

Planos diretores, cidades e democracia

Gilton Luís Ferreira

O Plano Diretor Municipal, obrigatório para as cidades em cuja estrutura urbana morem mais de 20 mil habitantes, deve ter um novo perfil, um perfil político. Deve ser um instrumento para a gestão municipal democrática, resultando da interação entre o programa de Governo do Executivo eleito, o exercício das funções legislativas da Câmara Municipal e a ampla participação de setores da sociedade civil. É através desta interação que o PDU assumirá este novo perfil, dando ao processo de planejamento uma utilidade real, para que o "plano" deixe de ser uma mera formalidade.

A tarefa é nova e inovadora. A maioria dos Planos Diretores elaborados nas décadas de 60 e 70 no Brasil se baseou no discurso da "racionalidade técnica", esquivando-se de compreender o real significado político do processo de planejamento municipal. Os "antigos" planos desenvolviam um exaustivo diagnóstico municipal, chegando muitas vezes a prognósticos idealizados. Enfatizavam os aspectos funcionais — uso e ocupação do solo, sistema viário, áreas de expansão urbana. Em geral, os equipamentos públicos e serviços apresentavam-se como

ações complementares e ficavam em segundo plano do ponto de vista programático e orçamentário.

Desta forma, consolidou-se um modelo para elaboração dos planos diretores municipais, amplamente divulgados no meio técnico e político, que hoje mostra várias limitações. Sua formulação, em geral exclusiva no âmbito do Poder Executivo, sem contemplar a participação do Legislativo ou da sociedade civil, tendeu a esvaziá-lo de qualquer legitimidade. Assim, vimos suceder revisões e adequações políticas destes planos, evidenciando o fato de que sua implementação, quando houve, foi restringida ao curto prazo de cada gestão.

Mais recentemente, na década de 80, o próprio discurso técnico e político agregou a proposta de "planejamento participativo", em parte pela alteração do contexto político-econômico do país, em parte pela pressão exercida pelas organizações da população. Essa proposta é simpática ao contexto da democratização, mas exige ultrapassar o nível simbólico para ser concretamente posta em prática. Para elaboração de novos planos diretores municipais é necessário garantir a sua legitimidade, que só poderá ser assegurada com a criação de amplos canais de participação dos setores da sociedade civil. Trata-se de um projeto político da

comunidade e não exclusivamente de uma administração municipal.

O Plano Diretor deve se transformar em um instrumento que permita à população acompanhar e fiscalizar a gestão municipal, tanto a que o elaborou quanto as futuras. Como projeto coletivo, o PDU deve ser propor ao desenvolvimento econômico, ambiental, social e político do município, devendo ser elaborado de forma articulada à própria Lei Orgânica Municipal. O processo de elaboração e execução do PDU deve ser democrático e descentralizado. Pode ser conduzido em conjunto, por exemplo, pela população organizada em um Conselho Municipal Deliberativo, pelo Poder Legislativo eleito e pelo Poder Executivo — a quem cabe, além da participação no processo, a garantia de viabilidade de implantação das propostas.

O PDU, como parte integrante do projeto político de uma comunidade, deve assumir o caráter regulador dos agentes e das atividades que se relacionam com o município. Portanto, ainda que seu enfoque seja prioritariamente municipal, sua abrangência deve ser estrategicamente ampliada para a esfera regional, buscando articular interfaces com os municípios vizinhos. Os municípios, em maior ou menor escala, sofrem efeitos positivos ou negativos a partir de sua

inserção em nível regional, como também podem gerar os mesmos efeitos dentro de uma certa área de influência. Por outro lado, existem problemas que são comuns a dois ou mais municípios, e um tratamento conjunto pode apresentar inúmeras vantagens em termos de resultados e de custos.

Alguns dos aspectos que deverão ser abordados nos planos diretores têm em si um caráter regional. Questões ambientais, políticas de localização industrial, por exemplo, exigem uma clara compreensão das condições sócio-econômicas regionais e, mesmo que não impliquem ações fora dos limites municipais, deverão ser tratadas dentro desta ótica. Outro fator relevante diz respeito à busca de compatibilização com as instâncias estadual e federal de poder. Obras de infra-estrutura e saneamento básico de porte, por exemplo, exigem o concurso de várias esferas do Governo, sob a pena da perda da capacidade de novos investimentos, de restrições ao crescimento econômico municipal, bem como da superposição de esforços. No entanto, a negociação com os níveis estadual e federal de Governo deve ser legitimada pela participação política de amplos setores da comunidade municipal.

Gilton Luís Ferreira é diretor da Polis Consultoria e Projetos

FERREIRA, Gilton L. Planos diretores,
cidades e democracia. A gazeta,
Vitória, 27 fev. 1993. 1 cad. p. 5, 6, 7,
8, 5 e 6.