos, podendo ser citada a diferença entre o calendário municipal em relação ao estadual e federal que, por fim, gera “ruídos” na troca de informações entre os Poderes municipal, estadual e federal.

A integração do Plano Diretor a outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade possibilita uma maior estruturação e controle sobre as ações e programas adotados. Por outro lado, se as informações contidas nesses instrumentos forem utilizadas de forma inadequada, podendo ocorrer por despreparo do gestor, as metas e objetivos determinados podem não condizer com a real necessidade do município, o que acarretará dispêndio desnecessário de recursos públicos e insatisfação por conta das partes envolvidas.

Procedimentos metodológicos

Para desenvolver este trabalho foi utilizado como metodologia de pesquisa o Método de Estudo de Caso. Na perspectiva de Yin (2005, p.26), “O Estudo de Caso possibilita e acrescenta duas fontes de evidência que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas nele envolvidos”.

Assim, atendendo ao que preconiza o método de Estudo de Caso, quando assevera ser “uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo” (YIN, 2005, p. 23), acreditasse procedente promover uma investigação utilizando depoimentos como técnica adequada de aferição, que interprete a aludida mudança nos instrumentos de gestão municipal, assim como, da realidade aqui tratada.

A pesquisa foi realizada no Município de Caruaru abrangendo o período de agosto de 2009 a março de 2010, o que possibilitou trabalhar com uma variedade de evidências como, por exemplo, entrevistas, levantamento de dados, complementado por meio de uma análise documental e observações.

Inicialmente o estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica para fundamentar e discutir o ambiente da gestão municipal e quais os instrumentos indicados e utilizados no planejamento urbano. Posteriormente foi aplicado questionário aos responsáveis pelo planejamento municipal deixando-os livres para preencherem e foi feita uma análise documental, por exemplo, do Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos de Pernambucoⁱⁱⁱ, como forma de obter informações adicionais. Em seguida foram promovidos encontros para a realização de entrevistas que possibilitaram a anotação de depoimentos de gestores do Município que não foram bem explanados na fase de questionário.

As entrevistas possibilitaram o alcance de informações não encontradas na fase de aplicação do questionário e de análise documental. Com a utilização de um protocolo de pesquisa foi possível estabelecer uma relação entre o construto, ou seja, Planejamento Participativo, e as variáveis (por exemplo, existência do planejamento, contribuições do planejamento e facilidades de participação) que fundamentaram as perguntas antes mesmo de serem colocadas em prática.

Os dados e informações obtidos com o questionário e as entrevistas foram submetidos à análise de conteúdo de tipo categorial temática, possibilitando o isolamento de algumas unidades de significação, ou seja, os temas (Bardin, 2006). De acordo com Bardin (2006) quando o estudo envolve, por exemplo, opiniões e respostas a questões abertas e entrevistas o tema passa a ser utilizado como unidade de registro.

Visando uma delimitação e orientação da parte empírica do trabalho focou-se em categorias analíticas como: as dimensões de participação descritas por Nogueira (2004) e a centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana descrita por Carvalho (2001).

O plano diretor em Caruaru

Caruaru está enquadrado em duas categorias de obrigatoriedade do Estatuto da Cidade para elaboração e utilização de Plano Diretor, são elas: cidade com mais de vinte mil habitantes; e, integrante de área de especial interesse turístico. O Plano Diretor do Município foi elaborado em 2004, contendo o que na época era considerado como diretrizes básicas para um desenvolvimento harmônico da cidade. Porém, sua elaboração teve início no mês de março de 2001 tendo como base o Estatuto da Cidade, sendo um dos primeiros municípios do interior pernambucano a elaborar o documento. Procurou-se através deste evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos no meio ambiente. Neste período constatava-se um crescimento municipal de 1,94% a.a, havendo uma não correspondência da Legislação Urbanística que se encontrava desatualizada e, conseqüentemente, não atendia as novas demandas e aspectos da realidade da cidade.

Para elaborar um novo Plano Diretor através de processo participativo, foi necessária a criação de um Conselho composto por vinte e três entidades da sociedade civil organizada, englobando setor privado e os movimentos sociais do município, além de contar com o setor público. Essas entidades compartilhavam as decisões e condução do processo junto à

coordenação técnica que ficou a cargo da Secretaria de Obras, juntamente com a assessoria da empresa Multiconsultoria contratada para elaboração do mesmo. O processo como um todo englobou duas oficinas, duas audiências públicas e quatro reuniões do Conselho.

Três etapas foram seguidas para a elaboração deste Plano Diretor: primeiro foi feita uma elaboração do diagnóstico, em seguida, uma elaboração das propostas que geraram o segundo documento do Plano Diretor, e, por fim a apresentação do Projeto de Lei, que foi discutido e aprovado em 27 de julho de 2004 pela Câmara de Vereadores.

De acordo com estudo do Ministério das Cidades, descrito como Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos, as propostas do Plano Diretor têm como pontos principais:

- a) Em termos de ordenamento do território foram reconhecidos como elementos estruturadores do Núcleo Urbano Principal, além do Rio Ipojuca e da Rede Viária Estrutural, duas redes fundamentais ao desenvolvimento do município: primeiro, a rede de Pólos Culturais: o Alto do Moura (considerado pela UNESCO o maior centro de arte figurativa das Américas), o Espaço Cultural (que ocupa a antiga Fábrica da Caroá e abriga Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru), o Museu do Barro, o Pavilhão de Exposições, o Museu do Forró Luís Gonzaga, o Pátio de Eventos Luís Gonzaga ou Pátio do Forró e o Morro do Bom Jesus; segundo, o Conjunto de Feiras da Sulanca, a Feira de Artesanato, a Feira de Gado e a Feira Livre;
- b) na divisão territorial foi definido um zoneamento que prevê, entre outras zonas: Zonas residenciais, Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, cujos Planos Urbanísticos Específicos definirão os parâmetros, Zonas de Atividades Múltiplas, que tem como objetivo incentivar a consolidação do comércio e serviços do núcleo central, prevendo expansão da atividade industrial e do comércio, Zonas de Proteção Ambiental, Zonas de Proteção Cultural – ZPC e Zonas de Expansão Urbana;
- c) os instrumentos de ordenamento urbano foram divididos em três categorias: Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano, Instrumentos de Regulação Urbanística e Instrumentos de Gestão Urbana;
- d) com relação aos instrumentos de ordenamento territorial, os parâmetros relativos à definição de imóveis não utilizados ou subutilizados foram remetidos à Lei de Uso e Ocupação do Solo, o que não permite a aplicação sucessiva dos instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública;
- e) em relação aos Instrumentos de Regulação Urbanística - foram apontados os instrumentos de regularização fundiária, tais como: a Concessão Especial para Fins de Moradia (individual e coletivo) e Usucapião Especial de Imóvel Urbano.

Visões do Plano Diretor

Por ser uma entidade abstrata, onde seus efeitos são percebidos em longo prazo, o Plano Diretor deve ser seguido por ações imediatas de curto prazo, atendendo a prioridades da cidade percebidas nos diagnósticos iniciais. Desta forma, as mudanças percebidas no período de curto prazo tornam perceptíveis os benefícios do processo participativo junto à

comunidade, garantindo sua credibilidade e aceitação por parte dos grupos envolvidos em sua elaboração.

Os grupos que apresentam participação do tipo assistencialista são os focos principais nessas etapas iniciais, podendo despertar ao longo do tempo uma maior consciência política coletiva quanto às ações de longo prazo. Ao longo das entrevistas pode-se identificar a percepção dos responsáveis pelo planejamento quanto à importância do elemento de participação e responsabilidade dos munícipes ao longo do processo, por exemplo:

O planejamento municipal foi um instrumento que veio possibilitar ao munícipe a oportunidade da construção do seu próprio futuro.

Em outro momento da entrevista um dos gestores foi perguntado sobre quais ações necessitam ser realizadas para facilitar a participação da comunidade nas decisões tomadas pela prefeitura:

É preciso atender as lideranças comunitárias, associações de bairros, conselhos e audiências públicas; realizar pesquisas para verificar a insatisfação e satisfação dos habitantes e turistas (como questionário e meios de comunicação); transformar sindicatos, igrejas, ONG's e APM's em canais de comunicação entre a sociedade e o poder público; intensificar reuniões com pequenos grupos; realizar uma exposição de problemas e projetos com a votação do povo; atender sugestões da população; prestar contas à comunidade; adotar mecanismos de transparência administrativa; criar uma identidade entre a população e o Município; eleger vereadores e pessoas mais capacitadas nos cargos de responsabilidade.

Pode-se perceber ao longo desse extrato de fala a presença de diferentes modalidades de participação como, por exemplo, a participação eleitoral quando o mesmo trata da eleição de vereadores e pessoas mais capacitadas e a participação corporativa quando trata de grupos específicos. Além disso, o entrevistado destaca a importância da utilização de mecanismos de controle como, por exemplo, pesquisas de satisfação. Outro aspecto de destaque na fala do gestor está ligado à importância que o mesmo dá ao desenvolvimento de um planejamento que desenvolva uma participação democrática de todos os atores impactados pelo mesmo. Dentro da própria fala do gestor podemos perceber alguns dos canais que podem ser utilizados pelos cidadãos como meios para uma participação efetiva sobre o planejamento e elaboração do Plano Diretor.

Após a coleta de depoimentos por parte de gestores do Município, foi possível descrever alguns tópicos que de acordo com estes, necessitam de investimentos e ações públicas para tornar a cidade melhor nos próximos dez anos:

- a) Educação para todos;
- b) Saúde de melhor qualidade;
- c) Maior incentivo às indústrias;
- d) Melhorias na infra-estrutura e visual geral da cidade;
- e) Desfavelamento;
- f) Maior incentivo nas áreas culturais e de lazer;

- g) Facilitar maior vínculo das associações de moradores com o governo;
- h) Desenvolver os esportes;
- i) Incentivar atividades gastronômicas;
- j) Implementar as políticas públicas de assistência social.

No caso estudado foram percebidas algumas prioridades, como o trânsito caótico, insatisfação por conta do fraco transporte público e a falta de infra-estrutura no Morro do Bom Jesus, considerado como uma zona de especial interesse social.

Quanto à centralidade do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana (CARVALHO, 2001), um dos gestores argumenta que o Plano Diretor deve ser considerado a primeira medida para que um município possa planejar seu desenvolvimento com qualidade de vida e organização dos espaços públicos. Em Caruaru, ele determina, por exemplo, que a largura mínima das calçadas deve ser de 1,5 metro em cada lado da via. O que se vê atualmente, entretanto, são construções irregulares avançando sobre os espaços públicos, obrigando os pedestres a seguirem pelas ruas, gerando riscos de acidentes. No caso dos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida, muitas vezes, os obstáculos são praticamente intransponíveis. O problema levou o Ministério Público de Pernambuco a realizar audiência pública sobre o assunto em novembro de 2009.

Outra determinação do Plano Diretor é que nas margens dos cursos d'água deve ser preservada uma faixa com restrição para construções de, no mínimo, 30 metros de largura. Também existe recomendação de aumento da oferta de áreas verdes e de lazer, por meio de implantação de parques urbanos, sobretudo, nas margens do Rio Ipojuca. A ausência de áreas verdes é uma das deficiências da cidade, uma situação que já vem sendo alterada com a construção do Parque Municipal Ambientalista Severino Montenegro (com área de 4 hectares. Este parque foi construído com recursos do Município, de multas aplicadas em decorrência de infrações ambientais e também por doações, possuindo além de anfiteatro e bosque de pau brasil, rampas que facilitam o acesso de deficientes físicos. Além deste, está sendo planejada a implantação de outros parques espalhados pela cidade.

Quando perguntado sobre quais as obras que considerava prioritárias e de interesse da população, um dos gestores respondeu:

Revitalizar a feira de Caruaru; organizar o trânsito no centro da cidade; construir unidades de segurança; construir portal de entrada; realizar serviços de limpeza de lotes e terrenos baldios; ampliar rede de saneamento; arrumar avenidas onde transitam os coletivos; implantar centros de esporte e áreas de lazer; melhoria na infra-estrutura do centro e dos bairros; implantar coleta seletiva de lixo; desfavelar as áreas verdes, rios e áreas centrais; melhorar a avenida de acesso a UFPE; melhorar a localização dos pontos de ônibus; implantar calçada para pedestres nas ruas próxima a feira de Caruaru.

A principal finalidade do Plano Diretor, e o que justifica sua existência, é o alcance a longo prazo, de um pacto social que envolva todas as camadas sociais e todos os setores do município para construir uma cidade justa e saudável, ou seja, a construção de uma cidade sustentável e harmônica. Diante da realidade exposta ao longo do texto, podemos concluir

que o determinante do sucesso ou fracasso da implantação ou execução do Plano Diretor do Município de Caruaru está associado, principalmente, ao grau de participação da população na elaboração do mesmo, como também, a eficiência dos mecanismos de controle e avaliação de desempenho.

O Município tem apresentado grandes avanços ligados ao processo de decisão participativo, propondo a criação de um processo permanente e articulado de execução e acompanhamento das ações. Desse modo procura assegurar os ajustes necessários decorrentes das mudanças geradas pela dinâmica da cidade, desde a aprovação do Plano Diretor, devendo o Poder Executivo Municipal criar os seguintes órgãos: a Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN), o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), o Comitê de Gestão do Plano Diretor (COMGEST), o Sistema de Informações Municipais (SIM) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDUR). Ao se criar esses órgãos o Município de Caruaru caminha para a efetivação e integração de dois processos distintos, porém complementares como descritos por Souza (2006), ou seja, um planejamento participativo e uma gestão democrática.

Conclusão

Um Plano Diretor, como foi abordado neste estudo, deve ser baseado em seu elemento de atuação (uma região ou município), não funcionando como um simples roteiro a ser seguido, mas uma percepção da realidade estudada, assim como, um plano de ação que possa ser constantemente avaliado e controlado. Não é possível “construir” um Plano Diretor sem considerar questões como: o mercado que move a economia local, o meio ambiente, a circulação urbana, os bens naturais e culturais que devem ser preservados, como também, as expectativas e desejos daqueles que residem no meio urbano ou rural do município, ou seja, deve-se buscar manter um elevado grau de participação política dos seus diversos atores.

O Plano Diretor da cidade de Caruaru/PE, objeto desse estudo, apresenta algumas fraquezas, porém caminha para um fortalecimento do processo democrático do seu planejamento. Seus gestores demonstram forte consciência quanto à importância da participação dos atores no processo de planejamento e começam a desenvolver canais para que a população possa intensificar sua participação política.

Como podemos perceber ao longo do estudo a participação e envolvimento junto ao planejamento participativo por meio do Plano Diretor deve se dar de forma conjunta e ampla entre todos os atores inseridos no Município. Dessa forma todos os munícipes têm direitos e obrigações relacionados ao bem estar e conforto, assim como, do usufruto da infraestrutura, do lazer, do meio ambiente, da segurança pública, do acesso à educação, a saúde e aos serviços públicos em igualdade de condições, devendo esses buscarem meios para um controle social constante sobre as decisões políticas que os impactam coletivamente e individualmente. Resumindo, devem desenvolver e manter uma participação política por meio de uma consciência política coletiva.

Uma das limitações do estudo está relacionada à falta de acesso e tratamento de enunciados da sociedade civil por meio de entrevistas até porque esse não foi o foco do estudo. Sugere-se que sejam desenvolvidos estudos similares a esse em outros Municípios brasileiros como modo de se alcançar uma visão ampla do que se têm sido desenvolvido no país em relação a planejamentos e gestões democráticas podendo-se também dar enfoque as opiniões dos munícipes. Esse estudo também se limitou a etapa de planejamento, porém, estudos futuros podem ir além e tratar do processo de gestão e das ferramentas de controle e avaliação.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BETTES, C. C. **Gestão urbana responsável: a colaboração legal**. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.
- CARVALHO, S. N. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, out./dez. 2001.
- CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise sobre o capítulo da política urbana na constituição de 1988. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 7, n. 41, p. 18-32, set./out. 2008.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO JUNIOR, O. A. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Disponível em: <<http://www.ibradd.com.br/leiamais.php?id=1>>. Acesso em 07 set. 2006.
- CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea, 2004.
- DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.
- DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.
- ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002. (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana).
- FERRARI, C. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.
- FREY, K. Gestão urbana: um desafio interdisciplinar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM GESTÃO URBANA, I, 2003, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR/PPGTU, 2003. v. 1.
- GARCIA, R. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 726)
- HARDT, L. P. A.; HARDT, C.; OBA, L. T. Planejamento do desenvolvimento urbano sustentável: position paper. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM GESTÃO URBANA, 2003, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC-PR, 2003.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Banco de experiências de planos diretores participativos.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/pernambuco/caruaru/Dimensao_sociocultural_Desenvolvimento_Economico_e_Sistema_de_Gestao_Caruaru_PE.pdf/view>. Acesso em: 20 fev. 2010.

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

PAIVA, M. G. M. V. Análise do programa de desenvolvimento do turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 197-213, mar./abr. 2010.

SANTORO, P. ; CYMBALISTA, R. (Org.). **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

SILVA, D. P. **Vocabulário jurídico.** 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização.** 13. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, A. R. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 111, p. 19-28, jul./dez. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Notas

ⁱ O Plano Agache chegou ao Brasil completamente redigido em francês, o que já demonstrava a não participação da população em sua elaboração, da mesma forma que limitava-se a questões de zoneamento e ocupação do solo. Atualmente se fala em Plano Diretor Participativo como oposição aos Planos Diretores elaborados anteriormente sem nenhuma participação por parte da população ou, como em alguns casos, sendo utilizada apenas para sua validação final.

ⁱⁱ I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

ⁱⁱⁱ Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/pe/PE_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Relat%C3%B3rio_Estadual_mar_2010.pdf

Maria das Graças Vieira

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (2007). Professora Adjunta da Universidade Federal de Pernambuco. Endereço: Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, BR 104, Km 59, S/N, Nova Caruaru, Caruaru – PE. CEP: 55002-970. E-mail: gracinhavieira@yahoo.com.br.

Cédrick Cunha Gomes da Silva

Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2010). Endereço: Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Av. dos Funcionários, s/n, 1º andar, sala D-4, Cidade Universitária, Recife – PE. CEP> 50740-580. E-mail: cedrickgomes@gmail.com.