

UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE URBANO

Semírames Silva da Silva

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL E AÇÃO COLETIVA:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DO
PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO – 2005 A 2008 –
MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE**

BELÉM - PA
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Semírames Silva da Silva

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL E AÇÃO COLETIVA:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DO
PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO – 2005 A 2008 –
MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade da Amazônia como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano.
Orientadora: Prof^a. Dra. Nírvia Ravena de Sousa.

BELÉM - PA
2009

Semírames Silva da Silva

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL E AÇÃO COLETIVA:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DO
PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO – 2005 A 2008 –
MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade da Amazônia como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano.
Orientadora: Prof^a. Dra. Nírvia Ravena de Sousa.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Nírvia Ravena de Sousa
Orientadora - UNAMA

Prof^a. Dra. Voyner Ravena Cañete
UNAMA

Prof.Dr. José Júlio Ferreira Lima
UFPA e Secretaria de Planejamento (SEPLAN)

Apresentado em: ____ / ____ / 2009.

Conceito: _____

BELÉM - PA
2009

Aos meus pais, Reinaldo e Teresinha.

Ao meu filho Gabriel.

A todos os atores diretamente envolvidos na elaboração e implementação da Política Urbana Municipal que de alguma forma, auxiliaram como facilitadores e/ou articuladores de um processo “novo” para muitos, e que em uma ação conjunta, desenvolveram atividades de desenvolvimento e fortalecimento institucional, com vistas, a construção de um processo embrionário da cultura da participação popular e construção de capital social, em busca de melhor qualidade de vida e da conquista da ampliação do direito de participar.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus e querido Jesus, se não fosse o derramar de suas bênçãos sobre mim, não teria alcançado tão gloriosa vitória, pois o caminhar pelo curso de mestrado foi em muitos momentos uma grande provação, no qual agradeço cada dia de todos esses dois anos e meio, que foram como partilhas ou pedrinhas coloridas que criaram este tão perfeito mosaico. Obrigado, por me dar forças para não desistir da grande obra que me ajudastes a construir.

Á minha orientadora, Nírvia Ravena, pelas contribuições para realização deste trabalho. Obrigada por acreditar em mim, pela sua paciência e transparência, por me apoiar e assim, tornar-se, em minha vida acadêmica, um grande referencial.

Aos professores, Mario Vasconcelos, Maysa Tobias e Voyner Cañete, pelas importantes sugestões e críticas construtivas durante meu processo de amadurecimento intelectual no decorrer do curso.

Ao Examinador externo convidado, Prof.Dr. José Júlio Ferreira Lima, a quem tenho grande admiração de muito tempo, diante de suas obras e feitos como arquiteto e planejador urbano.

Ao meu Pai, Reinaldo Carvalho, visto que, a coragem para enfrentar, a persistência e orgulho desse trabalho são frutos seus e de sua influência.

A minha Mãe amada, Teresinha Silva já que a humildade, crença e paixão contidas nesse trabalho são frutos seus. Ao meu Filho querido e amado, Gabriel Lobato, pois todo esforço para chegar até o fim, foram em grande parte por você. Amo vocês, obrigado por tudo e por existirem em minha vida.

As minhas Tias Rosemary Góes, Rosângela Rassy e Rosilene Sousa - fiquei dias procurando palavras para demonstrar meu agradecimento por tudo o que fizeram por mim nesse período. Essa dissertação se realizou devido ao apoio recebido que foram fundamentais. Amo vocês.

Aos meus amados avós Coronel Arthur e Olgarina (*in memori*) que me ensinaram a ver a vida com disciplina, organização, persistência, amor pelos estudos e simplicidade, para que um dia pudesse construir algo como este trabalho. Para sempre vocês estarão em meu pensamento e coração. Amor eterno por vocês.

Aos meus queridos, Gustavo, Kênia, Kenny, Kevin, Arthur e Gabriela, essa dissertação se realizou devido aos seus sorrisos e grande felicidade de ter uma família linda e amorosa que tanto me apóia nas mais difíceis etapas da vida. Amo vocês.

Aos amigos, Marco Aurélio e Georgina, pela amizade, por sempre acreditarem em mim, pela enorme possibilidade de aprendizado profissional, acadêmico e pessoal, pelo grande incentivo em todos os momentos. Muito Obrigado.

Às instituições do Estado do Pará e Prefeituras Municipais que contribuíram com informações e conhecimento. Obrigado por sua presteza e simpatia.

Aos professores e coordenação do mestrado, sempre atentos e à disposição, contribuindo com seu vasto conhecimento para este aprendizado. À Secretária do Programa, por proporcionar um ambiente de organização tão importante no processo de aprendizado.

Aos meus colegas de mestrado, Cleide, Núbia e Érica, pelo apoio e introdução ao mundo pedagógico.

À amizade da Ticiane Lys, Cristiane Chamié e Márcia Castelo Branco, que, além de me trazerem o sorriso diariamente, seja presencial ou virtualmente, me deram força e confortaram muitas vezes para não esmorecer e ainda reacenderam qualidades que eu havia esquecido.

Ao Pastor Alcir e Tia Lurdes, mesmo sem saberem, me ajudaram a me centrar.

As amigas Suzana e Noely que em muito contribuíram com suas críticas construtivas para este trabalho.

Ao Rogério Lobato, pela força e incentivo de sempre. O meu carinho e agradecimento.

Obrigada à todos por acreditarem, por me apoiarem. Essa jornada foi muito mais do que uma pesquisa acadêmica. Foi um processo de crescimento pessoal e intelectual inesquecível, graças ao apoio de vocês!

A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que tiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país.

Ermínia Maricato

RESUMO

Com a redemocratização no Brasil, a Constituição Federal de 1988, introduziu o capítulo da Política Urbana centrado no ordenamento territorial e melhor qualidade de vida. Neste contexto, surgem novas estratégias de gestão, onde os Planos Diretores são definidos como instrumentos obrigatórios para o planejamento das cidades, sendo pleiteado com a exigência constitucional e formato participativo. Entretanto, o contexto de elaboração, deixou a desejar, pela falta de um prévio fortalecimento institucional e identificação da capacidade institucional municipal (CIM). No caso do Planejamento Urbano Paraense, executado pela esfera municipal, com o apoio técnico-financeiro de um arranjo institucional, sofreu influência da Política Urbana Nacional, instituída com seus prazos e critérios de obrigatoriedade, sem que fosse levada em consideração a correlação da CIM e a Ação Coletiva. Assim é que, realizou-se uma análise comparativa em dois municípios do Salgado Paraense com o embasamento teórico à luz da Ciência Política e caminhos metodológicos delineados e sistematizados nas etapas da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Teoricamente as instituições exercem influência sobre as situações políticas e assim afirmar-se com clareza que os neo-institucionalistas (North, 2006) fornecem apontamentos teóricos importantes. Olson (1999) observa ainda que, uma instituição, quanto mais contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, e se torna ainda mais robusta. No que se refere a política urbana executada pelo poder municipal, verifica-se possibilidades de fortalecimento da democracia, no que tange a participação da sociedade. Contudo a análise comparativa da gestão da política urbana demonstra que, a esfera Federativa Municipal, não tem infra-estrutura burocrática suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União. Neste sentido, discuti-se em que medida o modelo descentralizador que acompanha as ações de padronização institucional, pode potencializar políticas efetivas a todos os níveis de governos e sociedade civil.

Palavras-chave: Capacidade Institucional Municipal. Ação Coletiva. Planejamento Urbano Participativo.

ABSTRACT

With the redemocratization in Brazil, the Federal constitution of 1988, it was introduced the Urban policy chapter focused in the territorial ordainment and better life quality. In this context, new management strategies have occurred based on the master plans defined as requirements for the urban development, being pleaded with the constitutional requirement and participatory format. However, the developing context did not work, without a prior fortified and identification of municipal institutional capacity. In the case of "Paraense" urban planning, implemented by the municipal sphere, with financial support from institutional arrangement, it was influenced by the national urban policy, established by its deadlines and criterion for mandatory, without considering the relation between the CIM and collective action. The dissertation was a comparative analysis of two cities in the "Salgado" zone of Pará state with the theoretical basis of science policy and outlined ways methodological and systematic steps literature, documentary and field research. Theoretically institutions influence the political situation. In this way, Neo institutionalists (North 2006) provide important theoretical notes. Olson (1999) also notes that an institution, how it contributes more to solving the dilemmas of collective action, more it makes possible the gains from a trade, and becomes more robust. In reference of an implemented urban policy by the city, there is a potential scope for strengthening democracy, respecting the participation in society. However, the comparative analysis of the management of urban policy shows that Federal Hall sphere is not infra structured bureaucratic enough to manage the local policy developed by the Union sphere. In this way, is discussed which decentralized model extent that follows the actions of an institutional standardization may raise the potentiality of the effective policies to all governments levels and civil society.

Keywords: Municipal Institutional Capacity. Collective Action. Participatory Urban Planning.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do Salgado Paraense no Estado do Pará	120
Mapa 2 - Mesoregião - Nordeste Paraense	120
Mapa 3 - Regiões de Integração – 2004	121
Mapa 4 - Região de Integração do Guamá – 2004	122
Mapa 5 - Regiões de Integração – 2007	124
Mapa 6 - Localização do Município de Curuçá na Região de Integração do Guamá	125
Mapa 7 - Localização do Município de Marapanim na Região de Integração do Guamá	126
Mapa 8 - Mapa do Pará com a identificação do Índice de Qualidade Institucional do Município	138
Mapa 9 - Municípios de Curuçá e Marapanim	139
Mapa 10 - Identificação dos municípios participantes do Processo de Planejamento Urbano Participativo	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de desenvolvimento humano – Curuçá	135
Tabela 2 - Índice de desenvolvimento humano – Marapanim	135
Tabela 3 - Censo demográfico. Indicadores populacionais – Curuçá	135
Tabela 4 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Rendimentos – Curuçá	136
Tabela 5 - Censo demográfico. Indicadores populacionais - Rendimentos – Marapanim	136
Tabela 6 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Rendimentos – Marapanim	137
Tabela 7 - Receitas – Comparação entre os municípios	137
Tabela 8 - Indicadores de população de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada 1991-2000 – Curuçá	167
Tabela 9 - Indicadores de população de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada 1991/2000 – Marapanim	167
Tabela 10 - Matrícula por dependência administrativa e graus de ensino 1996-06 – Curuçá	168
Tabela 11 - Matrículas por dependência administrativa e graus de ensino 1996-06 – Marapanim	169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas, objetivos e ações – Gestão do Governo do Estado de 2003 a 2006	96
Quadro 2 - Polos de Capacitação	106
Quadro 3 – Caracterização do Processo de Planejamento – Desafios do Processo de Planejamento	109
Quadro 4 - Caracterização do Processo de Planejamento – Dificuldades Encontradas no Processo de Planejamento	110
Quadro 5 - Caracterização do Processo de Planejamento – Conquistas do Processo de Planejamento	111
Quadro 6 - População urbana e rural dos municípios – IBGE 2000	134
Quadro 7 – Síntese	161
Quadro 8 - Técnico Municipal Especializado, disponível em – 2005 a 2006	170
Quadro 9 - Situação geral dos municípios em relação ao envolvimento	171
Quadro 10 - Programa de apoio a elaboração dos Planos Diretores Municipais – PDM-PA - Relatório de supervisão – envolvimento dos atores	172

LISTA DE SIGLAS

AC	Ação Coletiva
AMUNEP	Associação dos Municípios do Nordeste Paraenses
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIM	Capacidade Institucional Municipal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COIMP	Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Pará
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Estado do Pará
FAMEP	Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NEM	Núcleo de Execução Municipal
NOR	Núcleo de Operações Regionais
NUGE	Núcleo Gestor Estadual
PARÁ URBE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Melhoria da Infra-estrutura Regional do Estado
PDMP	Planos Diretores Municipais Participativos
PDM-PA-2006	Programa de Apoio a Elaboração de setenta e três (73) Planos Diretores Municipais Participativos ano de 2006
DPE	Defensoria Pública do Estado do Pará

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PPA	Plano Pluri Anual
SAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEDURB	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SEIR	Secretaria Especial de Infra-estrutura
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEPE	Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 INSTITUIÇÕES, AÇÃO COLETIVA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL – MARCO TEÓRICO, COM ENFOQUE NA POLÍTICA URBANA	22
2.1 AS INSTITUIÇÕES E O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	24
2.2 A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA – O COMPORTAMENTO DOS GRUPOS, OS INCENTIVOS SELETIVOS E OS BENEFÍCIOS PÚBLICOS	34
2.3 A CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL (CIM) – GERENCIAL, FINANCEIRA E DE PARTICIPAÇÃO - DIANTE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL	41
3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	47
3.1 A RELAÇÃO: ESTADO E SOCIEDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS, EM ESPECIAL A POLÍTICA URBANA	47
3.2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO	59
3.3 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	72
3.4 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O PLANO DIRETOR URBANO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	77
3.4.1 O Plano Diretor Municipal Participativo como instrumento de Orientação da Política de Desenvolvimento Municipal	88
4 A POLÍTICA URBANA NO ESTADO DO PARÁ E OS MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE	95
4.1 O PARÁ URBE E O PDM-PA-2006 – O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS PARTICIPATIVOS - POLÍTICA URBANA MUNICIPAL	101
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE – CURUÇÁ E MARAPANIM; E PLANO CONTEXTUAL EM QUE OCORRERAM AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO	118
4.2.1 Caracterização Físico-territorial do Salgado Paraense e identificação da Região de Integração do Guamá	119
4.2.2 Caracterização Físico-territorial do Município de Curuçá	124

4.2.3 Caracterização Físico-territorial do Município de Marapanim	126
4.3 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS	127
5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO – 2005 A 2008, DOS MUNICÍPIOS DE CURUÇÁ E MARAPANIM: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, ANÁLISE DA CIM E IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES PARTICIPANTES	131
5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	132
5.2 ANÁLISES DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL: CURUÇÁ E MARAPANIM	148
5.2.1 Capacidade Institucional Municipal – Financeira	150
5.2.2 Capacidade Institucional Municipal – Gerencial	155
5.2.3 Capacidade Institucional Municipal de Participação	162
5.3 OS ATORES QUE OPERAM NA ARENA DESENHADA PELA POLÍTICA, E SUA PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	175
6 CONCLUSÃO	179
REFERÊNCIAS	186
APÊNDICE 1 – GUIA DE CONSULTA AOS DOCUMENTOS	195
APÊNDICE 2 – PESQUISA DE CAMPO – LISTA DOS ATORES ENTREVISTADOS	201
APÊNDICE 3 – PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA TIPO A	202
APÊNDICE 4 – PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA TIPO B	206
APÊNDICE 5 – PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA TIPO C	210
APÊNDICE 6 – PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA TIPO D	214
APÊNDICE 7 – PESQUISA DE CAMPO – ENTREVISTA TIPO E	218
APÊNDICE 8 – PESQUISA DE CAMPO - FORMULÁRIO TIPO 1	223
APÊNDICE 9 – PESQUISA DE CAMPO - FORMULÁRIO TIPO 2	226
APÊNDICE 10 – PESQUISA DE CAMPO - FORMULÁRIO TIPO 3	228

APÊNDICE 11 – RECEITAS DOS MUNICIPIOS: CURUÇA E MARAPANIM	229
APÊNDICE 12 – DESPESAS DOS MUNICIPIOS: CURUÇA E MARAPANIM	230
APÊNDICE 13 – CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL – 2005-2008: CAPACIDADE GERENCIAL PARTE 1	231
APÊNDICE 14 – CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL – 2005-2008: CAPACIDADE GERENCIAL PARTE 2	232
ANEXO A – ARRANJO INSTITUCIONAL	233

1 INTRODUÇÃO

O trabalho faz uma análise comparativa dos resultados do processo de Planejamento Urbano Municipal Participativo, do período de 2005 a 2008, tendo como objeto de pesquisa dois (02) Municípios do Salgado Paraense – Curuçá e Marapanim. A finalidade dessa análise está na possibilidade de se compreender a correlação existente entre a Capacidade Institucional Municipal e a Ação Coletiva realizada no Estado do Pará por parte dos beneficiários da política urbana.

A importância da pesquisa realizada está centrada em duas questões, sendo a primeira, na direção do aprofundamento das linhas de estudos que enfatizam análises de Planejamento Urbano Participativo e Planos Diretores Municipais, com um diferencial, as análises estarão à luz dos conceitos da ciência política; e a segunda, a possibilidade de orientação dos atores municipais, quando do processo de revisão dos Planos Diretores que se iniciará a partir de 2010, oferecendo resultados analíticos e subsídios de extrema importância.

Como contextualização do âmbito do processo de planejamento, o que se tem como apontamento é que, o século XXI é marcado por um momento de progressivo movimento de construção de uma nova institucionalidade para as Políticas Públicas, momento este de grande importância, seja de construção da cultura participativa, mesmo que em um processo embrionário de politização da sociedade, seja, de um novo modelo institucional na relação Estado e Sociedade que se fortalece, diante das bases legais estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O modelo descentralizador e municipalista originado pela CF/88 constituíram-se, em uma maior autonomia para os municípios, para que estes construíssem seus próprios instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana, porém o questionamento que se fez foi o seguinte: Por que municípios com características demográficas, socioeconômicas e territoriais semelhantes, como Curuçá e Marapanim, envolvidos num processo metodológico padronizado de Planejamento Urbano Participativo, apresentam resultados diferenciados na implementação das Políticas de Desenvolvimento Urbano?

A hipótese levantada e posteriormente confirmada foi que: a Esfera Federativa Municipal não tem infraestrutura burocrática suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União, frente à complexidade dos

desdobramentos cujas ações de implementação da Política de Desenvolvimento Urbano do local tem-se apresentado em tais municípios.

No plano teórico, a pesquisa realizou-se embasada em três (03) vertentes teóricas, sendo a primeira delas, Marta Arretche (1999) com seu estudo sobre o Estado Federativo e Descentralização, caracterizado conforme a autora pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas, está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições, ou seja, faz uma discussão sobre as relações entre as esferas federativas com uma forte ligação com as questões relativas à capacidade institucional da esfera municipal.

A segunda está balizada na obra de Douglass North (1990), um neo-institucionalista que defende as teorias da ação, no qual, segundo o mesmo os mecanismos institucionais podem exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes. Nesse sentido revelaram-se extremamente úteis para compreender como o Estado pode estruturar em suas relações com as autoridades administrativas independentes, que este mesmo, supervisiona.

Por fim Mancur Olson (1999) e sua teoria da Ação Coletiva que parte da constatação de que diversas vezes a interação de agentes com interesses comuns não gera resultados coletivamente eficientes, ou seja, em certas condições, indivíduos racionais são incapazes de espontaneamente alcançarem resultados que estejam de acordo com seus interesses. Sua análise busca identificar em quais as circunstâncias que tal afirmativa acima se verifica, ou seja, quando é que a racionalidade individual não é suficiente para a racionalidade coletiva.

Assim é que as análises de Olson (1999) são de fundamental importância para o estudo que acaba por levar também em consideração a questão da participação, originada pela ação coletiva de atores com interesses diversificados na formulação e implementação da política urbana, resultante de um Planejamento Urbano Participativo, construído em um momento singular de possibilidade de aglutinação de forças institucionais e sociais que surgiu no Estado do Pará, e que pode ser apontado como uma iniciativa de referência, apoiado nos princípios da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (BRASIL. Lei nº10.257/01).

Diante do embasamento teórico e os caminhos metodológicos delineados nas diversas etapas sistematizadas, como a pesquisa bibliográfica, documental e de

campo (em larga medida qualitativas), resultou num texto dissertativo fundamentado na investigação analítica comparativa do processo do Planejamento Urbano Participativo, que viabilizou a composição dos cinco (05) capítulos a seguir comentados. Sendo o primeiro, este que o introduz.

O segundo capítulo apresenta a produção de um arcabouço teórico determinante na fundamentação à pesquisa comparativa desenvolvida. Trata-se, do marco teórico referente às Instituições e às Políticas Públicas, buscando compreender o papel das Instituições na elaboração e implementação da Política Urbana, na percepção de ser o primeiro passo para compreensão da interfase existente, entre a Capacidade Institucional Municipal e Ação Coletiva.

Ainda no segundo capítulo, na seqüência, faz-se a identificação dos aspectos teóricos das Políticas Públicas, verticalizando-a para a Política de Desenvolvimento Municipal - seu processo de elaboração e implementação através do Planejamento Urbano Municipal Participativo, em um novo contexto de pacto federativo, descentralização das políticas e participação social, ou seja, deixando, portanto, de ter a característica tradicional-tecnicista e se transformando em um verdadeiro pacto da sociedade com o poder público, em busca do desenvolvimento territorial sustentável.

O terceiro capítulo, com o objetivo de complementação do marco teórico delineado no capítulo anterior, tem seu enfoque maior nos conceitos e teorias da área dos estudos urbanos. Neste sentido, examina as questões referentes à política urbana, perpassando primeiramente, pela compreensão da relação entre o Estado e a Sociedade, que decorre dentre outros fatores, das questões referentes às demandas por políticas públicas, em especial a política urbana; e num segundo momento busca compreender as questões sobre Federalismo, Descentralização e Participação, para então se chegar ao que atualmente se tem como o Planejamento Urbano no Brasil com o formato participativo que tem como instrumento maior da Política Urbana, o Plano Diretor Municipal.

Já o quarto capítulo trata das articulações interinstitucionais estabelecidas pelo Estado, municípios, sociedade e com outros agentes públicos e privados em relação à política setorial de grande interesse da pesquisa realizada – a política de desenvolvimento urbano municipal.

Nesse caso, investigou-se o processo de planejamento urbano desenvolvido no âmbito de um programa que até o momento torna-se uma referência nacional

importante, na medida em que, o mesmo viabilizou uma grande articulação entre as esferas de governo e acaba por intervir nas questões da relação Estado e Sociedade; desenvolvimento e fortalecimento institucional; e planejamento urbano municipal participativo.

Essa experiência acabou por direcionar e influenciar a política urbana paraense, apresentando um formato autoritário e centralista, desenhado na esfera da União, reproduzido na esfera estadual e imposto a esfera municipal. Em conseqüência, dificultou o enfretamento dos mesmos na construção de políticas centradas nas suas especificidades locais, contando com a legitimação e participação da sociedade. Entretanto, o que se percebeu foi que, em ações coletivas muitas vezes a racionalidade individual não é suficiente para a racionalidade coletiva.

O quinto capítulo trata da parte prática da pesquisa desenvolvida, empreendendo uma análise comparativa enriquecedora sobre os dois municípios selecionados, através de um diagnóstico amplo com um conjunto de informações, sejam elas do processo de planejamento realizado, sejam institucional do ponto de vista, gerencial, financeira e de participação, referente à atividade de gestão urbana municipal.

Assim, primeiramente identificam-se os procedimentos metodológicos (pesquisas bibliográficas, documental e de campo) e instrumentos utilizados (aplicação de entrevistas semi-estruturadas e formulários), como forma de demonstrar a prática da pesquisa realizada, e, por conseguinte identifica-se através da análise dos dados levantados, a Capacidade Institucional Municipal, relativa à capacidade gerencial, financeira e de participação - de Curuçá e Marapanim, na elaboração e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, de forma comparada.

Para tal, tomou-se como conceito de Capacidade Institucional Municipal, como sendo: a Capacidade das esferas municipais para gerenciar e implementar financeira e infraestruturalmente as políticas públicas locais, ou seja, os dispositivos institucionais existentes para gestar as políticas públicas, e, no caso desta investigação, a política de desenvolvimento urbano, aquela delineada nos Planos Diretores Municipais Participativos, em especial, dos Municípios de Curuçá e Marapanim.

Por fim, aprofunda-se o tema da participação, identificando e realizando análises qualitativas dos dados obtidos sobre os atores que operam na arena desenhada pela política, e sua participação na formulação e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, levando em consideração que o comportamento dos grupos envolvidos em uma ação, está diretamente relacionado aos incentivos seletivos e aos possíveis benefícios públicos, conforme o embasamento teórico de Mancur Olson.

Contudo, em síntese, o presente estudo, pretende de forma sistemática delinear os caminhos teóricos e metodológicos e, portanto, as diversas etapas seguidas na investigação analítica comparativa do processo de implementação do Planejamento Urbano Participativo de dois (02) Municípios do Salgado Paraense – Curuçá e Marapanim - no período de 2005 a 2008, e com essa, poder compreender a correlação entre a Capacidade Institucional Municipal e a Ação Coletiva desenvolvida no Estado do Pará.

2 INSTITUIÇÕES, AÇÃO COLETIVA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL – MARCO TEÓRICO, COM ENFOQUE NA POLÍTICA URBANA

Na idealização e planejamento desse estudo científico, diversos foram os temas e conceitos que afloraram na mente do pesquisador, e que de alguma maneira se interconectavam. Assim, fez-se necessário organizar as idéias e interesses, para se definir os conceitos e teorias que os nortearia.

Neste entendimento, os conceitos utilizados nesse estudo, estarão à luz dos conceitos da Ciência Política¹, levando sempre em consideração os fatos e as tendências, não obstante suas bases ideológicas e processos históricos anteriores a tais fatos.

Neste sentido, esse primeiro capítulo, tem intenção de apresentar a produção de um arcabouço teórico, determinante na fundamentação teórica necessária à pesquisa comparativa desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado.

Trata-se do marco teórico referente às Instituições e às Políticas Públicas, buscando compreender o papel das Instituições na elaboração e implementação da Política Urbana, na percepção de ser o primeiro passo para compreensão da interface existente, entre a Capacidade Institucional Municipal e a Ação Coletiva.

Na seqüência, a intenção é de identificação dos aspectos teóricos das Políticas Públicas, verticalizando-a para a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal², no que se refere ao seu processo de elaboração e implementação, através de um Planejamento Urbano Municipal Participativo.

Sabe-se que, tal planejamento se desenvolveu em um novo contexto, sendo ele de: pacto federativo, descentralização das políticas e participação social, ou seja, deixando, portanto, de ter a característica tradicional-tecnicista e se transformando em um verdadeiro pacto da sociedade com o poder público, em busca do desenvolvimento territorial sustentável.

Para este estudo, este capítulo está dividido em três seções, sendo: a primeira, referente à apresentação dos marcos teóricos sobre: Instituições e o Neo-

¹ Ciência Política “considera os fatos, a base ideológica, analisando os fatos e as tendências, sem excluir prescrições”. (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 18).

² “entendida como aquela que deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de forma equilibrada e sustentável.” (PDM-PA-2006).

Institucionalismo Histórico; a Teoria da Ação Coletiva³ e as questões sobre comportamento dos grupos, incentivos seletivos e benefícios públicos; e, por fim, a Capacidade Institucional Municipal, composta das capacidades: gerencial, financeira e de participação, diante do processo de elaboração e implementação da política urbana.

Entretanto, tal divisão foi definida, como forma de sistematização do conhecimento, para embasamento e definição de alguns termos importantes para o melhor entendimento da pesquisa comparativa mais à frente dissertada.

Neste sentido, os enfoques teóricos a partir daqui esclarecidos, deverão perpassar a análise dos aspectos referente às instituições, que, conforme North (1990) representa regras, direcionamentos, normas e formas de conduzir uma sociedade. Para Gala (2003), baseado ainda em North (1990) - com um olhar de economista - as instituições “representam uma restrição a mais para os agentes no curso de suas transações econômicas” (GALA, 2003, p.101).

Continuando com os autores que fazem referências importantes no trato das questões sobre as instituições, até mesmo um crítico de North (1990), Toyoshima (1999), reconhece que estas, são consideradas como sendo: “regras formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade” (TOYOSHIMA, 1999, p. 99).

Porém, na divisão acima descrita, em formais e informais, esclarece-se, baseado em North (1990), como sendo as primeiras: “leis e constituições formalizadas e escritas e em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção” (NORTH, 1990, p.36 apud TOYOSHIMA, 1999, p. 99), e a segunda: “normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade” (NORTH, 1990, p.36 apud TOYOSHIMA, 1999, p. 99).

Assim sendo, a partir dessa breve conceituação é importante fixar que, a definição acima se apresenta como forma de esclarecimento, quando das futuras análises referentes à lógica de determinados aspectos do comportamento de grupos e organizações⁴ e da avaliação da capacidade institucional dos municípios selecionados para a pesquisa.

³ Olson (1999).

⁴ Ibid.

2.1 AS INSTITUIÇÕES E O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Nessa subseção, em um primeiro momento, se fará uma abordagem sobre as Instituições, no entendimento da necessidade de compreensão do seu papel a ser desempenhado. Para tal, apresenta-se em caráter sintético e descritivo a corrente Neo-Institucionalista, que apesar de ser composta por três métodos de análises, nesse estudo, será descrito apenas o método que mais se aproxima da análise-comparativa a que esse, se propõe realizar.

Assim, dos três métodos de análises diferenciados, ou como alguns autores preferem chamar “escolas”: o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico, o método mais indicado para se utilizar com maior propriedade nesse estudo é o Institucionalismo Histórico, devido sua perspectiva de análise, mais a frente detalhada; tendo como referência para tal, as contribuições teóricas de: Hall; Taylor (2003); Evans (2003); Abramovay (2001) e North (1990).

Num segundo momento, conceituam-se, instituições e verticaliza-se esse conceito para Instituições Públicas, com vistas ao entendimento de como vem se dando a intervenção do poder público na elaboração e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal e a ainda, a fiscalização e controle por parte da sociedade organizada. Finalmente faz-se uma correlação desses aspectos teóricos com a abordagem prática do estudo.

Nessa perspectiva de estudo, tendo por base que a corrente Neo-Institucionalista, conforme North (1990), não se constitui uma corrente de pensamento único, e sim, existindo pelo menos, as três vertentes teóricas, acima referendadas. Assim, far-se-á uma breve análise fundamentada apenas no Institucionalismo Histórico, esclarecendo: sua gênese, características básicas e suas forças e limitações teóricas.

Quanto sua gênese, pode-se dizer que, sendo o Institucionalismo Histórico uma vertente teórica que se desenvolveu conforme Hall; Taylor (2003), como uma “reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70”, a intenção era de transpor as tendências postas da época. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194)

Dessa forma, a partir de 1980, ainda segundo Hall; Taylor (2003), os teóricos dessa vertente foram procurando esclarecimentos, fazendo um mix do que acreditavam ser enfoques assertivos, no qual, acabaram por conservar “do enfoque dos grupos, a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política”, porém, buscavam maiores esclarecimentos que comportassem ainda “dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos”. (HALL; TAYLOR, 2003, p.194).

Tais esclarecimentos embasaram-se conforme Hall; Taylor (2003, p. 194) “no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros”.

Este entendimento, inspirado nas bases tradicionais da ciência política são imputadas acuidade às instituições políticas oficiais, e ainda constrói-se uma compreensão mais aberta das instituições, ou seja, desmitifica-se o centralismo institucionalista, no entendimento da concepção mais ampla de instituições.

Assim, para esses teóricos institucionalistas⁵, a “organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos”. Em decorrência disto, “privilegiavam o "estruturalismo" inerente às instituições da comunidade política de preferência ao "funcionalismo" das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Conforme estudiosos da área da ciência política, o estruturo-funcionalismo e as teorias dos conflitos entre grupos, muitas vezes se apresentavam sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas, Evans (2003) sugere que as reflexões e os debates referentes ao neomarxismo, tiveram papel importante e particularmente categórico, no desenvolvimento do Institucionalismo Histórico, na década de 70.

Voltando às bases do Institucionalismo Histórico, nesta escola teórica, a Instituição, no caso o Estado, não é visto como um administrador imparcial, mas como um complexo de instituições, de tal modo que, outras instituições políticas

⁵ Estes teóricos eram Influenciados pela concepção dos estruturo - funcionalistas. (HALL; TAYLOR 2003).

como as associadas à organização do capital e do trabalho são, às vezes, enfatizadas também por esta vertente, no que se assemelha com o neocorporativismo⁶.

No que se refere à definição de instituição através do Institucionalismo Histórico, conforme diversas literaturas estudadas e basicamente como Hall; Taylor (2003, p. 196) define que instituições seriam:

procedimentos, normas, protocolos e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política". De modo geral, "tende a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Diante de tal conceituação acima referendada e como forma de consolidação do entendimento e importância de tal vertente, tanto para este estudo, quanto para reflexões referentes à estrutura institucional e poder, com base em Hall; Taylor (2003) apresenta-se a seguir, as quatro características próprias ao Neo-institucionalismo:

- Os teóricos dessa vertente tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual, em termos gerais, porém, com indicações relacionais a serem observadas;
- Destacam as assimetrias de poder associadas, no que se refere ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições;
- Na concepção do desenvolvimento institucional, privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas;
- Buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos.

No entanto, alicerçado em tais características, no que se refere à questão de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, sabe-se que, esta

⁶ O neocorporativismo é um conceito recente na Ciência Política utilizado para representar as relações entre o Estado e organizações que representam interesses particulares. Dessa forma, pode ser entendido como a participação de grandes grupos sociais organizados na formação da política do Estado, principalmente da política econômica. O autor Lehbruch (1988) trata este conceito como: "Corporativismo liberal".

vertente teórica, segundo Hall; Taylor (2003), responde através de duas perspectivas, sendo:

- Uma perspectiva “Calculadora”, cujos Indivíduos aparecem como maximizadores de rendimentos – comportamento estratégico, com as instituições oferecendo aos atores uma razoável certeza quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores; e
- Numa perspectiva “Cultural”, cujo comportamento dos indivíduos é limitado pela sua visão de mundo e as instituições são fornecedoras de modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e ação.

Do ponto de vista, da “perspectiva calculadora”, “os indivíduos tendem a aderir a modelos de comportamento, no qual perderão mais ao evitá-los, do que ao aderir a eles”, ou seja, “quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva⁷, mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, e se torna mais robusta”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Neste entendimento, pode-se dizer que os diversos atores envolvidos no processo, buscam tomar decisões, cujas condutas estratégicas de seleção de escolhas, visam, em geral, ao alcance de certos benefícios, enquanto que as instituições passam a se apresentar como fornecedoras de segurança ou garantias, informações ou subsídios de planejamento importantes e expectativas de benefícios, ou até mesmo penalidades, em suas próprias ações individuais.

Ressalta-se, ainda, que para Hall; Taylor (2003, p. 198) “por intermédio das ações de indivíduos, é que as instituições exercem, influência sobre as situações políticas”, ou seja, pode-se, contudo ter a clareza de que os Neoinstitucionalistas fornecem apontamentos teóricos importantes, para este estudo.

Nessa busca de entendimento do comportamento humano e do impacto que as instituições têm sobre eles, o autor Douglass North que é considerado como um dos maiores representantes dessa escola Neoinstitucionalista, pois constrói uma teoria das instituições, partindo da combinação de duas teorias: a teoria do comportamento humano e a teoria dos custos de transação.

⁷ Essa teoria será analisada na próxima seção, embasada nos estudos de Olson (1999).

Douglass North disserta sobre tais teorias, em pelo menos três (03) das suas principais obras, porém, de forma mais contundente na obra denominada *“Institutions, Institutional Change and Economic Performace”* no ano de 1990.

Logo, percebe-se a complexidade e dimensão que seria explicá-las detalhadamente, porém, faz-se necessário o resgate de alguns conceitos chaves que norteiam tais estudos, e que em muito tem a contribuir com este, sendo: Instituições eficientes, trajetórias dependentes, incerteza, custo de transação, instituições e organizações, a seguir brevemente descritas.

- **Instituições eficientes ou matriz institucional eficiente;**

O entendimento deste conceito utilizado por Douglas North é um embasamento teórico muito importante para este estudo, visto que expressa a importância das instituições no exercício de estímulo à elaboração e à implementação do planejamento urbano, pois seus resultados se farão em planos, programas e projetos, ou seja, retornos sociais superiores aos seus custos.

North (1990) enfatiza que as instituições eficientes devem ser capazes de estimularem tanto, agentes ou atores diversos, como organizações, a investirem em atividades, cujos retornos sociais, no mínimo, indicam que serão superiores aos seus custos.

Confirmando tal entendimento, Gala (2003, p. 97) diz que: Instituição eficiente será “aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais”, e para isso, “a chave para os arranjos de sucesso é definir e garantir o direito de propriedade”.

Ainda no que se refere ao estímulo a um agente ou organização, este conceito de instituições eficientes entra quase como um acordo à Teoria da Ação Coletiva⁸, ao se verificar que tais estímulos estão diretamente relacionados a benefícios e/ou sanções.

⁸ Teoria desenvolvida por Olson (1999), mais a frente estudada.

- **Trajétórias dependentes (*path dependent*):**

Esse conceito está diretamente relacionado à questão do desenvolvimento, que pode resultar de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*).

Neste sentido, os Neoinstitucionalistas apresentam a explicação de como as instituições acabam por produzir os caminhos, ou elas estruturam uma comunidade, estado ou nação, para o enfrentamento de diversos desafios. Deste modo, a capacidade do Estado e as políticas herdadas se apresentarão como base para tomada de decisões posteriores.

Douglas North, nessa escola, é considerado o grande instrumentalizador desse método, o qual, para Abramovay (2001, p. 11) este trata da “Dependência de caminho, como uma via para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e ligar a tomada de decisão através do tempo”, sendo o mais importante é que, uma vez disposto certo caminho de desenvolvimento, “... a rede de externalidades, o processo de aprendizagem das organizações e a modelagem subjetiva das questões, historicamente derivada, reforça o curso” (NORTH, 1990/1994, p.101 apud ABRAMOVAY, 2001, p.11).

Com base nesse entendimento, no caso do Brasil, essa reflexão é pertinente, principalmente, no que se refere às políticas públicas urbanas, cujas instituições, ao longo do tempo, vêm produzindo os trajetos inerentes a determinados períodos, sobretudo do ponto de vista do planejamento urbano que está diretamente relacionado às políticas públicas herdadas – o autoritarismo, centralismo e planejamento tradicional. Ainda, segundo Hall; Taylor (2003, p. 200) “as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetos”.

Assim é que, os neoinstitucionalistas passam a buscar explicações no sentido de que as instituições e suas relações produzem esses trajetos, ou seja, elas estruturam soluções em situações de novos desafios.

Cuidadosos, os neoinstitucionalistas ainda apresentam-se atentos não apenas às relações entre instituições, mas também as relações entre estas e as idéias e crenças vinculadas às políticas herdadas.

Não obstante a estes argumentos, o olhar a ser dado a este estudo é o olhar de um neoinstitucionalista, no sentido de mostrar como a estrutura institucional montada para elaboração da política urbana, tende a reforçar o impacto de certas idéias em matéria de centralismo, ou seja, de políticas herdadas.

Com relação a tal impacto, a reflexão que se faz é que na tentativa de descentralização das políticas, padroniza-se a metodologia de elaboração de tais políticas, porém, sem, na realidade, compreender as especificidades locais e ainda seus limites e potencialidades institucionais. Acreditando serem estes, os aspectos determinantes em matéria de eficiência e eficácia na elaboração e implementação de uma política, neste caso, em especial, a política de desenvolvimento urbano municipal.

Concluindo, o argumento da padronização acaba por se apoiar no conceito de *path dependency*, no sentido de que acontecimentos do passado (autoritarismo, centralização e tecnicismo) podem, perfeitamente, influenciar o presente de acordo com o tradicionalismo influenciador, ou ainda que as instituições acabem por influenciar as escolhas futuras, conforme Souza (2003), as construções mentais dos atores, interagem nesse processo. (SOUZA, 2003, p. 139).

Para finalizar, ainda segundo Souza (2003), referindo-se ao conceito de *path dependency*, quando ocorre a situação de um determinado país adotar um determinado caminho, os custos de transação são verdadeiramente muito altos. Conceito este, mais à frente, estudado.

- **Incerteza e Custos de Transação**

Apesar do foco desse estudo, não está diretamente relacionada a transações econômicas, sabe-se que o conceito de incerteza⁹, no sentido de falta de informação e conseqüentemente insegurança, pode afetar as questões de tomada de decisão nos diversos níveis de governo, isso porque, se os agentes não tiverem competência para conhecer e processar todas as informações para tomadas de decisão, todo o processo de planejamento poderá estar em risco.

⁹ Segundo Gala (2003, p. 99) está diretamente relacionado às questões sobre transações econômicas entre pessoas, no qual, ressalta que a existência de tal incerteza, impossibilita ou dificulta enormemente a possibilidade de tais transações.

Assim é que, esse conceito de incerteza e o seguinte (custos de transação) servem especialmente neste estudo, para introduzir o conceito de Instituições, tendo em vista que, este é a base de todo o modelo de North. No sentido de que, ao se reduzir os custos de transação, necessariamente estarão diminuindo o problema da incerteza, e estarão facilitando a coordenação econômica e social, e por que não dizer as questões de planejamento.

No que se refere aos custos de transação, pode-se dizer que este deriva, do conceito de incerteza. Conforme Gala (2003), estes se dividem em dois, sendo mais especificamente: custos de *measurement*, “referente as dificuldades dos agentes em conhecer de fato o objeto de transação em curso”; e os custos de *enforcement*, referindo-se “à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado, e, portanto, relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada”. (NORTH, 1990, p. 29-32 apud GALA, 2003, p. 100).

Desse modo, o importante é registrar que as transações existentes são complexas e não meramente trocas simples e que acabam por influenciar nas situações políticas e sociais em que os agentes estão normalmente envolvidos.

Assim, a partir destas questões, o conceito de instituição toma forma com a finalidade de atenuar os problemas de incertezas e facilitar as questões de coordenação econômica e social, o que acaba por estar direcionado às questões das políticas públicas e de planejamento.

- **Instituições**

Tratar do conceito de instituições, para este estudo é inevitável, visto que implica estudar, conforme se refere Gala (2003), no cerne do modelo de North, que embasa este estudo, pois na presença de incertezas e para superar os custos de transação, surgem as instituições. E ainda segundo Abramovay (2001, p. 3), “as instituições cumprem o papel de reduzir a incerteza e por aí incentivar o avanço das ações humanas coordenadas”.

O entendimento acima, para este estudo é extremamente válido, visto que, sabe-se que as regras postas aos indivíduos é uma realidade de muito tempo atrás até a atualidade, o qual, só através destas regras é possível se ter e apreender a organização da sociedade.

Tal compreensão sinaliza o papel das instituições de impor, muitas vezes, através de coerção, regras e restrições, os direcionamentos para o planejamento, não obstante, acredita-se, que estas se apresentam não apenas de restrições, mas também, com um papel de apoiar, construir e sustentar através de arranjos institucionais as tentativas de resolver os anseios e demandas da sociedade, sendo isto através de normas, códigos e estruturas de fiscalização e controle.

Nesse breve entendimento, resume-se que se têm as Instituições na realidade como as regras uma vez que veremos a seguir as organizações como o conjunto de atores envolvidos de certa forma organizada.

- **Organizações**

Para compreensão do conceito de organizações, faz-se necessário ter o entendimento que segundo Gala (2003) são as organizações que geram dinâmica ao modelo de North, e estas são vistas, como “os principais agentes de uma sociedade, e dentro dessa categoria encontramos os mais diversos entes”, ou seja, na realidade, são as organizações que representam os diferentes entes responsáveis por dar respostas à existência de custos de transação. (NORTH, 1990, apud GALA, 2003, p.101)

Ainda sobre organizações, conforme Crubellate; Grave; Mendes (2004), “as organizações foram assim compreendidas como instrumentos técnicos, conscientemente planejados para fins específicos”. Sendo que, tal entendimento, encontra-se relacionado a uma perspectiva da ciência positivista e racionalista. (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004, p. 43).

Dentro do entendimento da perspectiva institucional, ela é compreendida como representação e é neste sentido que para este estudo ela se coloca de forma mais apropriada, já que se usarmos uma metáfora da construção civil, as instituições seriam as regras ou projetos executivos (planta baixa, elétrica, hidráulica e outras), e as organizações seriam os executores dos projetos, em suas diversas especificidades (arquitetos, engenheiros, elétricos, hidráulicos, de fundação, paisagistas e outros), para a construção de uma obra.

Neste sentido, as organizações surgem da formação de uma verdadeira rede ou arranjo institucional, de uma determinada sociedade, em um tempo determinado,

com vistas, a interagir com outras organizações, na busca de resultados satisfatórios, neste caso, de planejamento urbano.

- **Dinâmica da Matriz Institucional**

Sendo as organizações geradoras da dinâmica institucional, conforme mencionado anteriormente acredita-se que estas podem ser ainda geradoras de mudanças e neste entendimento, diversos podem ser os resultados e formatos de transformação na estrutura de regras de uma sociedade.

No que se refere à concepção de dinâmica institucional geradora de mudanças, North (1990) indica que, essa ocorre de forma gradual na margem da estrutura de regras da sociedade, e esta percepção, não obstante, se tem compreendido na atualidade, o que se pode verificar principalmente, através de uma análise, cuja relação Estado e Sociedade, se modificam e as instituições apresentam-se como de fundamental importância¹⁰.

Neste entendimento, de ser a dinâmica institucional geradora de mudanças, o que se observa no caso brasileiro é que a estrutura institucional montada para elaboração e implementação da política urbana, mesmo que na tentativa de descentralizar, esta tendeu a reforçar o impacto de certas ideias em matéria de centralismo.

Neste sentido, faz-se necessário refletir sobre a questão, em que medida o modelo institucional descentralizador que acompanha a ação “reformuladora” da padronização institucional, pode potencializar políticas que acabam por não refletirem as especificidades locais.

Sabe-se que este tipo de ação padronizadora, na medida em que não diagnostica as especificidades do local, pode até mesmo apresentar, resultados, muitas vezes, desfavoráveis e inesperados para alguns níveis de governo, senão a todos, e ainda aos indivíduos da sociedade civil sem qualquer tipo de exclusão.

Portanto, no que se refere a esta ação de padronização, conclui-se que, as instituições que apoiam e implementam as políticas públicas com o formato de aplicação de cima para baixo, além de estarem potencializando políticas extremamente centralistas, apesar da intenção descentralizadora, podem ter na

¹⁰ Na seção 3.1 tratar-se-á deste assunto de forma mais específica.

realidade, resultados negativos, em termos de implementação, cujas conseqüências que a adoção deste formato pode ser trazidas para uma dada gestão pública vis-a-vis a sociedade civil.

2.2 A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA – O COMPORTAMENTO DOS GRUPOS, OS INCENTIVOS SELETIVOS E OS BENEFÍCIOS PÚBLICOS

A Teoria da Ação Coletiva é uma teoria desenvolvida por Mancur Olson (um economista de formação), no âmbito da obra *A Lógica da Ação Coletiva*, que para este estudo surge como uma base teórica importante, visto que trata de uma nova teoria dos grupos de pressão, perfeitamente coerente com a lógica de determinados aspectos do comportamento de grupos e organizações tão bem explicitados nos estudos e análise do referido autor.

Em seu estudo sobre grupos sociais e organizações, Olson (1999) procura demonstrar que os grupos que se organizam com a intenção de promover interesses comuns, muitas vezes não geram resultados eficientes. Essa visão, conforme Olson (1999) é contrária à visão generalizada e aceita por muitos teóricos¹¹.

O entendimento acima se apresenta como de fundamental importância para este estudo, já que, nesse, busca-se maiores esclarecimentos teóricos para o embasamento da análise-comparativa realizada *a posteriori*, visto que, o mesmo revela que em certas condições, os atores envolvidos no processo de planejamento estudado, mesmo na existência de interesse individuais, foram incapazes de espontaneamente realizar o processo, tendo, porém, o Estado que intervir através de coerção e ou aplicação de incentivos seletivos para desenvolver tal ação.

Neste sentido, para Olson (1999), dependendo das circunstâncias, a racionalidade individual não é suficiente para a racionalidade coletiva, o que faz com que neste momento, possa se ingressar no campo dos benefícios coletivos, o qual, segundo Shikida (2000), mesmo que os benefícios coletivos de uma ação superem

¹¹ Segundo o estudo realizado por Shikida (2000), sobre a teoria desenvolvida por Olson (1999), no qual, o autor discorre sobre a teoria, fazendo a seguinte afirmação: “A teoria da ação coletiva parte da seguinte constatação: diversas vezes a interação de agentes com interesses comuns não gera resultados coletivos eficientes. Em outras palavras, sob certas condições, indivíduos racionais são incapazes de, espontaneamente alcançar resultados que estejam de acordo com seus interesses”. (SHIKIDA, 2000, p. 2-3).

os custos para um grupo, não implicam, necessariamente, sua efetivação (OLSON, 1965, p. 21 apud SHIKIDA, 2000, p. 3).

Elucida-se que benefícios coletivos nesse estudo, estarão diretamente relacionados a benefícios públicos ou comuns, proporcionados pelo governo, o qual, muitas vezes, não são necessariamente concretizados. Isso, devido aos jogos de interesses que estão por trás das ações postas em prática. Mesmo porque, uma vez público qualquer um terá o acesso e desfrute, independente daqueles que pagaram ou não pelo benefício.

Justamente nestes aspectos da natureza e das características dos benefícios coletivos é que se percebe a diferença de comportamentos dos grupos.

Ainda sobre a teoria em questão, a variável: “tamanho do grupo”, discutida por Olson (1999), importa e muito, visto que, dependendo do tamanho e logicamente das circunstâncias, serão necessários “incentivos seletivos” que podem ser benefícios, sanções e/ou coerções, porém, para Olson (1999) os benefícios são os mais eficazes (OLSON, 1999, p.14).

Outro conceito utilizado por Olson (1999), necessário a ser enfatizado é o de organização, visto que, muitas das ações desenvolvidas por um grupo, se dão através de uma organização. Assim, o que se verifica é que organização está diretamente relacionada, a palavra “grupos”, principalmente naqueles, em que haja a promoção dos interesses de seus membros, ou seja, os benefícios comuns ou coletivos (OLSON, 1999, p. 27).

Neste sentido, é importante ter em vista que vários são os tipos, formas e tamanhos de organizações ou grupos. E ainda que o tipo de organização focalizado nesse estudo será, portanto, aquela que promove o interesse de seus membros - benefícios públicos.

Faz-se necessário esclarecer ainda, que o Estado possui ferramentas importantes para cumprir seu papel de provedor de serviços ou benefícios públicos, porém, para tal, os impostos – pagamentos compulsórios – são fundamentais, para a manutenção e financiamento das atividades mais básicas.

Essa concepção de Estado como provedor de serviços ou benefícios públicos remete a questão da defesa dos interesses de cada grupo, pois, por exemplo, segundo Olson (1999), empresários normalmente se interessam por lucros, os trabalhadores por salários mais altos, os consumidores por preços mais baixos, o Estado por promover benefícios públicos, ou seja, a defesa de seus próprios

interesses, porém sabe-se que esta é uma lógica que não se reproduz nas ações coletivas.

Isso porque, por exemplo, um cidadão comum, dificilmente terá condições de prover benefícios coletivos (por exemplo, suas demandas por saneamento básico ou habitação) que o Estado com toda sua infraestrutura é capaz de prover se o interesse real, existir. Entretanto, todos terão acesso, de qualquer forma, aos benefícios públicos se estes forem providos por esta Instituição.

Os serviços mais fundamentais que ele fornece são sob um importante aspecto, equivalentes ao preço mais alto em um mercado competitivo: esses serviços têm de estar disponíveis para todos se estiverem disponíveis para alguém (OLSON, 1999, p. 26).

Reforça-se que esta questão de disponibilidade dos serviços para todos, apresenta-se como a essência do conceito de benefícios públicos, visto que, proporcionados pelo governo, nada mais são do que os interesses comuns dos próprios cidadãos que podem tomar diversas formas, como os exemplos dados por Olson (1999, p. 26) “defesa militar, proteção policial, sistema de lei” e acrescenta-se, ainda, no caso do trabalho em questão, as organizações que sustentam as Leis dos Planos Diretores Municipais Participativos.

Assim é que pode se visualizar nitidamente, que o poder e a forma de coerção, tornam-se, em muitas situações imprescindíveis. Estes, portanto, são embasamentos teóricos importantes neste estudo para as análises mais à frente descritas.

Existe ainda uma consideração a ser feita, bastante interessante com relação aos interesses individuais, de acordo com Olson (1999), os indivíduos que pertencem a uma organização ou grupo, além de terem os interesses comuns, eles possuem, também, interesses puramente individuais que não devem ser esquecidos, uma vez que, são diferentes dos interesses dos outros membros do mesmo grupo ou organização. O exemplo prático a seguir esclarece esta última e fundamental consideração.

Conforme a pesquisa documental mais à frente detalhada (capítulo 5), realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB), todos os parceiros (CNM, FAMEP, SEDURB, Associações e consórcios municipais) do Programa de Apoio à elaboração dos 73 Planos Diretores Municipais

(PDM-PA-2006) desenvolvido pelo Governo do Estado do Pará – no período de 2005 a 2006, tinham interesses comuns que os Governos Municipais, por exemplo, elaborassem seus Planos Diretores Municipais.

Dentre muitos, esses interesses comuns, podem ser fortemente relacionados aos recursos que viriam para o Estado, a partir da definição das Políticas de Desenvolvimento Urbano desenvolvidas, que direcionariam a Planos, Programas e Projetos que possivelmente se materializariam em obras públicas. Inclusive, o fortalecimento institucional municipal, neste sentido, estaria sendo efetivamente garantido - área de atuação de grande interesse estadual e federal.

Segundo Souza (2003), o desenho do federalismo brasileiro, com base nas trajetórias dependentes (*path dependency*), tem em muito contribuído para que a União continue a concentrar os recursos públicos (segundo as bases tributárias instituídas) e por isso, detenha, ainda, um imenso poder no que se refere às relações federativas ou intergovernamentais.

Entretanto, ainda conforme Souza (2003), em um país federativo como o Brasil, no qual, as três esferas de governo possuem ao mesmo tempo relativo grau de autonomia e grande interdependência política e tributária, diversos, mecanismos se fazem necessários serem articulados e estabelecidos, entre eles o de certa cooperação e apoio entre tais esferas, porém, sempre são levados em consideração os diversos interesses e estratégias acordadas.

Assim é que na experiência a seguir dissertada (Capítulo 4), apesar dos custos¹², ao mesmo tempo em que, todos os municípios tinham interesses particulares de capacitação de seus técnicos municipais¹³, nem todos os municípios aderiram ao Programa¹⁴, já que diversos, eram os interesses e estratégias para tentar prorrogar o prazo instituído na Lei nº 10.257/01, e, ou ainda, outros recursos já estavam sendo acordados com a iniciativa privada, ou mesmo, com o Governo Federal.

O exemplo acima descrito consubstancia a questão, de que, o fato de os benefícios comuns de uma ação realizada, mesmo que superem os custos para um grupo, não necessariamente irão implicar sua efetivação.

¹² Contrapartida municipal para a capacitação técnica.

¹³ Para a elaboração de seus Planos Diretores Municipais, para que pudessem cumprir o prazo estabelecido em Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para elaboração de tais Planos, ou os prefeitos municipais incorreriam em improbidade administrativa.

¹⁴ PDM-PA-2006 – Programa de Apoio a Elaboração dos Planos Diretores Municipais Participativos.

Contudo, de acordo com as colocações postas até este momento, o que realmente precisa ficar claro é que, em uma ação coletiva deverá ocorrer sempre em função da produção de bens que sejam sempre públicos, e que estes prioritariamente devam superar os custos para o grupo, mesmo que possam não implicar sua efetivação. Este entendimento está baseado nas idéias de Olson (1999).

Quanto à variável “tamanho do grupo”, na ação coletiva, essa, é muito importante, pois dependendo do tamanho e logicamente das circunstâncias, serão necessários os incentivos seletivos que podem ser benefícios, sanções e/ou coerções, porém, para Olson (1999) os benefícios são os mais eficazes.

Assim, observando o tamanho do grupo, conforme Olson (1999), quanto menor o grupo, maior as chances de um de seus membros, arcar com todos os custos do bem coletivo. Enquanto que essa possibilidade, em grupos maiores é mais restrita, e a ação, provavelmente, tem que ser obtida através de incentivos seletivos.

Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto ou a menos que algum incentivo à parte diferente da realização do objeto comum ou grupal, seja, oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais (OLSON, 1999, p. 14).

Este entendimento remete à questão da coerção que se faz necessária e presente, em muitas situações e experiências, em especial a paraense.

Tendo em vista o estudo em questão e, diante de todas estas referências teóricas e embasamentos, vemos que, mesmo os municípios tendo autonomia para desenvolver suas leis urbanísticas, precisaram de incentivos seletivos para desenvolver a ação coletiva, através do arranjo institucional construído e incentivado pela esfera Estadual.

Todavia, tal arranjo institucional em muitos momentos oscilou entre autonomia e dependência em relação à esfera federal, porém, entre erros e acertos, o mais importante é que, não basta a preocupação apenas, quanto à elaboração e implementação das leis, que visem apenas ao futuro das contas públicas (regularização fundiária, tributação etc.), e sim, o que é fundamental, é que, seja, feita a reconstrução do pacto federativo, mesmo que através de incentivos seletivos,

que tornem as relações intergovernamentais, mais cooperativas e estruturadas, e conforme Abrucio (1996), criando capacidades institucionais dos governos estaduais, nos quais, acrescentam-se as municipais, também (ABRUCIO, 1996, p. 34).

Sejam eles (os incentivos seletivos): os benefícios – Planos Diretores elaborados, ou futuros recursos e obras providas do que seria o Pará Urbe 02 - para o município; ou mesmo, as sanções – prefeitos incorrerem de improbidade administrativa.

Assim, o desenvolvimento de suas leis Municipais, mesmo que com a existência de lacunas presentes no texto da lei¹⁵, apresentaram-se como um processo inerente aos benefícios futuros almejados, coerções e sanções, já que eram participantes do grupo, no qual a padronização metodológica oferecida os conduziu a desenvolvê-los de qualquer forma.

Por estas razões, acredita-se que o poder e a coerção das grandes organizações, conforme Olson (1999) afirma, tornam-se imprescindíveis em muitos momentos. Neste caso, o que se percebe é que quanto maior for o grupo, menos ele promoverá seus interesses comuns, a menos que incentivos seletivos sejam oferecidos, sejam eles benefícios ou sanções.

No que se refere aos benefícios, segundo Olson (1999), o provimento de benefícios públicos e coletivos é uma função fundamental de organizações - de um modo geral, e neste caso se inclui o Estado, como provedor de benefícios para os seus cidadãos. No entanto, freqüentemente o governo provê benefícios não-coletivos, porém, estes últimos podem ser alcançados através de ações individuais, contudo, quando está em jogo, benefícios coletivos em geral, se faz necessário uma organização grupal. Neste sentido, a ação coletiva se fez indispensável, pois os interesses em benefícios coletivos se faziam presentes.

Nesse momento, percebe-se, que toda a argumentação acima, traz em seu cerne algumas das sugestões e constatações da teoria desenvolvida por Olson (1999), as quais se apresentam para este estudo, como base teórica de fundamental importância.

¹⁵ Em análises recentes (2008) realizadas por consultores do Ministério das Cidades, sabe-se que os Planos Diretores deixaram de se constituírem em instrumentos básicos da política urbana, para darem lugar a macro e micro projetos de intervenções urbanas (demandas), baseados em acordos populares de curto e médio prazo.

Entretanto, faz-se necessário fazer algumas considerações e esclarecimentos. Conforme pesquisa bibliográfica previamente realizada, grande parte da brilhante produção acadêmica de Olson (1999) trata das questões relativas à relação instituição/desempenho econômico, porém, mesmo estando este trabalho voltado às questões relativas, a relação instituição/planejamento urbano, a teoria desenvolvida por Olson (1999) é perfeitamente admitida, conforme ele mesmo afirma:

A teoria é geral no sentido de que não se limita logicamente a nenhum caso especial. Ela pode ser aplicada sempre que houver indivíduos racionais interessados em uma meta comum. A teoria dos grandes grupos, ao menos, não é nem sequer limitada a situações onde há comportamento egoísta ou onde somente interesses monetários ou materiais estão em pauta. Portanto, a generalidade da teoria é clara. (OLSON, 1999, p.174)

Nesta perspectiva fica claro a correta aplicação da teoria já que o trabalho tem como proposta, o estudo através da análise de ações desenvolvidas pelo tipo de organização, a nosso ver, o mais importante do ponto de vista político-social – o Estado.

Contudo, após 1988, com o objetivo descentralizador de políticas públicas posto pela Constituição Federal, os municípios passaram a ser politicamente autônomos, isso acabou por implicar a construção de estratégias, sejam elas, da União, sejam do Governo Estadual, que visassem à indução da adesão dos governos locais¹⁶.

Todavia, com as desigualdades estruturais existentes, o conceito de Capacidade Institucional Municipal (CIM), aparece como uma questão, a ser devidamente observada, com vistas à compreensão, se a esfera federativa municipal está realmente assumindo a gestão da política urbana. Assim, é que a subseção a seguir terá a intenção de definir o conceito de CIM, diante do processo de planejamento urbano municipal.

¹⁶ Esta questão será discutida no capítulo 03, com base nas análises desenvolvidas por Arretche (1999).

2.3 A CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL (CIM) – GERENCIAL, FINANCEIRA E DE PARTICIPAÇÃO - DIANTE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL.

O Estado Brasileiro pela sua conformação dada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou como forma de Estado, o Federalismo¹⁷, o que faz com que o município no Brasil, seja identificado, como o nível de governo mais próximo do cidadão, e ainda, o coloca no centro das atenções, principalmente no que se refere às questões de transferências de atribuições e autonomia.

Tendo por referência os estudos realizados por Arretche (1999), em sua argumentação, mudanças profundas nas relações intergovernamentais, estão relacionadas “à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80”, de forma que, as questões de participação social nas ações públicas, passam a ser enfrentadas, como uma nova forma de encaminhamento e apoio social para a indicação de possíveis soluções para os problemas municipais. (ARRETCHÉ, 1999, p. 112)

Souza (1998, p. 5), ao tratar das relações intergovernamentais, diz que:

Em países federais como o Brasil, a principal questão sobre o qual o estudo das relações intergovernamentais como processo político se baseia, diz respeito a como as esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns.

Levando em consideração a referência de Souza (1998), pode-se, dizer que tais relações, em certas circunstâncias, são a melhor forma de solucionar ou pelo menos amenizar, os diversos problemas estruturais existentes nos diversos níveis de governo, ou seja, através de articulações sobre problemas comuns.

Durante estas últimas duas décadas, diversos arranjos foram montados e articulações desenvolvidas, em função das novas formas de relações intergovernamentais que se estruturaram, porém, em alguns estados, como no caso do Estado do Pará, estes arranjos e articulações vêm se apresentando mais freqüentemente, como forma de indução de desenvolvimento e fortalecimento

¹⁷ Consiste basicamente, em dividir o Estado em entes federados dotados de autonomia - esta temática será melhor discutida, na seção seguinte

institucional. Isto é, portanto, uma referência que não deve ser em nenhum momento posto de lado.

Tendo em vista que, após 1988, quando os estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, conforme Arretche (1999), oportunos eram os programas de descentralização, com o objetivo de transferências de atribuições de gestão das políticas para os níveis estaduais e municipais, o que acabou por implicar a construção de estratégias, que visassem à indução da adesão dos governos locais.

Assim é que, num estado federativo, com graves características de desigualdades estruturais, acredita-se que o conceito de Capacidade Institucional Municipal (CIM), passa a representar um tema a ser devidamente observado e analisado, considerando-se, o objetivo descentralizador de políticas públicas posto pela Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, tratar do conceito de capacidade institucional é primeiramente uma tentativa de examinar se um determinado nível de governo está realmente assumindo a gestão de uma dada política, nesse caso, o nível de governo é o municipal, e a política, é a urbana.

Além disso, no que se refere ao nível de Capacidade Institucional Municipal, baseado em Evans (2003), ter uma alta capacidade institucional, necessariamente representa, ter boas instituições. Porém, ter boas instituições está diretamente relacionado às questões estruturais, sejam elas: social, econômica, cultural, entre outras, ou seja, ter certa autonomia em relação às estruturas e ainda, dispositivos institucionais para implementar as políticas.

Assim é que, é importante, antecipadamente, analisar a capacidade institucional municipal, principalmente, quando da intenção da formulação e implementação das políticas urbanas com o formato de planejamento participativo, na medida em que, a adesão a programas de apoio e fortalecimento institucional, será, de certa forma, facilitada, dependendo dos custos de adesão, incentivos seletivos e capacidades locais. Isso porque, os resultados desse processo irão afetar diretamente o desenvolvimento municipal, o ordenamento territorial, a gestão urbana e, por conseguinte, a qualidade de vida da população e a sustentabilidade local.

Com relação ao conceito, foco dessa seção, o que se verifica é que este está implícito em muitas literaturas tais como: Arretche (1999), Relatório PNUD (2002),

Dias (2005) e Sagi (2006), porém, a adoção do termo Capacidade Institucional Municipal (CIM), para a pesquisa em questão, terá o seguinte sentido:

➤ Capacidade da esfera municipal para gerenciar e implementar, financeira e infraestruturalmente, a política urbana municipal, ou seja, a existência de dispositivos institucionais municipais, para gestar a política de desenvolvimento urbano delineada nos Planos Diretores Participativos, em especial dos Municípios do Salgado Paraense – Curuçá e Marapanim.

Apesar desta breve introdução, do que para este estudo representa a CIM, faz-se necessário um aprofundamento mais detalhado e um desmembramento das capacidades que compõem a CIM.

Nesse entendimento, para este estudo a capacidade institucional municipal estará subdividida em três categorias de análises, são elas: a Capacidade Gerencial, Financeira e Participativa do município, ou seja, quais os dispositivos institucionais existentes para gestar a política urbana, ou seja, tanto no primeiro momento de elaboração, quanto na implementação da política.

Para melhor entendimento do que essencialmente se estará analisando dentro de cada categoria acima referendada, pode-se dizer que:

Capacidade Gerencial, para esse estudo representa, a capacidade de planejamento e implementação de políticas no município, nesse caso a política urbana. Para tal, se faz a identificação de qual a base legal local e quais os instrumentos de planejamento e gestão existem no município, que dão respaldo necessário para o gerenciamento do município de forma que seja realizado qualitativamente.

É importante ainda fazer a referência que este gerenciamento se embasa necessariamente em formas de obtenção de recursos, administração de tais recursos e instrumentos que normalizem a aplicação destes.

Neste sentido é que a normatização para obtenção de recursos, segundo Dias (2005) é de competência do município, e que para um entendimento melhor:

gerenciar implica também na capacidade normativa, e com vistas ao gerenciamento urbano para a plena consecução das funções sociais da cidade, ao poder público cabe a ordenação do espaço urbano por meio do Plano Diretor, do zoneamento, do parcelamento do solo entre outras competências legislativas bem como em atribuições para a prestação de serviços de interesse local (DIAS, 2005, p. 225).

Essa competência normativa é decorrente de sua autonomia legislativa, provinda das questões federativas, e que ainda conforme Dias (2005) faz com que o município seja responsável pela criação de suas regras municipais que objetivam os interesses locais. Assim, os instrumentos de planejamento e gestão existentes no município, se tornam peças chaves para a existência da capacidade gerencial que se pretende estudar.

No que diz respeito à Capacidade Financeira, para este estudo, essa está centrada na idéia, de identificar e entender as receitas e as despesas dos municípios selecionados, com vistas à identificação e à influência dessa categoria na gestão das políticas públicas, em especial à urbana.

O estudo dessa categoria está embasado no argumento de Arretche (1999) quando ao tratar da “existência de estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas” como forma de descentralização, supõe que, o nível de governo interessado em descentralização tenha disposição política e recursos para formular e implementar um programa. (ARRETCHÉ, 1999, p. 135)

Segundo Arretche (1999), os custos financeiros vão influenciar diretamente na instalação de capacidade técnica necessária para implantação de certos programas e nos serviços e equipamentos necessários que um programa ou projeto de uma dada política irá requerer.

De tal modo, os municípios devem ser analisados em termos financeiros – receita e despesa, e avaliados quanto aos investimentos na política urbana, no período de 2005 a 2008, como forma de verificação dos resultados do Planejamento, visto que: planos, programas e projetos estão vinculados a recursos e à capacidade gerencial destes municípios.

No que se refere às receitas, devem ser observadas as correntes e de capital, provenientes de tributos, transferências e de outras. E no que tange às despesas, devem ser observadas a seguinte composição: as correntes e de capital, ou seja, de pessoal e encargos sociais; e de investimentos, sejam elas de assistência, saneamento, administração em geral, ensino etc.

Dando continuidade ao embasamento teórico, referente às capacidades que compõe a CIM, para a definição desta última, à Capacidade Participativa se faz necessário um resgate do princípio básico da política urbana, o mister de se discutir as questões das cidades com os vários setores da sociedade, tanto no processo de elaboração da política, quanto na implementação e controle.

Neste sentido, a capacidade participativa deve também ser considerada em dois momentos:

- Momento de elaboração - a capacidade participativa será identificada através dos indicadores educacionais municipais, envolvimento dos atores municipais no processo, quadro técnico municipal especializado disponível, rotatividade de técnicos nas capacitações para o planejamento e participação da sociedade, em geral, no processo de planejamento; e
- Momento de implementação da política urbana, será identificada a existência de conselhos instalados, e avaliados em particular os conselhos locais da cidade ou de desenvolvimento urbano, no que se refere, a sua composição, formação técnica, atividades, periodicidade de reuniões e o que houver.

De tal modo, que é essencial, um maior entendimento e avaliação, dos Conselhos, sendo esta uma das formas de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas.

Contudo, pode-se dizer que analisando a Capacidade Institucional Municipal, estará se examinando e testando a hipótese posta no início da pesquisa, de que: a esfera federativa municipal não possui infraestrutura burocrática suficiente para gerir no nível local, a política urbana desenhada na esfera da União e por esta fortemente controlada.

Para finalizar, retomando brevemente o que foi anteriormente dito, a partir da Constituição Federal de 1988, programas e formas de descentralização das políticas, vêm sendo construídas e crescentemente sendo difundidas, sempre objetivando a transferência das atribuições de gestão, para níveis estaduais e municipais.

A partir deste entendimento, conforme Arretche (1999), a descentralização ocorre onde a ação política deliberada opera de modo mais eficiente. Neste sentido,

estratégias de indução devem ser eficientemente desenhadas para que se possa delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão desta política.

Assim, as estratégias de indução podem ser analisadas e para tal, devem ser examinados a regulamentação dos programas e o seu modo efetivo de implementação. A partir desta referência é que na próxima seção, se estará apresentando um caso real de descentralização de política urbana, com o formato de cima para baixo, padronizado e construído como um programa estadual de apoio ao município, no qual necessitou da adesão municipal com suas devidas estratégias de indução.

Contudo, não se poderá ainda esquecer que, conforme Arretche (1999), quanto às capacidades, pode-se dizer que podem ser um peso determinante para descentralização, pois variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas, tais como, o legado das políticas prévias, ou seja, as regras constitucionais próprias do formato ou da engenharia operacional de cada política.

Assim, é que na próxima seção a intenção é de apresentar uma matriz explicativa, no que se refere à política urbana, tradicionalmente centralizada, com um planejamento tecnocrático e funcionalista e com mudança recente através das regras constitucionais postas.

3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Com o objetivo de complementação do marco teórico delineado no capítulo anterior, este segundo capítulo apresenta-se como uma oportunidade de se fazer um estudo, no qual, o enfoque maior estará voltado para os conceitos e teorias da área dos estudos urbanos. O esforço vislumbra a fundamentação da análise comparativa do planejamento urbano¹⁸ do período de 2005 a 2008, a posteriori dissertada.

Neste sentido, entende-se que estudar as questões referentes à política urbana, perpassa primeiramente, pela compreensão da relação entre o Estado e a Sociedade, que decorre dentre outros fatores, das questões referentes às demandas por políticas públicas, em especial a política urbana; e num segundo momento buscar-se-á compreender as questões sobre: o Federalismo, Descentralização e Participação, para então se chegar no que atualmente se tem como o Planejamento Urbano no Brasil com o formato participativo que tem como instrumento maior da Política Urbana, o Plano Diretor Municipal.

3.1 A RELAÇÃO: ESTADO E SOCIEDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS, EM ESPECIAL A POLÍTICA URBANA

A presente subseção busca realizar uma discussão sobre a relação Estado e Sociedade a partir da compreensão da evolução histórica e dinâmica do conceito de Estado; identificação das transformações do papel do Estado; e das mudanças ocorridas e acentuadas a partir do fim do século XX com a crise do Estado de Bem-Estar Social, tendo como resposta a essa crise, um conjunto de reformas, no próprio aparato estatal, inclusive com a retirada de direitos sociais e a própria modificação da atuação do Estado.

¹⁸ O que definiu a política urbana, em especial a dos municípios do Nordeste Paraense.

É importante enfatizar que tais reformas ressaltavam a necessidade de redução do papel do Estado como interventor sobre as relações econômicas e sociais, disseminando a atuação do mercado.

Nesse contexto, a sociedade aparece com a necessidade de ser incluída na vida pública, tradicionalmente contida pela figura de um Estado paternalista e dominador.

Neste entendimento o Estado Democrático de Direito e Cidadania, entra em ação, no sentido de serem os próprios homens responsáveis pelo poder da lei e não dos próprios homens, assim a lei se impõe, tanto para os particulares, quanto para os agentes do Estado.

Este novo modelo estatal surge no final do século XX, o Estado Democrático de Direito, que se assenta em dois pilares básicos: na democracia e na realização dos direitos fundamentais, com a primazia da cidadania – participação da sociedade. Neste sentido, este novo modelo, inclina-se à busca da concretização dos direitos fundamentais do cidadão.

Deste modo, a Democracia¹⁹ passa a ser considerada, não apenas uma forma de organização governamental, e sim, uma forma organizacional do Estado, cuja participação do cidadão se faz fundamental.

No entanto, para que haja o exercício da Democracia é essencial se ter cidadania, ou seja, a consciência de direitos e deveres. Nesse entendimento, o consenso, a consideração das regras democráticas, o respeito das diversidades e antagonismos sociais ideológicos - conflitos de idéias e opiniões realmente, se fazem fundamentais e confere efetividade.

Contudo, considerando que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, pode-se dizer então que não há cidadania sem democracia, dessa maneira, o papel da sociedade civil entra em questão de forma essencial para todo e qualquer processo democrático.

Para se iniciar um entendimento maior sobre o papel da sociedade civil, faz-se necessário se ter em mente que, conforme Grisoni; Maggiori (1973), com base nos estudos Gramsci, “O Estado é constituído pela união da sociedade política – que

¹⁹ O conceito de Democracia é entendido como “sistema de organização política do Estado (isto é, como sistema de ordem)” ou “poder do povo”, ou “povo dirigente” (GRISONI; MAGGIORII, 1973, p. 233).

preenche a função de domínio – com a sociedade civil – que preenche a função de hegemonia²⁰” (GRISONI; MAGGIORI, 1973, p. 176).

Neste sentido, o controle estaria nas mãos da sociedade política, através dos meios legislativos e de espaços de coerção e repressão, enquanto que a sociedade civil compreenderia “o complexo das superestruturas ideológicas” em que o setor privado, acaba por direcionar (GRISONI; MAGGIORI, 1973, p.176).

Diante de tal afirmação acima descrita, é importante compreender o que realmente significa os dois conceitos referenciados os quais, para Grisoni; Maggiori (1973), com base nos estudos Gramsci:

- A Sociedade Civil constitui para Gramsci, “a base, o conteúdo ético, do Estado”, ou ainda, “lugar da superestrutura onde se elaboram e difundem as ideologias²¹” (GRISONI; MAGGIORI, 1973, p. 332);
- Sociedade política constitui “o conjunto dos órgãos da superestrutura que desempenham uma função coercitiva e de domínio direto”; poderia ser identificada ainda com o Estado como mantenedor da ordem pública e com respeito das leis, e/ou ainda, um aparelho coercitivo de Estado (GRISONI; MAGGIORI, 1973, p. 334).

Tais conceitos, se relacionados a uma determinada época histórica, ou ainda, a uma dada conjuntura, pode responder o porquê, muitas vezes, uma vontade coletiva pode não se realizar.

Todavia, no âmbito de suas competências e no exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, o Estado busca as mais diversas formas de atender às demandas da sociedade civil, porém, muitas vezes, a gestão administrativa pública, neste contexto, corresponde, na realidade, a um conjunto de intervenções com objetivo de alcançar os fins próprios.

Tendo por foco deste estudo, aspectos relacionados à questão da problemática de ter sido dada autonomia aos municípios (garantida pela CF/88), porém, com a existência da falta de capacidade institucional municipal para

²⁰ Para melhor compreensão desse conceito de hegemonia, ler Grisoni; Maggiori (1973), com base nos estudos Gramsci (apud GRISONI; MAGGIORI, 1973, p. 262).

²¹ No sentido de concepção de mundo, de realidade.

execução das políticas urbanas²². Essa situação, advém das mudanças pelas quais o Brasil nessas duas últimas décadas tem passado, em função do avanço da urbanização e necessidade de resoluções de problemas vinculados à questão urbana, através de políticas urbanas implementadas, após a década de 60.

Segundo Schmidt (1983, p. 12), no que se refere à questão urbana, essa é definida da seguinte forma “como um conjunto complexo de demandas políticas e sociais de caráter urbano, requer um exame atento das feições assumidas recentemente pelo processo de urbanização no Brasil”.

Entretanto, faz-se necessário ressaltar que esta questão, está vinculada não apenas “os sintomas dos problemas”, como Schmidt (1983) coloca, mas também com a “instalação adequada da sociedade sobre a base estrutural urbana” (SCHMIDT, 1983, p. 13).

Contudo, a compreensão da existência real da questão urbana, sem maiores aprofundamentos faz com que imediatamente se pense no formato de intervenção estatal que esta almejará.

Primeiramente o que se tem é que, a questão urbana, requer políticas públicas, eficientes e eficazes, porém, vale a pena, então, também se questionar, o que necessariamente são essas políticas públicas? Para Marques (2000, p. 15), representam:

As políticas do Estado que surgem, então, como produto das estratégias e ações de atores políticos específicos, moldadas pelas instituições (herdadas, presente e em construção), pelas posições relativas de cada um deles na rede social da comunidade profissional.

Neste caso, a política urbana com um formato de intervenção estatal que atua diretamente na sociedade, com estratégias e ações, conforme referenciadas, acima, se apresenta como a saída para o enfrentamento das diversas demandas reais e existentes em uma dada sociedade, ou seja, com um formato centralista.

Fica neste contexto, uma questão a ser respondida, até que ponto, descentralizadas realmente?

Entretanto, da atual política urbana brasileira, o que se percebe é que esta tem sido implementada com um complexo conjunto de programas e ações

²² Contexto esse, vivenciado pelos diversos municípios brasileiros, nesse atual espaço temporal contemporâneo.

institucionais “descentralizadas”, com vistas ao enfrentamento das mais diversas demandas políticas e sociais.

Neste contexto, cresce a importância da intervenção estatal na sociedade brasileira, visto que, segundo Bresser-Pereira (2004), “o Estado é a organização dentro deste país com o poder de legislar e tributar a respectiva sociedade”, e ainda, este é “uma organização com poder extroverso sobre a sociedade que lhe dá origem e legitimidade, e o sistema jurídico dotado de coercibilidade sobre todos os membros desse Estado nacional”, ou seja, não é que ele haja através de coação, mas com poder para uma possibilidade de coação (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 4).

Para melhor entendimento, do que acima foi referenciado, baseado ainda Bresser-Pereira (2004), o que se apreende é que o próprio Estado como uma instituição organizacional cria instituições que vão normatizar e até mesmo regular a sociedade, ou seja, este mesmo Estado enquanto aparelho é um sistema institucional normativo formado pelas mais diversas leis (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 4).

Vale ressaltar que Bresser-Pereira (2004, p. 4), ao enfatizar o Estado enquanto aparelho, diz que este “é uma instituição organizacional, puramente normativas” e ainda um “instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade”.

Baseado nessas referências pode-se ter, de certa forma, uma breve definição do que para este estudo o Estado representa, e ainda tendo a real percepção de sua diferença do conceito de Estado-nação²³ e conscientização de que dentro do Estado existem aparelhos e que este é separado das instituições que ele próprio cria, sendo ele, portanto, a grande matriz institucional, com grande poder de coerção.

Logicamente que a complexidade de se conceituar Estado, está muito mais além do que este breve entendimento acima referendado, visto que, conforme Bresser-Pereira (2004) há pelo menos três teorias básicas²⁴ que discutem a compreensão do Estado.

Entretanto, Mancur Olson, apresentou-se para este estudo, como uma nova teoria, na qual, o conceito de Estado aparece como similar à teoria contratualista, porém, diferenciada no sentido da colocação da questão do “auto-interesse

²³ “o Estado-Nação (ou país, ou Estado nacional, ou nação) é a instituição soberana que serve de base para o Sistema Global em que vivemos” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 3).

²⁴ Sendo elas: a primeira que vê o Estado como um fenômeno histórico (tendo por referência de origem Aristóteles, passando por Vico, Hegel e Marx); as teorias contratualistas do Estado (tendo por origem em Hobbes e seguidores, Locke, Rousseau e Kant); e por fim, as teorias normativas de Estado (Cícero, Maquiavel, Montesquieu e Madison). (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 3).

daqueles que podem organizar a maior capacidade de violência”, conforme a metáfora apresentada por Olson (1999), do bandido estacionário. Na verdade, os ganhos acabam por acontecer derivado “da produção de ordem pacífica e outros bens públicos” (OLSON, 1999, p. 43).

Neste caso, do auto-interesse, surge o Estado, com seu poder e possibilidade de coerção, no entanto, para que o poder seja considerado estável, existe uma real necessidade de legitimação desse poder. O que para o Estado, representa o mínimo apoio da sociedade. Deste modo, visualiza-se a real questão da relação: Estado e Sociedade.

Durante muitos anos de regime autoritário, com um planejamento tecnocrático, o Brasil vivenciou uma situação de afastamento, ou mesmo embates, entre o Estado e a Sociedade. Entretanto, o processo de democratização do país trouxe novos rumos para esta relação, visto que, pôs um fim, a um regime de exclusão total da participação social. Transformando seus instrumentos de planejamento e gestão.

Conforme Arretche (1999) pode-se dizer que a democratização e a descentralização fiscal, postas pela Constituição Federal de 1988 modificaram consideravelmente a natureza das relações, tanto, as intergovernamentais²⁵, quanto, as relações entre as instituições Estado e Sociedade, por meio da presença de novos atores nos debates e decisões políticas.

Neste entendimento, de recuperação de bases federativas, o que se observa é que o processo de descentralização ao mesmo tempo em que dá autonomia aos estados e municípios para a gestão de suas políticas, deixam à mercê da existência, de instâncias colegiadas, enfraquecidas à alocação de recursos, sem que estas muitas vezes, não tenham uma real legitimidade, ou seja, a descentralização na realidade aparece como fruto de um novo arranjo originado pela Constituição Federal de 1988, sem uma real legitimação da sociedade.

Diante deste contexto, vale a pena refletir, até que ponto estes conselhos, representam a ampliação de participação social na gestão de políticas públicas.

De forma informativa, para o leitor, vale a pena entender o que De La Mora (1995) chama de várias formas diferentes, porém articuladas de como a sociedade vem se relacionando com o Estado, tais como:

²⁵ Transferindo aos governos subnacionais competências e atribuições à sua gestão de políticas públicas, e dando autonomia e construindo as bases institucionais do federalismo;

- A primeira forma - relacionada a questões políticas, em uma sociedade plural²⁶ e com interesses diversos e muitas vezes contraditórios, a relação é desigual, e o poder se exerce de forma desigual, pois o embasamento desta sociedade é desigual, assim, muitos são excluídos do poder, mesmo elegendo os seus membros do governo para definirem as diretrizes das políticas públicas.

- A segunda - relacionada às questões fiscais e também políticas, esta, vítimas da desigualdade econômica, muitas vezes, a sociedade é também excluída do poder, por causa da exclusão existente dentro do sistema fiscal, no qual, muitas vezes grandes capitais são isentos de pagamento de impostos, enquanto que, para os assalariados, o desconto já vem sobre a remuneração em contra-cheque.

- A terceira forma – onde membros da sociedade, excluídos, passam a ter consciência política e passam a fazer pressões e se organizam para uma ação coletiva, neste caso, surgem os movimentos sociais, que reivindicam seus direitos e atendimento as suas demandas. Neste caso surgem as representatividades, para fazer a interlocução junto aos administradores e políticos. É nesta relação que as trocas de favores acontecem (forte clientelismo), e neste caso a liderança perde força e legitimidade, devido às ocorrências e, portanto, sua cooptação.

- A quarta forma - ocorre devido à descrença no poder público, impaciência e necessidades urgentes ou demandas, o que faz com que alguns movimentos sociais passem a ter a relação de complementaridade, e acabem por se transformar e passar a assumir a prestação de alguns serviços públicos, complementando a ação do poder público. Este, por muitos é chamado de terceiro setor.

- A quinta forma – consiste da ampliação da participação social na gestão das políticas públicas, nas quais, elaboração, normatização, implementação e controle das diretrizes e ações das políticas públicas, sejam motivadas pelo governo ou iniciativa privada, porém com a participação popular.

Diante das 05 (cinco) formas apresentadas com base em De La Mora (1995), pode-se considerar que as quatro primeiras, são consideradas como as mais tradicionais formas de relação, Estado e Sociedade. Enquanto que, a última forma apresentada, reflete exatamente a forma descentralizada da atual relação do Estado

²⁶ Compostas por grupos, categorias e classes sociais com diversos tipos de demandas (necessidades)

e Sociedade, porém, isto deveria ser legitimado, no âmbito de suas ações. Situação esta que não tem sido uma prática de fato, por parte da sociedade.

Entretanto esta quinta forma de relação entre Estado e Sociedade, está fundamentada no princípio constitucional, descrito no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, que diz: “Todo o poder emana do povo, que exerce através dos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (CF, 1988, Art.1º parágrafo único).

Ainda, segundo a Constituição Federal (1988), na introdução do capítulo sobre a Política Urbana, na questão do planejamento municipal, quando, no que se refere à participação da sociedade, pois a mesma estabelece o princípio da “Colaboração das entidades da sociedade civil no planejamento Municipal”. (CF, 1988, Cap. IV, Art. 29º §XII).

Tal princípio, na verdade tem a intenção de fortalecer o processo democrático, seja, conforme De La Mora (1995) “através da criação, instalação, fortalecimento e consolidação de novos mecanismos de articulação intermediários entre a Sociedade e o Estado que são os conselhos²⁷ e outros mecanismos análogos”, seja, na ampliação das formas de participação da sociedade, entre elas: os orçamentos participativos, as conferências, audiências e reuniões comunitárias. (DE LA MORA, 1995, p. 273).

Porém a questão é até que ponto, existe a legitimação de tais instâncias, para que realmente exista a ampliação das formas de participação da sociedade, como deveriam então ocorrer, de forma qualitativa, tanto, no processo de planejamento, quanto, no processo de tomada de decisão, na distribuição de bens públicos, elaboração e fiscalização das políticas públicas e prioridades no orçamento público.

Neste contexto, os mais recentes mecanismos de participação são os conselhos consultivos de participação²⁸, que, na prática, não estão efetivamente instalados e em funcionamento como deveriam.

Contudo, pode-se dizer que a criação de instâncias participativas, tais como as referendadas acima, representa uma busca de democratização das políticas públicas, em direção ao atendimento das reais demandas populares, em função da questão urbana, referenciada no início dessa subseção. Porém, devido à falta de

²⁷ ampliação da participação social na gestão das políticas públicas, principalmente nas questões de fiscalização e controle das políticas.

²⁸ Tal como o conselho de desenvolvimento urbano municipal, criado na aprovação do Plano Diretor, após a indicação dos delegados.

capital social e laços de confiança, conforme Putnam, estes acabam por não darem conta do seu papel.

E que papel na verdade seria este?

Constituídos os fundamentos da quinta forma de relacionamento entre a sociedade e o Estado, passar-se-á, portanto, para a compreensão do papel dos órgãos colegiados ou conselhos municipais, criados para gestar as políticas públicas.

Em função de seu caráter democrático e popular, este, deveria ser considerado uma poderosa instância de poder, quando da sua legitimidade por parte da sociedade.

Segundo De La Mora (1995) “esses órgãos colegiados têm o papel principal de intermediar formal, aberta e equilibradamente as relações entre sociedade civil e Estado”, ou seja, uma forma articulada das políticas, formalmente institucionalizado e regulamentado, o que dão direitos e responsabilidades, independente das vontades políticas do governo que está no poder. (DE LA MORA, 1995, p. 274).

Assim é que, independente da área de atuação²⁹ de um dado órgão colegiado, a criação, a composição, a estrutura e o seu funcionamento, deverá ser devidamente instituído e regulamentado por Lei, para que possam exercer seu papel e ter seus devidos direitos.

A grande questão que se coloca na atualidade, com relação aos conselhos, em especial aos de desenvolvimento urbano, é que o clientelismo e os “lobbys” que estão por trás da composição, e a estrutura desses conselhos, e ainda há falta de capacitação dos conselheiros para atuarem qualitativamente, concorrem para que não se faça as diversas discussões, debates e deliberações necessárias à fiscalização e controle da política urbana municipal.

No que tange à composição, segundo De La Mora (1995), quanto maior o envolvimento e engajamento no processo de discussões das diretrizes e ações postas pela política em questão, por parte das mais diversas instituições, órgãos e movimentos, maior será a possibilidade de efetivação de soluções e qualidade de execução das políticas.

Não obstante o breve entendimento da importância da quinta forma de relação da sociedade e Estado, o que é importante destacar neste estudo é que,

²⁹ Seja, saúde, educação ou política urbana.

acredita-se que existem certas vantagens nesta nova forma de relação, com um modelo descentralizador e participativo de conduzir as políticas públicas, porém, a questão qualitativa³⁰ de participação dos membros do colegiado, é uma questão a ser observada com acuidade.

Nessa perspectiva, a introdução de novos atores, e importância cada vez maior das instituições no ajuste das políticas, vislumbra ainda mais, uma maior articulação entre as instituições e estratégias por parte dos diversos agentes.

Na realidade, essa nova perspectiva, converge para que conforme Evans (1993) a própria efetividade das ações do Estado dependam dos laços com a sociedade, sendo este um entendimento também de muitos neoinstitucionalistas. (EVANS, 1993 apud MARQUES, 2000, p. 49).

Assim, o Estado, na realidade, aparece como um complexo institucional, ao contrário de uma relação de forças sociais, cujas políticas públicas seriam o Estado em ação (fornecer os bens públicos e resolver o problema das suas demandas) e que, portanto, este ente autônomo seria responsável por atender os interesses gerais da sociedade. Esta última, dependendo de seus laços para com o Estado, poderá facilitar ou não gestão das políticas públicas.

Contudo, pode-se dizer que as relações entre o Estado e a Sociedade são verdadeiramente diversas e dependendo do período histórico, conjuntura e circunstâncias sociais e políticas podem alavancar um processo real democrático ou re-centralizar o poder.

O caráter autoritário e centralista do passado, pelo qual passaram as soluções das políticas com a intenção de impedir a organização política das classes subordinadas às elites da época, fez com que houvesse uma centralização administrativa autoritária, num modelo de acumulação capitalista, que resultou na construção de políticas públicas com o formato conhecido como de cima para baixo, visando muitas vezes aos interesses da elite dominante.

Paralelamente, devem ser consideradas, as crescentes demandas populares, derivadas do processo de industrialização e conseqüente urbanização, resultando conforme Schmidt (1983) em uma crise orgânica do Estado, tomada neste estudo, como um produto da desarticulação geral da política e da sociedade.

³⁰ Neste caso, deve ser entendido o termo qualitativo, no sentido de entendimento, conhecimento e nível informacional alto, para realizar discussões e definir proposições plausíveis e, sobretudo participar do processo decisório.

Neste contexto, social, político e econômico, no qual, políticas públicas foram criadas e instituídas, o que se verifica é que a política urbana foi também exposta e projetada ainda conforme Schmidt (1983, p. 37):

num contexto de fortes pressões, sobre a capacidade de reagir do Estado. Ao mesmo tempo em que estas políticas devem ser vistas como motivações que anunciam transformações internas na natureza da própria atividade do Estado.

Assim, a política urbana construída na tentativa ordenada, de encarar as problemáticas decorrentes do desenvolvimento econômico e do mercado capitalista, passou por formatos que visavam apenas a atender as ações corretivas e imediatistas da problemática urbana.

Deste modo, baseado em Schmidt (1983), o intervencionismo estatal no meio urbano é caracterizado por ser um instrumento complexo, que visa à retirada de entraves, a socialização do espaço urbano, com vistas, a melhor qualidade de vida, e ainda servido como um instrumento de controle político. “A política urbana, como política pública específica, é assim, um meio de integrar ambas as dimensões, econômica e política, de uma formação social histórica”. (SCHMIDT, 1983, p. 37).

Ainda conforme Schmidt (1983), tais dimensões estão relacionadas, da seguinte forma: dimensão econômica - aparelhada para agir sobre todo o sistema de produção, ou seja, com impacto, na produção, consumo e circulação; e a dimensão política – referente à organização espacial e satisfação de natureza urbana.

Diante deste entendimento, logo se vê que a política urbana, não necessariamente está atrelada apenas às desigualdades sociais, segregação espacial, ou contradições no que se refere à propriedade privada, e sim, é uma questão mais profunda, de ser um subproduto do desenvolvimento capitalista – centralista.

Porém, a inserção do Capítulo II sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), consolidou um longo processo de conscientização nacional, sobre a necessidade de se dotar o país de um quadro normativo mais sólido no que se refere ao combate das problemáticas urbanas, persistente à atual realidade das cidades brasileiras.

Neste sentido, duas conquistas importantes, podem ser destacadas no campo de apoio à gestão urbana dos governos locais, para o enfrentamento, de tal problemática urbana.

A primeira diz respeito, a aprovação do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, que reforça os princípios constitucionais da nova política urbana e introduz instrumentos para sua implementação; e a segunda, a criação do Ministério das Cidades, uma estrutura federal, para institucionalizar a política nacional de desenvolvimento urbano e orientar a regulação e o financiamento das ações dos agentes públicos das três esferas.

Assim é que, estas duas conquistas, além da autonomia dada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na realidade, forneceram condições básicas para que os municípios recuperassem a execução do planejamento urbano municipal, e pudessem demonstrar o contexto de sérias dificuldades (técnicas, operacionais e financeiras) em que os mesmos se encontravam, para enfrentar o quadro atual de desequilíbrio e comprometimento das estruturas das cidades.

Assim, tal autonomia, não dá condições suficientes para que a gestão municipal busque realmente elaborar diretrizes da política urbana municipal, de forma que seja um verdadeiro reflexo das suas especificidades locais, em um processo de planejamento, com a realização das devidas análises e diagnósticos aprofundados.

Neste entendimento o Planejamento Urbano Participativo que emergiu com o objetivo de construir cidades melhores e mais justas, onde todos os cidadãos pudessem participar de seu planejamento e interviessem no seu futuro, com uma ação participativa, em muitos casos não passou de um cenário montado para cumprir a obrigatoriedade da Lei nº 10.257/01.

Em uma visão mais prática, o Planejamento implicaria em, atualizar e compatibilizar cadastros municipais, integrar políticas setoriais, o PPA³¹, a LOA³² e LDO³³, com o Plano de Governo Estadual e Municipal e o Plano Diretor Municipal. Além de capacitar equipes locais, de forma que pudessem sistematizar e revisar a legislação existente.

³¹ PPA – Plano Pluri Anual.

³² Lei Orçamentária Anual.

³³ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A luz dos estudos urbanos, o que se verifica é que a recuperação do Planejamento Urbano Municipal com o formato participativo e descentralizado nos dias atuais é um grande passo dado, do ponto de vista da quebra do planejamento tecnocrático e da inclusão da sociedade, na busca do enfrentamento das demandas sociais. Contudo, as bases deste planejamento em muito ainda precisa ser discutido e analisado, perpassando, principalmente, pelas temáticas, a seguir melhor estudadas: Federalismo, Descentralização e Participação Popular.

3.2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988), elaborada por constituintes orientados e influenciados por uma concepção de democracia específica, desenhou uma nova ordem institucional bem diferente da até então vigente no Brasil da década de 70³⁴. O arranjo federativo construído considerando a base da democracia brasileira, além de mecanismos de participação popular e societal trouxe uma série de mudanças, principalmente na distribuição e nas relações de poder e na alocação de recursos.

Segundo Melo (2005), as mudanças profundas no padrão das políticas públicas ocorreram em vários âmbitos, tais como: na reorganização estrutural das relações intergovernamentais, que embora o processo de descentralização tenha ocorrido, o que se percebe é que um expressivo fortalecimento do controle exercido pelo âmbito federal se fez presente; e no processo orçamentário, antes totalmente rígido, ocorreu certa descentralização, porém com as despesas diretamente vinculadas, principalmente na área social (MELO, 2005, p. 845).

Nesta nova engenharia institucional construída, a descentralização revelava-se como peça-chave, visto que, novos atores seriam incluídos nos processos decisórios e de elaboração e implementação das políticas; além da transferência de responsabilidades e competências entre as esferas de poder, o que resultou em maior autonomia ao ente municipal.

³⁴ Até a década de 70, existia um grande movimento de centralização administrativa e a política vigente era nos moldes do welfare states, com a existência de estruturas e mecanismos nacionais centralizados de financiamento.

A questão é que autonomia é essa? E ainda se existe uma esfera federativa que opere com alta capacidade institucional municipal³⁵.

A descentralização em substituição a centralização, transformou o Brasil em um dos países mais descentralizados da época e por que não dizer do mundo, principalmente no que se refere às questões políticas e de distribuição de recursos provindos da tributação.

Desta forma, o que se percebe é que, sem dúvida, há também, um fortalecimento dos governos subnacionais diante de tal descentralização, porém, isto vai afetar o governo federal, do ponto de vista de que este, tradicionalmente vai reunir sozinho, condições de efetivar as políticas de solução nacional.

A descentralização, entendida como transferência de poder aos municípios (autonomia local) e a entidades ou órgãos locais, expressa as reais tendências democratizantes, participativas e de responsabilidades, além da necessidade de modernização gerencial de gestão pública em que muitas vezes, apenas as questões de eficiência são consideradas.

Assim, com a Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988), os entes constitutivos da Federação³⁶ passaram não apenas a se restringir aos estados, mas também aos municípios. Neste entendimento a Teoria do Federalismo que busca explicar as relações entre os entes da federação, para o caso do Brasil, fica de certa forma defasada, visto que, segundo Souza (2003, p. 141) “não incorpora elementos relacionados às esferas locais de poder territorial como restrita às instâncias de manifestação da diversidade - os estados, e de manifestação da unidade – a União”.

Ainda conforme Souza (2003) a divisão de poder que caracteriza as Federações acabam por se materializar na combinação desses dois objetivos acima

³⁵No decorrer do estudo estará se respondendo tal questionamento.

³⁶No que se refere ao conceito “**Federação**”, em diversas literaturas como Mendes; Coelho; Branco (2008), Alexandrino (2007) e Moraes (2005), este conceito, está diretamente relacionado, a um Estado composto por diversos municípios autônomos e com seus próprios governos; em geral conhecidos por “estados”, no qual, pode-se dizer “estados federados”, demonstrando claramente a constituição de um “Estado Federal”. No Estado Federal, os estados federados, por possuírem um conjunto de competências ou prerrogativas que aparecem detalhadas e garantidas na Constituição, são considerados autônomos. Ainda com base nos estudos de Mendes; Coelho; Branco (2008), Alexandrino (2007) e Moraes (2005), pode-se dizer que suas características básicas são: possuir soberania e autonomia, pois tem na CF/88 (BRASIL, 1988) o fundamento de validade das ordens jurídicas que lhe confere unidade; possuir repartição de competências previstas na CF/88 (BRASIL, 1988); os Estados-membros possuem participação política (representação paritária); inexistência de direito de secessão (impede os Estados-membros que se desliguem da União, pois eles não têm soberania); conflitos quanto ao seu papel e sua intervenção; e por fim a descentralização política. Porém acrescenta-se a questão da inclusão dos municípios como autônomos e não apenas os estados.

referenciados: diversidade e unidade, e que acabam por se transformar em espaços territoriais de análise da Teoria do Federalismo.

Neste sentido, o que se percebe é que essa Teoria acaba por excluir a esfera local (assegurada na Constituição de 1988), fazendo com que os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização/centralização se façam necessários para análises do tipo da situação do Brasil.

Pode-se dizer ainda, que esses conceitos são utilizados para analisar como o Federalismo³⁷ atua na prática, em situações como a brasileira.

De tal modo, a utilização desses dois conceitos facilita as análises de distribuição de poder territorial, no qual, no caso do Brasil, os municípios assumem um papel de fundamental importância, não apenas devido suas políticas descentralizadas, mas, pela elaboração de suas próprias leis e políticas públicas, ou seja, conforme Souza (2003) o “descolamento da jurisdição dos estados” - apesar de serem estas sempre uma importante referência. (SOUZA, 2003, p. 141).

Com base ainda em Souza (2003), as relações intergovernamentais, na medida em que, os arranjos formalizados sejam eles: os políticos, institucionais, administrativos e financeiros. Requereram articulações e cooperações entre as três esferas de governo.

Questão essa, que segundo Arretche (1999), sofreram alterações profundas em sua natureza, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro a partir da década de 80, com impacto real nas condições de transferências de atribuições e competências nas áreas das políticas públicas, porém, que demandam estratégias de indução para obterem a adesão dos governos locais.

Neste momento, ainda se tratando de bases federativas, faz-se necessário explicar dois conceitos importantes como embasamento teórico, o conceito de soberania e o de autonomia. O primeiro é atributo do Estado Federal como um todo e baseado no poder de autodeterminação plena; e o segundo, está relacionado aos

³⁷ No que se refere ao “**Federalismo**”, segundo Mendes; Coelho; Branco (2008), suas origens estão nos Estados Unidos, o qual, para eles o federalismo aparecia como uma resposta a necessidade de um governo mais eficiente, e que desse conta da administração de um vasto território, não obstante, assegurando os ideais republicanos. Seguida da experiência americana, outros Estados assumiram esse modo de ser, ajustado às suas peculiaridades, assim como o Brasil, ou seja, pode-se dizer que não existe um modelo único. Neste sentido, de ideais republicanos, o federalismo faz parte, portanto, de um conjunto de ideais que visam a democracia e a liberdade, e por este motivo, como veremos mais a frente, vêm a representar no momento de redemocratização do país uma forte base para a consolidação da democracia (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 798).

Estados-membros no trato de suas questões políticas e administrativas, o que importa a descentralização do poder.

Com base no segundo conceito, considera-se que a forma de Estado, onde vários estados se reúnem com a intenção de formar um estado federal, no qual, o ente federado conserva sua autonomia quanto às questões políticas e administrativas (obedecendo a CF/88) é chamado de Federalismo.

No que se refere à CF/88 (BRASIL, 1988), pode-se dizer que representou o momento de redemocratização do Brasil, um fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e centrais, ou seja, um verdadeiro instrumento regulador, o qual, para Mendes; Coelho; Branco (2008, p. 789), “Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto”.

Neste sentido, deve-se observar que o Estado Brasileiro pela sua conformação dada pela CF/88 (BRASIL, 1988), adotou como forma de Estado o Federalismo que consiste em dividir o Estado em entes dotados de autonomia (no caso do Brasil, os municípios).

A título de informação tem-se que, à luz dos estudos doutrinários, a Teoria Geral da Constituição, aponta a existência de um Poder Constituinte que se subdividiria em originário e derivado, sendo que o segundo se desmembraria em reformador e decorrente³⁸. Assim, o *Poder Constituinte derivado decorrente* que interessa ser evidenciado na lição de Alexandre de Moraes (2005, p. 24) consiste:

Na possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas Constituições Estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal.

Não obstante, além das Constituições Estaduais, os Estado-membros deveriam elaborar suas Leis de Ordenamento Territorial - Plano Diretor Municipal que para este estudo será da maior importância. Neste entendimento, verifica-se ainda que não apenas os estados, mas também aos municípios se faz necessária a elaboração de suas devidas leis e políticas.

Vale ressaltar que no texto constitucional se permite encampar o entendimento da existência de um controle de constitucionalidade de direito estadual

³⁸ Não sendo o foco do estudo, não entrar-se á no mérito do conceito, porém para melhor entendimento de tais conceitos ver Moraes (2005).

e municipal em face da Constituição do Estado-membro (formatado o Art. 25 da CF/88). Não entrando, contudo, no mérito dos conceitos específicos do Direito (Constitucional e Administrativo), por não ser no momento o foco desse estudo.

É importante dizer ainda, que a Constituição do Estado-membro é a norma que o organiza e o rege, e que também traça parâmetros jurídicos de comportamento local e de autonomia, após a CF/88 (BRASIL, 1988).

No que se referem às regulamentações, várias das Constituições Estaduais são um espelho da Constituição Federal, inclusive, utilizando em alguns de seus dispositivos da mesma técnica desta, quanto a remeter a uma norma infra a regulamentação de seu teor, só passando esta a ter eficácia positiva com a criação normativa devida. Um exemplo importante é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 (BRASIL, 1988) ao tratar da Política Urbana.

No plano federal, algumas são as normas com eficácia limitada que pela inação do Poder Legislativo, que inviabilizam o exercício de uma prerrogativa inerente à cidadania, e desafia a propositura do Estatuto da Cidade. Porém uma coisa é certa, a garantia a participação no texto constitucional e legal foi de grande importância para o processo de redemocratização do País.

A redemocratização caracterizada pela passagem de um sistema autoritário para um sistema mais democrático, como o que o Brasil passou (década de 60, autoritarismo até a mudança real na década de 80) implicou em muitos países, diversos resultados e experiências, e segundo Souza (2001) em alguns países, a elaboração de Constituições “refutadoras”, gerou novos pactos e compromissos políticos e sociais e em outros foi acompanhada da descentralização política e financeira.

Ainda sobre CF/88 (BRASIL, 1988), o que se percebe é que esta foi desenhada, fundamentalmente para formar as bases de uma nova ordem e para legitimar a redemocratização. Todavia ainda segundo Souza (2001), os constituintes brasileiros responsáveis pela elaboração da Carta Maior, apresentaram como “estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios” (SOUZA, 2001, p. 514).

Neste sentido, segundo Souza (2001), a primeira estratégia resultou em uma engenharia constitucional consociativa com o predomínio do consenso e a

incorporação da minoria e a segunda, moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia (SOUZA, 2001, p. 514).

A decisão de mudar o federalismo, pela via da descentralização política e financeira, conforme diversos autores, inclusive Souza (2001) foi tomada pelos constituintes brasileiros com o intuito de promover o equilíbrio entre os entes federativos, contudo esta ocorreu de forma inversa, gerando conflitos, tensões e contradições naquele momento histórico. Assim, a decisão de descentralizar, favoreceu a consolidação da democracia com a emergência de novos atores no cenário político e o surgimento da existência de vários centros de poder soberanos que acabaram por competirem entre si.

Com base em Souza (2001) neste processo constituinte, a decisão de descentralizar significou a formação de subcomissões, e no interior destas coalizões importantes, foram feitos acordos e propostas, demonstrando que, com as questões relativas ao federalismo e à descentralização propostas aprovadas resultariam em maior autonomia para os municípios³⁹.

Tais subcomissões, acima referidas, foram as responsáveis, segundo Souza (2001), pela proposta de descentralizar os recursos públicos, porém, com menor impacto sobre as receitas federais, o que seria posteriormente aprovada.

Além disso, segundo Souza (2001), muitas literaturas focalizam o federalismo basicamente de duas formas: a primeira “como sinônimo de descentralização, do que o associando como a uma ordem política e constitucional”, ou ainda, “analisam as relações que se estabelecem entre as esferas de governo, focalizando as relações intergovernamentais, também como resultado da emergência de políticas descentralizadas”. Assim o que se evidencia é que os caminhos que a descentralização tomou, dizem respeito às questões políticas e às questões financeiras, ou seja, os recursos para as políticas públicas. (SOUZA, 2001, p. 547).

Segundo Sadek (2000), ao tratar das importantes contribuições de Souza (1997) em seu estudo sobre o arranjo federativo, um dos grandes sustentáculos da democracia brasileira, é o tipo de federalismo adotado, apesar de não ser o único possível, ou mesmo, a alternativa preferida pelos expressivos setores governamentais da época, aquele apresentou-se como um modelo de distribuições de relações e poder, bastante interessante e entusiasta.

³⁹ Inclusão do município como parte da federação, acabou por refletir na identificação de serviços que seriam de competência do município e ampliação dos recursos locais, conforme Souza (2001)

Tais distribuições de relações e poder representaram um compromisso com os valores democráticos que implicaram mudanças importantíssimas, o que transformou um país como o Brasil, antes perversamente autoritário (década de 60) em “um dos Estados mais descentralizados do mundo no que se refere à distribuição dos recursos tributários e de poder político” (SADEK, 2000, p. 153).

Assim é que a descentralização e a redemocratização apresentaram-se, portanto, com o objetivo de provocar as devidas mudanças necessárias, tanto no que se refere à operação do sistema político, quanto à alocação de recursos.

Contudo, no estudo da descentralização é fundamental que se perceba, a importância da variável política, tendo em vista que conforme Sadek (2000, p. 154):

a norma legal que preceitua a descentralização não é entendida como uniformizadora, garantindo que todos os estados e municípios desfrutem do mesmo poder. Ao contrário, o jogo político desenvolve-se no interior de processos extrasconstitucionais que refletem a força relativa dos distintos atores políticos, particularmente os governadores, os prefeitos, e seus controles sobre as bancadas de deputados e cargos no Executivo Federal.

O que se percebe é que uma verdadeira arena é formada, e nesta, conforme Nunes (1997), se redefine o tradicional “clientelismo”, porém em um novo contexto, em uma sociedade mais democrática e que visualiza na participação, uma forma de controle social.

Neste momento é de grande valia uma breve explanação a respeito de tais Gramáticas Políticas, visto que, tanto as Políticas quanto ao Planejamento Urbano desenvolvido estão diretamente vinculados a tais Gramáticas, mesmo que em contextos, diversos.

Nunes (1997), em sua obra *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*, introduz a análise de tais gramáticas, pelo clientelismo, mostrando, como uma relação social era marcada por um contrato pessoal (tradicional) entre o que ele chama de *patrons* e camponeses, no qual: subordinação, desigualdades e compadrios ou proteção e lealdade políticas, eram os elementos freqüentes nesta relação de trocas generalizadas.

No que tange ao processo de adoção do Capitalismo Moderno, baseado em Nunes (1997), a criação de novas instituições se tornaram inevitáveis, e muitas das instituições tradicionalmente permeadas pelo caráter do personalismo, passam a ser

construídas com a lógica da impessoalidade advindas das modernas relações de mercado.

Em outro dado momento histórico (contemporâneo), ainda conforme Nunes (1997), esta relação também vai coexistir com as trocas, com formas específicas, características do Capitalismo Moderno, como na questão do trabalho comprado e vendido no mercado do trabalho livre.

O clientelismo aparece, portanto, como um sistema de relações entre a sociedade e instituições, sendo caracterizado por uma combinação de desigualdades e assimetria de poder, solidariedade aparente, obrigações interpessoais e aspectos primeiramente ilegais, conforme define Nunes (1997). E ainda repousa em um conjunto de redes personalistas que se estendem a: partidos políticos, burocracias e outros (NUNES, 1997, p. 32).

Num primeiro momento, o clientelismo aparece assumindo, o lugar de canais de comunicação e representação entre Sociedade e Estado, já que a participação popular não estava instituída de forma mais efetiva e assim o clientelismo fornecia às classes menos favorecidas uma forma de atendimento as suas demandas.

Num segundo momento, as Elites políticas nacionais aparecem contando com sua rede de corretagem, utilizando-se dos recursos materiais do Estado para operarem o seu sistema – partidos políticos, tendo acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado.

Assim, nesta breve contextualização, pode-se dizer que o Clientelismo “manteve-se forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política”. (FARAH, 2001, p. 9).

Nunes (1997) argumenta ainda que como alternativas ao Clientelismo fez-se uma tentativa de introdução do Universalismo de Procedimentos e do Insulamento Burocrático, conforme descrito a seguir.

Ainda com base em Nunes (1997), tendo no Clientelismo a existência de fortes redes hierarquizadas de personalismo, a introdução do Universalismo de Procedimentos, aparece, como uma tentativa de minimizar a existência destas

redes, através da introdução de um sistema de relações baseadas em normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei e *check and balances*⁴⁰.

Nesta ocasião o Insulamento Burocrático é introduzido no processo - alicerçado nos estudo de Nunes (1997) - como um sistema de relações que se estruturava através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica, sendo um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público e de organizações intermediárias.

No que se refere à implementação de programas e à alocação de recursos, segundo Sadek (2000) estes em alguns momentos, tinham total influência da relação entre políticos e seus clientes (a base era troca de favores) e em outro momento, apresentava a lógica corporativa, conforme Santos (1979), de uma “cidadania regulada”, não sendo esta categoria o foco da questão a que se quer tratar neste estudo.

As relações acima referendadas, com base em Sadek (2000), só vêm a favorecer a questão dos conflitos que têm deteriorado as relações entre as esferas da Federação, nos quais, assistem-se às acirradas disputas entre prefeitos, governadores e até mesmo do próprio presidente e seus ministros por recursos fiscais. Tais disputas:

tem comprometido o conjunto da política econômica, particularmente depois da explosão fiscal provocada pela política do real forte. *Slogans* clamado por reforma tributária, ajuste fiscal, federalização das dívidas, mais do que propostas de soluções, demonstram o quanto o pacto federativo vigente tem sido colocado em xeque (SADEK, 2000, p. 154).

Com base em Sadek (2000), o atual modelo de relações entre as unidades que compõem a Federação se apresenta na realidade como um verdadeiro campo de batalha, o qual, deve ser melhor compreendido e posteriormente equacionado, visto que a tão sonhada e verdadeira democracia brasileira está em jogo e que o processo de descentralização prima pela democratização.

Nas últimas décadas, a gestão local das políticas públicas tem se apresentado, com uma carga de expectativas bastante positivas aos olhos dos mais otimistas, no que se refere aos resultados almejados das ações do Estado.

⁴⁰ Este conceito está relacionado, com uma série de limitações e inspeções dentro do sistema governamental cuja tarefa é manter um equilíbrio, entre as diversas facções e impedir que uma delas acumule poder em excesso.

A referência que se tem é que o processo de descentralização apresenta uma série de resultados positivos, no entanto poucos são os estudos baseados na experiência que, verdadeiramente, analisam os resultados alcançados por uma gestão descentralizada.

No que se refere à lista destes resultados virtuosos, conforme Arretche (2003, p. 2):

Democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários estão no topo da lista dos resultados virtuosos da descentralização, em oposição aos vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20.

Porém, até que ponto estes resultados são verdadeiramente efetivados, principalmente no que se refere ao processo participativo, nas decisões e na gestão das políticas, tanto na elaboração e implementação, quanto no controle?

O que se percebe é que estudos que se dediquem às análises das condições que de fato, possam ter produzido os resultados esperados por aqueles que positivamente acreditem na descentralização, são raros. No entanto, esse estudo, de certa forma, apresenta essa peculiaridade, tratada com mais especificidade na seção a seguir.

Contudo, até este momento, o que se buscou foi o entendimento de como a Constituição foi desenhada, para formar as bases da nova ordem federativa e para legitimar a redemocratização. E o que se compreendeu foi que a descentralização e o federalismo, tinham, na realidade, o formato tanto para legitimar a redemocratização, quanto para reestruturar o Estado.

Neste sentido o que se observa de estruturação do Estado é que em nosso país a maior parte das políticas é gerida segundo princípios cooperativos, isto é, pela União, Estados e Municípios, que desempenham papéis distintos para a produção de serviços públicos, mas, na prática, a União é que desempenha as funções de principal financiador e normatizador, cabendo ao município o papel de executor das políticas públicas desenhadas na esfera da União de forma padronizada.

O que se quer dizer exatamente com esta questão de padronização? Sabe-se que as realidades dos municípios brasileiros apresentam enormes diferenças, encontradas entre eles (como demografia, grau de urbanização, vocação econômica

e outros) o que não deveria que se permitissem generalizações, principalmente no que tange ao provimento de recursos financeiros, porém, muitas vezes, isto ocorreu. “Entretanto, a distribuição dos recursos entre os Municípios é bastante desigual em relação aos grupos de habitantes, quando fica patente a influência dos graus de urbanização nas receitas tributárias municipais”. (BREMAEKER, 2006, p. 5).

No entanto, no intuito de promover a descentralização e mudar as feições do federalismo que acabou por acirrar os conflitos entre regiões, estados e municípios tão diferenciados, as decisões foram marcadas por premissas normativas ao invés de avaliações, e com isso leis e políticas foram criadas de forma padronizada para municípios que possuíam especificidades diferenciadas.

Sabe-se que este arranjo federativo apresenta a vantagem de fortalecimento do papel coordenador da União e agindo diretamente como forma de diminuir as assimetrias regionais, porém conforme Arretche (1999), “este arranjo limita a capacidade de autonomia dos municípios para decidir sobre as políticas que estão sob sua responsabilidade de execução” (ARRETCHE, 1999, p.114).

Contudo, esse aspecto será discutido mais à frente, quando, do estudo da experiência prática no Estado do Pará serão analisadas, no Capítulo 04.

Assim, quanto às questões federativas, com base em Arretche (1999), Melo (2005) e Souza (2003) e pode-se sintetizá-las da seguinte forma:

- Em 1980 o processo de redemocratização culminou na CF/88 e foi acompanhado de um movimento descentralizador do Estado, no qual o município foi o grande protagonista, porém a dita autonomia dada a este ente, em muito pode ser contestada;
- A descentralização fiscal e o pacto federativo eram considerados os pilares da democratização, porém, se faz necessário para implementação do pacto federativo que se defina as reais responsabilidades de cada esfera de Governo e que lhe garantam os recursos financeiros imprescindíveis para o atendimento das necessidades de cada ente federado, o que se daria pela via de uma ampla reforma tributária;
- A configuração do sistema financeiro-tributário que é parte da definição essencial do pacto federativo e ainda instrumento da política econômica, ainda está voltado para o estabelecimento - no âmbito da divisão espacial do poder - de um arranjo institucional, por meio do qual as forças políticas são tangenciadas por

condicionamentos impostos pelo contexto histórico-institucional⁴¹ - se comprometendo com determinados objetivos públicos.

Esta síntese constitui-se, em fundamentos teóricos importantes, para o entendimento do contexto cujas experiências de planejamento urbano paraenses estão inseridas, principalmente no que se refere ao pacto federativo vigente que tem sido colocado em xeque e no atual modelo de relações entre as unidades da federação que, na adesão à descentralização a partir de um cálculo de custos e benefícios, acabam por assumir a gestão de determinados programas.

No entanto, no cálculo acima referenciado muitas vezes não é adicionado os itens que para este estudo é considerado de fundamental importância, a capacidade institucional municipal (gerencial, financeira e de participação) considerada determinante para o sucesso do processo, não negligenciando conforme Arretche (1999) “a engenharia operacional necessária para gerir programas, as determinações constitucionais e o legado das políticas já existentes”. (ARRETCHÉ, 2006, p. 175).

Assim, o vínculo existe entre o processo de descentralização e às características do federalismo brasileiro, ainda com base em Arretche (1999), torna um fator fundamental na ação deliberada e organizada de incentivo à adesão das esferas subnacionais. Neste entendimento, a existência de estratégias de indução no processo de descentralização, significa que as ações deliberadas (como a ocorrida no estado do Pará) e eficientes, podem, verdadeiramente, alterar as bases de cálculo das esferas locais, ou seja, modificando o peso e importância dos condicionantes estruturais e institucionais. (ARRETCHÉ, 1999, p. 175).

Não obstante a conclusão acima referenciada deve-se ainda enfatizar, o papel da liderança, iniciativa e janelas de oportunidades de determinadas esferas, principalmente a federal e estadual, visto que a partir de ações estratégicas eficientes na distribuição de custos e benefícios de determinada iniciativa política, pode-se superar certas resistências à adesão e assim alcança, na realidade, a re-centralização implícita em suas ações.

⁴¹ Está categoria é discutido também por Peter Evans, um sociólogo e cientista político, Professor de sociologia da Universidade da Califórnia – Berkeley, já publicou vários trabalhos referentes ao assunto a relação estado e sociedade. Tais como: *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (1979) ; e *Embedded Autonomy: States and industrial Transformation* (1995)

Neste sentido, o que se verifica é que há na realidade, um novo movimento ascendente de re-concentração de poder, visto que, diante do enfraquecimento fiscal dos Estados e Municípios e de grande dependência ainda dos recursos federais, por parte principalmente dos municípios, faz com que haja uma perda crescente de autonomia política⁴², na medida em que estes tendem a depender cada vez mais, tanto das transferências fiscais, quanto de capacitação gerencial, por parte da esfera da União e da esfera Estadual.

Deste modo, fica claro a quebra do pacto federativo, no qual, um dos resultados é para este estudo de fundamental importância, ou seja, o esvaziamento da capacidade de investimentos por parte do próprio município, principalmente na política urbana. Visto que, tal capacidade está diretamente ligada ao esvaziamento da ação do governo federal, nesta área, e o aumento da participação dos municípios de forma insuficiente na necessidade de suprir as lacunas deixadas, em face de sua baixa capacidade fiscal, além de outros fatores estruturais. (BRAGA, 2004, p. 5).

Para finalizar, conclui-se que, o esvaziamento acima referido, acaba por comprometer a possibilidade do poder local de investir adequadamente nas cidades, com vistas, a dar uma resposta à crise das cidades brasileiras, principalmente no que se refere às demandas⁴³ de infraestrutura e equipamentos urbanos, e ainda de se construir leis e sistemas de acompanhamento e controle que reflitam a especificidade local, para que se realize na prática, a aplicação do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01 (BRASIL, 2001).

Neste sentido, a seção a seguir, buscará compreender de que forma o processo de descentralização, tem tido influência direta no processo de planejamento participativo, que tenta garantir a construção de cidades melhores e mais justas, mesmo que, em contextos políticos que padronizam leis, ignoram as especificidades locais e suas capacidades institucionais; com uma política regulatória através dos Planos Diretores Municipais Participativos que procura apresentar políticas de desenvolvimento urbano que são gestadas em ambientes não muito propícios ao reflexo da realidade do local, tanto no que se refere à elaboração, quanto à implementação e controle.

⁴² já que esta acaba por ter influências diretas de atores da esfera estadual.

⁴³ No que se refere as demandas acima referendadas, estas aparecem de forma clara na reivindicação por reforma urbana, definidas no Estatuto da Cidade (2001) e que implicavam, não apenas em instrumentos de regulação urbanísticas, como também, em mais investimentos em serviços, equipamentos, habitação e infra-estrutura urbana.

3.3 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Com base nos estudos realizados nos trabalhos de Arretche (1999), Arretche (2003), Sadek (2000), Souza (2001), Souza (2003), Melo (2005) e Mendes; Coelho; Branco (2008), pode-se dizer que, a década de 1980 foi marcada por um tempo de expressivas mudanças político-sociais no âmbito da esfera pública brasileira, sobretudo quando se leva em consideração o processo resultante (e por que não se dizer das trajetórias dependentes), de enfraquecimento do governo centralizador e autoritário (indiferente as expectativas e demandas sociais), e ainda sob intensa pressão iniciada por amplos setores da sociedade civil através de movimentos sociais em busca da democratização dos espaços de debates e decisões.

Deste modo, no desenlace de uma crise política oriunda da transição do regime autoritário para um novo contexto de busca de restauração da ordem democrática e de grande esforço de reorganização e reestruturação do aparelho do Estado passam a valer, no Brasil, um conjunto de mudanças institucionais. Tais mudanças, fundamentadas e concretizadas através da publicação da Constituição Federal de 1988.

Assim é que a partir da década de 1990, no conjunto de tais mudanças institucionais pode-se destacar; maior autonomia municipal, descentralização administrativa e inovadora, abertura de canais participativos, tendo como exemplo: os Orçamentos Participativos (OP), Planejamentos Estratégicos, fóruns, audiências e conferências, ou seja, debates públicos, reuniões comunitárias e Conselhos Gestores; que passaram a constar nas agendas públicas da esfera local.

Assim é que as mudanças institucionais ocorridas, com a introdução de tais formatos, com vistas, à inovação da forma de governar. Introduz novas instituições, de forma a se chegar mais próximo de uma sonhada democracia na íntegra.

O que se percebe então é que, a noção de descentralização além de envolver uma série de instituições, pode ser, no mínimo, considerada como um fenômeno qualitativamente único em sua essência. Porém, ao assumir as características de descentralização política pode-se, então começar a se falar em federalismo, ou ainda, em uma autonomia política das entidades territoriais.

Nesse entendimento, a descentralização consistiu, portanto, na luta pelas autonomias locais; na valorização e introdução de novos atores sociais nas decisões

e controle das políticas públicas; e na busca da democratização dos processos. Neste sentido, verifica-se que há uma real interconexão dos conceitos de descentralização e democracia.

Sendo assim, descentralizar seria um meio de se chegar através de uma distribuição de soberania, a uma liberdade política dos atores envolvidos no processo, ou seja, ao contrário da tradicional centralização – autoritária e governativa, uma força liberal e constitucional.

Constitucional, no sentido de que é justamente através da Constituição Federal de 1988 que se vai instaurar elementos democráticos na gestão das políticas públicas – em especial na política urbana - que implicam um novo desenho de tais políticas no Brasil.

Esse novo desenho estaria então fundamentado nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo, estabelecendo que as políticas públicas, seriam desenvolvidas de maneira democrática, quando a sociedade através de órgãos representativos – conselhos - participaria dos espaços de deliberações, principalmente quando as diretrizes das políticas seriam construídas.

Quanto ao planejamento, este seria desenvolvido e executado pelo poder público municipal, assim como o controle e a supervisão dos planos, programas e projetos resultantes do processo, no entanto, o que se sabe é que, este desenho da política implementado, em muitas realidades locais, apresentam resultados diferenciados.

Com base no entendimento desse novo formato, pode-se compreender de que forma o processo de descentralização, tem tido influência direta no processo de planejamento urbano participativo, nas diversas realidades. Sendo que a transferência de responsabilidades para o município desenvolver suas políticas, criação de espaços, de debates públicos e de deliberações, acredita-se que continuam sendo um importante degrau vencido, porém, que deveria estar com uma base infraestrutural mais consolidada institucionalmente.

Assim é que inúmeros são os autores que tratam analiticamente das questões referentes às mudanças institucionais e autonomia municipal, já que essas duas últimas décadas no Brasil, têm sido marcadas pelo fortalecimento da autonomia municipal na definição de sua agenda pública e no estabelecimento de mecanismos de gestão democrática, postos na Constituição de 1988.

Em decorrência desse processo, segundo Leal (1995), experiências de descentralização vêm sendo difundidas, porém com maior grau de legitimidade no espaço nacional, enquanto que as experiências municipais apontam para uma “descentralização política como o mecanismo principal de democratização do Estado e da Sociedade e enfrentamento da exclusão social”. (LEAL, 1995, p. 87).

Nessa conjuntura, evidencia-se o fortalecimento da esfera municipal, pela democratização do país, porém, com maiores responsabilidades e encargos na busca de atendimento das demandas sociais, o que tem sido um pesado ônus a ser enfrentado, em decorrência da crise fiscal.

É nesse contexto acima referenciado, que a análise da capacidade institucional municipal e o entendimento da prática da gestão municipal, no que tange à gestão urbana participativa, que os modelos de descentralização política adotados, assumem relevância.

Tais modelos têm servido de orientação para as mais diversas experiências de gestão municipal, seja em países desenvolvidos seja em desenvolvimento como o Brasil. No entanto, é importante ressaltar que estes processos de descentralização, segundo Leal (1995) assumiram diferentes formatos de regime político e diversidade de estágios de desenvolvimento econômico, o qual, diferentes sentidos e definições do termo descentralização aparecem, ou seja, “suas tendências perpassam uma verdadeira profusão de conceitos” (LEAL, 1995, p. 91).

Sem maiores aprofundamentos, com base em Leal (1995) é importante ressaltar que dois fortes debates com conteúdos diversos se fazem presentes, sendo eles: o debate conservador (de orientação neoliberal) e o progressista. Já que os argumentos conservadores “defendem a descentralização radical, com o objetivo de reduzir o Estado às suas funções mínimas e de transferências das responsabilidades públicas para o setor privado”, enquanto que os argumentos progressistas “tem como questão principal a necessidade de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos”. (LEAL, 1995, p. 91).

É neste panorama de argumentação dupla e diversa que as experiências são observadas no Brasil, porém, ainda segundo Leal (1995), marcadas pelo processo de democratização do país, acompanhado da necessidade de dar resposta tanto à crise econômica, quanto às demandas dos movimentos sociais. Neste contexto, surge uma real necessidade e possibilidade de se romper com o centralismo

tradicional e fazer nascer e incorporar novas formas de relacionamento Estado x Sociedade.

Assim, no auge desse processo e necessidades, é que o papel da esfera municipal torna-se relevante enquanto espaço político descentralizado e de abertura á participação popular nos três níveis de governo. Sendo que, a abertura de espaços de participação à sociedade organizada, através dos conselhos, apresentar-se-iam, como uma possibilidade ideal de fiscalização e controle (por parte da população) de recursos e serviços a serem ofertados, se estes fossem realmente fortalecidos e legitimados através de existência de capital social consolidado. Situação esta não encontrada, na maioria dos contextos municipais.

Para melhor entendimento da emergência dessa nova visão de gerenciamento da coisa pública⁴⁴, através da institucionalização desses novos canais de participação, uma breve fundamentação se faz necessária, neste sentido, resgatar e citar os artigos postos na Constituição Federal apresenta-se de grande valia.

Dessa forma, num breve estudo e pesquisa ao texto da Constituição Federal de 1998, pode-se verificar que em vários artigos, instituíram-se diretrizes balizadoras do novo contexto democrático, que se expressam em elementos como:

- “a cidadania e o pluralismo político” (Art. 1º, Incisos II e V);
- “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Art. 29, Inciso XII);
- “[...] em caráter democrático e descentralizado da administração [...] (Art. 194, Inciso VII);
- [...] com direção única em cada esfera de governo [...] e participação da comunidade” (Art. 198, Incisos I e III); e
- “[...] participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (Art. 204, Inciso II)⁴⁵.

Nesse sentido, observa-se que mesmo a palavra conselho⁴⁶ não especificado nas alíneas constitucionais, a idéia de sua formação está inerente à intenção da

⁴⁴ Pode-se dizer ainda esgotamento de práticas tradicionais.

⁴⁵ Entendendo ser este o mais importante.

criação e funcionamento de uma forma de gerir uma arena de mediação entre a sociedade civil e o Estado.

Com base nos dispositivos constitucionais acima especificados, os conselhos são criados como espaços de debates competentes na busca de identificação das demandas sociais, ou seja, canalização das reivindicações populares, ao mesmo tempo, que podem se constituir em esferas públicas democráticas de controle da Administração Pública. Contudo, o poder somente se torna efetivo quando legitimado, o que anteriormente já foi dito, não ocorre na maioria das realidades locais.

O importante é que de alguma forma se iniciou um processo democrático e houve a criação de mecanismos de articulação intermediários entre a Sociedade e o Estado. Pode-se dizer ainda que seja uma conquista da sociedade, na qual, o processo de democratização das políticas, se expressa, hoje, também, em conferências, audiências, além da composição de conselhos, conforme o planejamento urbano participativo, realizado no estado do Pará em 2006.

Finalmente, com base em De La Mora (1995), se nos órgãos colegiados, seus membros exercitarem realmente o poder, apreenderem seus processos e mecanismos, e conhecerem suas possibilidades e seus limites, esses poderão acabar por ter uma microparticipação que o preparará para possíveis macroparticipações. Porém, se estes foram criados por força de uma lei ou por imperativo de repasses de recursos, como na realidade vem ocorrendo, constituindo, assim, uma forma de participação imposta, ou fortemente induzida, dificilmente criaram laços de confiança e capital social sólidos.

Dessa forma, concluí-se que em esferas de poder, nas quais, estes laços de confiança e o capital social, já se encontram fortalecidos. O processo de planejamento urbano participativo tende a ter mais possibilidades de resultados positivos, tanto no processo de elaboração, quanto no processo de implementação. Apesar de que o tipo de participação que está sendo executada, na realidade é ainda discutível, do ponto de vista da real existência de politização da sociedade civil que está sendo chamada a participar.

⁴⁶ No sentido de Conselho Gestor como órgãos paritários e deliberativos de caráter interinstitucional.

3.4 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O PLANO DIRETOR URBANO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Nesta subseção, se buscará verticalizar o estudo da descentralização no contexto político de redemocratização do país, para as políticas urbanas. E nesse afunilamento teórico, faz-se necessário compreender, a trajetória e importância do planejamento urbano até os tempos atuais, ou seja, no formato de planejamento urbano participativo.

A referência é de que, este, tenta garantir a construção de cidades melhores e mais justas, através do desenvolvimento de políticas urbanas instituídas nos Planos Diretores Municipais Participativos, porém, gestadas em contextos políticos que na realidade padronizam leis e ignoram as especificidades locais, em especial as capacidades institucionais municipais.

Para tal, um esclarecimento inicial se faz necessário, sendo eles o das definições e diferenças existentes entre: planejamento urbano e urbanismo.

Para que se tenha uma definição precisa de planejamento urbano faz-se necessário localizá-lo enquanto disciplina, em relação ao urbanismo. Neste entendimento, tem-se que tanto o planejamento urbano quanto o urbanismo são entendidos como estudos do fenômeno urbano na dimensão espacial e/ou territorial, porém, às formas como os mesmos atuam no espaço urbano, são bastante diferentes, ou seja:

- O Urbanismo - trabalha o desenho urbano e o projeto urbanístico, sem considerar a cidade como agente dentro de um processo social conflitivo; enquanto que,
- O Planejamento Urbano - trabalha com os processos que a constroem e posteriormente com ordenamento do espaço urbano.

Com base no referido acima, tem-se que o planejamento urbano por ser uma disciplina que trabalha como os processos urbanos, é uma atividade que necessariamente envolve uma série de profissionais que o ajude a analisar e a compreender tais processos, e, por conseguinte, é por excelência multidisciplinar. Enquanto que o Urbanismo, ao longo da história, do ponto de vista do profissional,

por envolver atividades específicas das áreas da arquitetura e engenharia, se caracterizou como uma disciplina autônoma.

Assim é que, a questão de definição e diferenciação das duas disciplinas acima compreendidas, na prática, para muitos, ainda são pouco claras, visto que “intervenções urbanísticas” muitas vezes são tratadas como "obras de planejamento" e que atividades de planejamento urbano, como a elaboração do plano diretor e muitas vezes tratadas como "obras de urbanismo".

Para um especialista da área do planejamento, a questão acima não é considerada cabível, porém, o fato é que as cidades são planejadas e desenhadas desde o início da civilização e que dessa forma, a história das cidades ou da urbanização, ocorre paralelamente com a história do homem em sociedade, embora o estudo da intervenção do homem na cidade seja mais recente e, por isso, para muitos essa clareza de conceituação não seja forte.

Outra questão a ser considerada é que o planejamento urbano após a compreensão dos processos que constroem as cidades, para fazer seu ordenamento espacial urbano, trata, basicamente, através de um conjunto de normas que regem o uso de tal espaço urbano, ou seja, sua produção e ainda sua apropriação. Neste sentido, o planejamento diverge bastante da questão referente ao desenho urbano.

Assim, a partir de tais considerações conceituais introdutórias, faz-se necessário um sucinto resgate das questões históricas do planejamento urbano e do urbanismo. Neste entendimento, os períodos abaixo são considerados como marcantes, tais como:

- Antiguidade – Período embrionário do que se tem como planejamento urbano, visto que, o aparecimento de vilas que foram se transformando em grandes cidades tinham um formato de planejamento deliberado, porém, com certa organização que desenhavam um padrão como muitos autores chamam de gradeamento que, apesar de imperfeito, já se identificava uma hierarquização de ruas, de modo a proteger as áreas residenciais dos diversos eventos, tais como: poluição sonora, de fortes odores, ladrões existentes próximos às áreas urbanas, entre outros problemas existentes da época.

- Idade Média – As cidades e feudos medievais eram protegidas por muros, porém, com o alto crescimento populacional, muitas dessas cidades tornaram-se super populosas. Nesse contexto, algumas cidades derrubavam seus

muros construindo novas cidades e vilas ao redor da antiga cidade, ou ainda construindo outra, protegendo uma área maior.

- Renascimento – Este é considerado um período de grande desenvolvimento artístico, pois grandes pintores e artistas surgiram e se consagraram, enquanto que na área do planejamento, cidades eram desenhadas em grande escala, nas quais, a solução de áreas grandes tinham em vista as demandas das super lotações nos antigos templos e ainda percebe-se o surgimento de áreas planejadas para serem mini-cidades.

- Revolução Industrial – Período de forte êxodo rural e grande explosão demográfica nas cidades, ou seja, cidades sem qualquer planejamento urbano, infraestrutura e equipamentos urbanos, acarretaram sérios problemas urbano, como forma de minimizar tais problemas, o planejamento direcionava para zoneamentos, políticas e projetos sanitários.

Assim é que em um sucinto resgate das questões históricas do urbanismo, tem-se que a transformação do cenário territorial brasileiro, de eminentemente rural para urbano, em aproximadamente cinco décadas, é marcante, e principalmente, preocupante, do ponto de vista da acelerada urbanização provocada nas cidades e da falta de políticas públicas indispensáveis para a inserção social dessa nova população antes, predominantemente rural, que ao abandonar o campo em busca do emprego urbano passam a demandar ainda mais políticas sociais e urbanas.

Assim, nesse movimento de urbanização das cidades e demandas cada vez maiores por políticas sociais é que a questão urbana passa a ser demasiadamente percebida, porém, por um Estado centralizador e ditatorial, com um modelo de planejamento e gestão extremamente normativo-tradicional, década de 60.

Neste entendimento, no que se refere à política urbana nacional, pode-se dizer que surgiu no auge do processo de inchamento das cidades, revelando-se naquele momento, como insuficiente para dar o apoio aos municípios, principalmente no tocante as suas demandas por saneamento, habitação, transporte e outras.

Para complicar um pouco mais a situação, os recursos financeiros para atender tais demandas, acabaram sendo direcionados principalmente para população de classes média e alta, já que os projetos tinham por base financiamentos para as classes que recebiam acima de três salários mínimos.

Em estudos analíticos realizados, sobre as questões acima referendadas, desenvolvidos, por diversos outros autores, percebe-se que, a ação do poder público apresenta características marcantes em determinadas épocas, principalmente nas diferentes esferas de poder. Essa argumentação poderá ser visivelmente observada no entendimento da trajetória da política urbana nacional, que perpassa pelos períodos a seguir identificados:

Período do urbanismo técnico setorial, cujo planejamento era vinculado à administração da prestação de serviços públicos, nos quais, os códigos de obras eram basicamente ampliações dos códigos de postura, e definiam as regras para a construção nos lotes particulares e para a implantação de cidades planejadas que eram financiadas pelo governo federal, bem como as questões estéticas e viárias eram os reflexos desse planejamento, embora a evolução futura seja do crescimento espontâneo em face às características dos problemas emergidos com o desenvolvimento econômico que caracteriza o modelo brasileiro.

Período do planejamento centralizador e tecnocrático, este, se apresenta na época de pleno regime autoritário, a partir de 1967, quando o governo federal assume a política urbana nacional, através das diretrizes no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) para um desenvolvimento urbano compatibilizado com o regional.

Nesse período é criado o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), com objetivo de coordenar a política urbana para o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, voltado para a esfera municipal. A intenção era dar assistência técnica para a implantação de um sistema de planejamento integrado e o financiamento para a elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Local Integrado, seguindo este, uma metodologia extremamente técnica e sem qualquer debate com a sociedade.

Acredita-se que, a desvinculação da participação social, nos debates sobre as questões da cidade, e ainda a forma burocrática de importação de modelos genéricos de cidades, tenham sido os fatores que acarretaram o insucesso de tal processo.

Na seqüência, houve o surgimento do Banco Nacional de Habitação (BNH), com atuação voltada ao financiamento para suprir as demandas de habitação e saneamento da classe média, embora também tenha investido na construção de

conjuntos habitacionais populares de baixa renda, não atendendo, entretanto, a demanda social mais urgente, gerando cada vez mais segregação.

Sabe-se ainda que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o BNH foram os responsáveis, pelo maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades, nas quais, segundo Ministério das Cidades (2004) “entre 1964 e 1985 foram construídas mais de 04 (quatro) milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país”. Sendo, portanto, esse um grande movimento de construção “alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada”. (BRASIL, 2004, p. 10).

Existiram naquele momento, diversas críticas ao BNH, sendo uma delas que, a construção de conjuntos habitacionais estava fora do tecido urbano, ou seja, um incentivo ao processo de periferização urbana e submissão dos moradores ao sacrifício de viverem afastados dos centros urbanos e, portanto, segregados.

Essa prática da administração pública existe até hoje, porém, com as novas estratégias de política urbana e fundiária que já se fazem presente, ou seja, com uma nova política urbana que está sendo implementada na atualidade, há uma expectativa e esperança, de melhorar as questões urbanas.

Continuando a contextualização histórica, nos anos 80 e 90 uma reestruturação produtiva internacional faz com que o país pare de crescer, impactando fortemente nos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento, ou seja, decresce o financiamento destes setores, tanto dos recursos públicos, quanto, dos recursos privados. O BNH, afundando-se em dívidas, recua de tal forma que chega até, a sua extinção em 1986.

Com a extinção do BNH, surge a Caixa Econômica Federal (CAIXA) com a função de assumir as atribuições e os recursos daquele órgão, para o financiamento dos programas de desenvolvimento urbano. Neste período, foi inevitável a ampliação de suas competências, que chegou a incluir os financiamentos ligados ao planejamento e à gestão urbana metropolitana, além de operar o financiamento à habitação e para o saneamento.

Em resumo o planejamento centralizador e tecnocrático, nada mais era do que o modelo hierárquico de planejamento conforme Pereira (2000), no qual:

fundamentava-se na separação das funções entre os Gestores Públicos, que tinham a responsabilidade de determinar os objetivos e de elaborar os planos e detinham uma posição de comando em relação aos outros atores, os técnicos que tinham a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos em realizações técnicas e os habitantes, que tinham, enquanto usuários dos planos, um papel passivo e que eram consultados (quando o eram) depois dos projetos já elaborados.

Com base nos estudos de Pereira (2000), Villaça (2005) e Rolnik (2006) o que se percebe é que este modelo hierárquico ou técnico-burocrático se faz presente durante toda a década de 80, quando em 1988 a aprovação da Constituição Federal traz um renovo para as questões da política urbana e, por conseguinte, para o planejamento e gestão urbana.

Pode-se considerar que tal renovo, se deu através de duas conquistas⁴⁷ importantes conforme anteriormente dito (na subseção 3.1), podem ser destacadas no campo de apoio à gestão urbana dos governos locais: a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades⁴⁸.

No que se refere a questão institucional da política urbana a trajetória de restrições orçamentárias do governo federal e fragilidade das instituições, revelam a pouca importância dada a esta temática na agenda federal por um bom período. Segundo BRASIL (2004) consta, o seguinte:

- 1985 - criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- 1987 - o Ministério acima referenciado se transforma em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ficando subordinado à CAIXA;
- 1988 – criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social;
- 1990 – criação do Ministério da Ação Social que vinculava a política habitacional às políticas de ação social;
- 1995 – criação da Secretaria de Política Urbana, sendo esta subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento que logo foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da

⁴⁷ Tais conquistas serão mais a frente melhor estudadas.

⁴⁸ uma estrutura federal, para institucionalizar a política nacional de desenvolvimento urbano e orientar a regulação e o financiamento das ações dos agentes públicos das três esferas, fornecendo condições básicas para que os municípios recuperassem a sua autonomia, tanto no trato de seu planejamento urbano quanto na execução das políticas.

República. Porém, a CAIXA terminava por conduzir os rumos da política urbana, conforme o seu poder operador do FGTS.

- 2000 – Movimento pela reforma urbana e conquista do Ministério das Cidades. No qual foram criadas quatro Secretarias Nacionais, sendo elas de: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e transporte urbano e Programas Urbanos.

Paralelo a esta construção institucional é importante resgatar que, houve um crescimento das forças democráticas durante os anos 80, nos quais, os movimentos sociais se fortaleceram.

Esse fortalecimento social decorrido da articulação entre movimentos comunitários e sindicais resultaram na apresentação de uma emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana - Assembléia Constituinte de 1988. Essa ação foi fundamental para a mudança de paradigmas de planejamento e gestão urbana a partir da Constituição Federal de 1988.

No âmbito de mudanças, e de redemocratização do país, a partir da queda do autoritarismo, eleições diretas e introdução da sociedade na construção de seu ordenamento jurídico, a nova Constituição Federal de 1988 é elaborada, e ao ser promulgada, introduziu um capítulo especial, contendo, os princípios básicos da Política Urbana. Vale ressaltar que tais princípios apresentaram-se centrados, nas questões das funções sociais da cidade e da propriedade urbana com vistas à melhor qualidade de vida e do bem estar de seus habitantes.

A inserção de tal capítulo (o capítulo II da Constituição sobre a Política Urbana) consolidou um novo período de planejamento urbano que começava a despontar, a partir da Constituição Federal de 1988, o Planejamento Urbano Participativo.

O texto Constitucional de 1988 incorporou, a questão urbana no capítulo II em dois artigos (o art.182 e o art.183) contendo as diretrizes da Política Urbana, porém com uma exigência marcante, a aprovação de uma legislação específica que regulamentasse os princípios e instrumentos previstos em tais artigos.

A regulamentação desses artigos, no entanto, levou aproximadamente 13 (treze) anos para acontecer, e, “neste período, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, se reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana e não deu trégua para o Congresso Nacional”. Diversas ações e manifestações se desencadearam, na

busca da aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. (BRASIL (2004, p.11)

Em 2001 o Congresso Nacional aprova o projeto que se traduz como sendo:

O Estatuto da Cidade, lei Federal nº10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. E ainda, oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade. (BRASIL, 2005).

Ainda segundo Ministério das Cidades (2005) o Estatuto da Cidade, neste sentido, se propõe a consolidar as bases de um novo quadro normativo para a questão urbana, trazendo novas possibilidades à política de desenvolvimento municipal, colocando à disposição do Poder Público, importantes instrumentos regulatórios para a gestão das cidades.

No que se refere à política de desenvolvimento municipal, destaca-se que sua elaboração ficou sob a responsabilidade do poder municipal, no qual, o Plano Diretor aparece como sendo o direcionador para a gestão de tal política.

Nesse caso, o novo papel do poder municipal⁴⁹, como principal responsável pela construção dessa política, o tornou responsável, também pela sua execução, porém, de forma compartilhada com a sociedade organizada, com a comunidade local e com o setor privado, na busca da promoção de seu desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, deveriam ser levados em conta os aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e territoriais, de forma que houvesse qualidade de vida no espaço urbano. E ainda, com desenvolvimento institucional e gestão democrática da cidade, por meio da ação dos conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas.

Sob essa ótica, o município passou a ser, tanto o promotor do crescimento econômico e de investimentos, quanto, o responsável pela política de desenvolvimento urbano.

⁴⁹ Decorrente da descentralização administrativa proposta pela Constituição, dando-lhe condições de ente federado.

Não obstante o entendimento da autonomia municipal para execução de tal política, o que se apresentava era a questão da necessidade de apoio técnico e financeiro evidente, por parte do poder local.

Neste sentido é que, a criação de um Ministério - uma estrutura federal – que viesse a institucionalizar a política nacional de desenvolvimento urbano e orientar a regulação e o financiamento das ações dos agentes públicos das três esferas, se fez extremamente necessário. Assim, tendo em vista tais necessidades, o ministério já surge com a seguinte função: ser o fornecedor de condições básicas (capacitação técnica e apoio financeiro) para que os municípios recuperassem a sua autonomia real, tanto no trato de seu planejamento urbano, quanto na execução de suas políticas.

Em destaque, o Ministério das Cidades é criado, tendo como prioridade, a disponibilidade de meios e condições concretas para apoiar os governos locais na implementação de uma nova gestão urbana, baseada nas diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade.

Segundo BRASIL (2005), “O Ministério das Cidades começa por fazer a sua parte, neste primeiro passo de um desafio: facilitar o acesso a recursos financeiros, à capacitação e à assistência técnica”. Vale ressaltar que, conforme veremos mais adiante, nas experiências paraenses, esse apoio foi de fundamental importância. (BRASIL, 2005).

Em resumo, a criação do Ministério, como uma estrutura federal, surge, tanto para institucionalizar a política nacional, quanto direcionar a forma de construção dessa nova política, na qual, é importante destacar a importância do processo participativo, tanto na política nacional⁵⁰, quanto na elaboração da política local⁵¹.

No que se refere a esse processo de discussão descentralizado e participativo mobilizado pelo Ministério das Cidades, incentivado pelo governo estadual e aderido pelos governos municipais, várias são as formas participativas que imergiram, tais como: as conferências locais e regionais que convergem para a Conferência Nacional das Cidades, referendada pelo conselho da cidade⁵², os orçamentos participativos, as audiências públicas, entre outras.

⁵⁰ Discussão com diversos agentes intervenientes no desenvolvimento urbano.

⁵¹ Elaboração dos Planos Diretores discussão com diversos atores da sociedade civil.

⁵² Instância de participação social e deliberações, recém criada e instalada no processo.

No âmbito do processo acima referido, fortalecido pelas diretrizes contextualizadas no Estatuto da Cidade, os esforços foram grandes na direção de promover a elaboração dos Planos Diretores, que passaram a ser chamados de Planos Diretores Municipais Participativos, nos quais, mais à frente, estudar-se-á uma experiência de elaboração de dois desses Planos⁵³, construídos com uma mesma metodologia⁵⁴, porém, que apresentaram resultados diferenciados.

Neste momento, pode-se dizer conforme Pereira (2000) que, na medida em que o Planejamento Urbano resultante da implementação do Estatuto da Cidade baseia-se num processo construído através de uma metodologia participativa, este planejamento seria chamado de “urbanismo sem projeto”, ou seja, a busca de soluções na produção e na regulação da cidade, com a abertura do planejamento a toda a coletividade.

Esse planejamento agora não mais tecnocrático e sim participativo ou conforme alguns autores preferem chamar de “negociado”, aparece conforme Pereira (2000), como uma forma de enfrentamento do quadro atual de desequilíbrio e comprometimento das estruturas intraurbanas das cidades e seus diversos problemas tão bem conhecidos por seus próprios moradores, que agora tem a oportunidade de se expressar.

Porém, na prática, ainda segundo Pereira (2000), o planejamento urbano que passa a ser construído é um planejamento com uma exigência imposta através da Lei nº10.257/01, ou seja, sem experiências que possam balizar este tipo de planejamento; com a relativização do papel do técnico (planejador urbano e urbanista) no desenvolvimento dos Planos Diretores; com um fortalecimento da “participação” popular no processo de planejamento, porém de forma quantitativa⁵⁵, e não como a que deveria ocorrer - de forma qualitativa⁵⁶; despreparo de muitos técnicos para lidar com o processo de participação popular; e, por fim, a tentativa da superação de busca de uma simples governança.

Das dificuldades acima expostas, o que se percebe é que a base desta questão está no Estado aparecer novamente como o responsável pela organização

⁵³ De municípios do Estado do Pará - entre os setenta e três (73) elaborados em 2006.

⁵⁴ Estabelecida pelo Ministério das Cidades.

⁵⁵ Quantitativa, no sentido de encher os espaços físicos onde irão ocorrer os debates públicos, sem a real preocupação se as pessoas ao menos tem consciência da importância do que vão debater. Para que se possa então se ter uma participação qualitativa, com debates conscientes e realmente analíticos das questões que serão diretrizes para o futuro da cidade.

⁵⁶ Qualitativa, no sentido de uma sociedade politizada e preparada para debates mais reais e consistentes do ponto de vista da gestão de uma política urbana.

e pelo controle social, devido seu monopólio legítimo do uso da força, a coerção, especialmente a legal, conforme estudamos anteriormente esta questão com o Max Weber. Além de que fica visível a inexistência de uma sociedade politizada e educada para o planejamento a fim de cumprir seu papel de forma qualitativa sobre a arte de analisar, discutir e propor.

Essas questões serão oportunamente melhor identificadas no capítulo 04 a seguir, visto que, em muito foram sentidas na experiência paraense analisadas, porém, o que se tem como um dos resultados importantes, é que os ganhos do processo quanto à construção do capital social, já é um início de uma politização da sociedade participante do processo. E assim acredita-se que já se fez valer a pena todos os esforços dos diversos atores envolvidos na busca de uma democracia participativa.

Tendo, por base de entendimento do que representou o Estatuto da Cidade (com suas sanções⁵⁷ e obrigatoriedades⁵⁸), o importante papel do Ministério das Cidades e o novo formato da política urbana nacional que se apresenta na atualidade, argumenta-se que, o planejamento participativo, apresenta-se como uma forma de tentar garantir a construção de cidades melhores e mais justas, porém, com uma gestão democrática ainda em processo de construção, do que seria o ideal formato dessa gestão.

Com isso, o que se percebe é que, em contextos políticos que padronizam leis, ignoram as especificidades locais e capacidades institucionais, nas quais, a política regulatória⁵⁹ é gestada em ambiente de obrigatoriedade, não são muito propícios ao reflexo das necessidades da coletividade, e sim, de diversos interesses individualistas e elitistas.

Assim é que esses planos, tanto já podem ter surgido com graves lacunas desde a elaboração, o que tornaria o processo de implementação e controle, gravemente dificultosos.

⁵⁷ No caso da não observância das regras determinadas e a possibilidade gradativa do atendimento do direito à cidade de todos os cidadãos (o direito a terra urbana ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, às presentes e futuras gerações – agenda 21 e habitat art. 2º, § I).

⁵⁸ Estabelecendo condições e prazos para elaboração de Planos Diretores Municipais, e determinando que estes sejam de forma participativa.

⁵⁹ Política urbana municipal, construída no Plano Diretor Municipal Participativo

Neste entendimento, municípios⁶⁰ que realizaram a elaboração de suas políticas urbanas, em tal contexto, chamam grande atenção, como ambientes de pesquisas extremamente interessantes e de real preocupação, quando da implementação e controle da sua política urbana municipal.

Todavia, a construção de um planejamento “participativo”, com a função de garantir a construção de cidades melhores e mais justas, e com a garantia de que todos possam participar da sua construção, já pode ser considerado sim, um grande avanço, para que se possa sonhar com um futuro com o qual se possa alcançar a real democracia participativa.

Neste entendimento, o Plano Diretor Municipal Participativo, produto do planejamento participativo, passa a ser peça chave de orientação da política de desenvolvimento municipal, conforme melhor será explicado e discutido a seguir.

3.4.1 O Plano Diretor Municipal Participativo como instrumento de Orientação da Política de Desenvolvimento Municipal

A contextualização e compreensão da trajetória da política urbana realizada, foi de extrema importância, no sentido de identificação das raízes e transformações pelo qual, o planejamento urbano vem passando.

O que em síntese pode-se dizer deste processo, é que, da necessidade de políticas urbanas num período autoritário, centralista e com o planejamento urbano com formato tecnocrático, surge a elaboração de Planos Diretores⁶¹ seguindo uma metodologia extremamente técnica e sem qualquer debate com a sociedade. Enquanto que a partir da legislação aprovada na CF/88 e no EC/01, quando do trato da Política Urbana, surge um planejamento com um novo formato participativo, afinado com a redemocratização do país, em que seu produto (o Plano Diretor), passa ser de fundamental importância para todo o espaço urbano municipal.

Assim, entender o que é o Plano Diretor Urbano Municipal quanto instrumento de orientação da política, será de extrema importância, já que nesse estudo se faz

⁶⁰ Como os municípios de Curuçá e Marapanim – Nordeste Paraense, participantes da pesquisa mais a frente dissertada.

⁶¹ Chamados na época de Planos Diretores de Desenvolvimento Local Integrado.

uma análise do planejamento urbano de 2005 a 2008, o qual, este é o produto do processo de elaboração e implementação da política urbana⁶², porém, num contexto político de padronização metodológica, imposição de prazos e indiferença com a realidade do local, principalmente no que se refere aos limites e potencialidades de promover ações coletivas e a real capacidade institucional de cada município participante do processo.

Neste sentido, o Plano Diretor é considerado pela Constituição Federal de 1988, “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes” e “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. (BRASIL, 1988, Cap. II, Art. 182, §1º).

Isto porque, através do Estatuto das Cidades, houve a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), inseridos no capítulo sobre a política urbana, determinou em seu art. 41, que: além dos “municípios com mais de vinte mil habitantes”; os que fossem “integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art.182 da Constituição Federal”; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 1988, Cap. III, Art. 41).

Além disso, um prazo foi estipulado, no qual, os municípios deveriam aprovar seus Planos Diretores até o dia 10 de outubro de 2006, ou uma sanção grave ocorreria, o gestor municipal incorreria em improbidade administrativa e ainda o município ficaria sem receber recursos que viriam através de planos, programas e projetos, contidos no plano diretor se o mesmo não houvesse sido aprovado.

Por esses motivos e com base, na legislação acima imposta, o Plano Diretor, apresentava-se como um Instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana dos municípios⁶³. Porém, para que as exigências do Estatuto da Cidade fossem atendidas, além de apresentarem diretrizes e estratégias da política urbana, deveriam definir os instrumentos de gestão urbana⁶⁴ e territorial que melhor

⁶² Desenhada no âmbito do Plano Diretor Urbano Municipal.

⁶³ a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais, fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seu habitantes. (BRASIL, 1988, Cap. II, Art. 182).

⁶⁴ Estes instrumentos estão definidos no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, no Capítulo II Seção I Art.4º, como por exemplo: instituição de ZEIS; parcelamento,edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo, entre outros.

os atenderiam e assim garantir a realização do direito à cidade e garantia da função social da propriedade urbana⁶⁵ de forma participativa.

Com relação ao conteúdo de um Plano Diretor Participativo, segundo Lima (2007, p. 100) “mesmo que legalmente o Estatuto da Cidade defina o conteúdo mínimo de um plano diretor, há de se considerar algumas visões, que, embora não sejam conflitantes, podem levar a instrumentos de formatos diferentes”. Nesse entendimento, na ótica de Villaça (2005), o plano diretor é considerado o referencial espacial das políticas setoriais de responsabilidade municipal.

Ainda conforme Lima (2007), a visão acima impõe algumas dificuldades do ponto de vista do plano ter que intermediar os interesses privados em confronto, aliança ou complementares a ações privadas. Esta visão indica que “além de regulamentar o ordenamento territorial, articular as políticas públicas, deverão ainda intermediar o mercado imobiliário e contribuir para economia urbana ou municipal”, ou seja, que “a definição de diretrizes que perpassam o território e que indicam as ações de outras políticas, sejam de iniciativa do setor público ou do setor privado”.

Ressalta-se que este deveria contemplar as diretrizes da política de desenvolvimento urbano municipal, que se efetivaria através de suas estratégias para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Entre outras questões, a indicação de legislações urbanísticas necessárias para o desenvolvimento das cidades.

Complementando, acerca do conteúdo do Plano Diretor, deve-se observar que o mesmo, não deve constituir-se, somente num plano físico/urbanístico, ou seja, ignorando as diversas políticas setoriais, e sim ser um instrumento norteador de planejamento municipal e de ordenamento territorial, integrando-se como os demais instrumentos do planejamento e gestão municipal, tais como: o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Conforme a Constituição Federal de 1988 (Cap. III, Art. 40, §1º) “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

⁶⁵ Quanto à função social da propriedade urbana, esta é determinada pelo Plano Diretor, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação territorial da cidade, no atendimento às necessidades de propriedade de todos os cidadãos, de todas as camadas sociais.

Neste enfoque legalista, portanto, caberia ao Plano Diretor, orientar os investimentos públicos; promover a integração social; assegurar a preservação ambiental; estabelecer adequado ordenamento territorial do município; e promover a modernização administrativa.

Sabe-se que existem autores que divergem das determinações do enfoque acima enfatizado, no sentido de que acreditam que o Plano Diretor deveria ser um instrumento puro e simplesmente de ordenamento urbano territorial, não abrangendo as demais políticas do tipo econômica e sociais.

Então, como poderia se sonhar com a integração das políticas públicas se a partir do Plano Diretor já se pensar em uma individualização de tal forma.

A prática da elaboração de setenta e três (73) Planos Diretores no estado do Pará faz com que o posicionamento e defesa desta questão, seja, de que o Plano Diretor seja, sim, um Plano amplo que dê condições de integração e direcionamento as demais políticas públicas de todo o território municipal e não somente da sede como muitos compreendem e defendem.

No entanto, para que o Plano seja construído de tal forma, o fortalecimento institucional e o aumento da capacidade institucional deve ocorrer momentos antes, para que se tenha as análises, diagnósticos analíticos e construção das leis complementares, de forma eficiente e eficazes.

Quanto ao processo de elaboração da Lei, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação de toda a sociedade, seja ela: sociedade civil, organizada, associações e conselhos representativos dos vários segmentos econômicos, políticos e sociais, e que isso ocorra, durante todas as suas etapas, sobretudo, na implementação do Plano, ou seja:

a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento social urbano. (BRASIL. Lei nº 10.257/01, Art.2º, §II).

Assim, mais do que um documento técnico formal, o Plano Diretor deve significar um espaço de debates em que todos os cidadãos tenham oportunidade de expressar sua opinião; e um espaço de definição de opções conscientes e de

negociações, por entender ser aquele, um processo de construção coletivo da cidade, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Desse modo, deve-se, contudo, parar para refletir, qual a capacidade institucional municipal de cada realidade local, para realizar tal feito, de forma qualitativa?

A partir de um marco teórico construído para a reflexão dessa dinâmica e das informações vivenciadas como coordenadora de um processo de elaboração de setenta e três (73) Planos Diretores Municipais Participativos. A respeito desse instrumento básico da política urbana - a Lei do Plano Diretor algumas reflexões devem estar contidas neste estudo, tais como:

- Quanto a amplitude do Plano Diretor, acredita-se que este deve tentar abranger na íntegra as diversas políticas setoriais, na busca do desenvolvimento urbano, conforme a CF/88.
- Quanto ao Poder Executivo - apesar da formalização, normatização e diretrizes postas na CF/88 e no EC/01, o que se observa é que no trato da questão urbana, existe pouco comprometimento por parte do Governo Federal, que a partir de 1988, através da autonomia dada aos municípios, retraiu suas funções de executor, financiador, gestor e regulador⁶⁶.
- Quanto ao Poder Legislativo – sua atuação ocorreu ainda de forma tímida e embrionária e em muitos casos apresentou-se de forma ausente.
- Quanto ao Poder Judiciário – identificou-se pouco interesse de magistrados atuarem exclusivamente nas questões de mediação de conflitos jurídicos urbanos⁶⁷.
- Quanto à Participação Social – identificou-se a ampliação dos espaços de debates públicos e de participação de forma quantitativa nas decisões, além da multiplicação dos espaços institucionalizados, porém, o que se observa na prática da gestão participativa é que, estes espaços possuem poucas possibilidades de permanência e de continuidade após os momentos induzidos em um determinado processo, já que muitas vezes, a institucionalização desses espaços é apenas para constar sua existência, porém, o que é muito ruim para o processo de construção da

⁶⁶ Um exemplo de tal questão é a necessidade do poder estadual em algumas situações ter que tomar a frente através incentivos seletivos.

⁶⁷ O interesse maior ainda esta na solução das questões agrárias, enquanto que as urbanas em muito são deixadas para segundo plano.

real democracia deste país, já que, a existência de uma participação qualitativa em debates seria importantíssima, como por exemplo: as análises de diretrizes, planos, programas e projetos (em propostas ou já andamento), a partir do Plano Diretor⁶⁸.

- Quanto às limitações do Poder Público Municipal – esta ocorre principalmente, quanto à questão de recursos próprios e de capacitação de técnicos municipais, os quais, muitas vezes, são entraves ao desenvolvimento de suas competências enquanto gestor de sua política urbana. Impondo a sociedade, a necessidade de uma articulação feita às pressas e que muitas vezes quebram laços de confiança nos esforços das equipes executoras de processos municipais, por desgastes e falta de auxílio financeiro. Neste caso, deixando espaços, para os parceiros da iniciativa privada tomar espaços maiores do que deveriam (consultorias).

- Quanto às Elites Políticas – percebeu-se a existência de contradições e conflitos, principalmente no que se refere aos interesses individuais, na implementação da política urbana.

- Quanto aos avanços, tanto na legislação, quanto, nas práticas de planejamento – o que se percebe é que essas não conseguem em muitos contextos, transformar as estruturas sociais e políticas de uma dada sociedade e abrir e firmar novas formas de participação qualitativa e controle social eficiente e eficaz.

Assim é que com base em entrevistas realizadas, atas e depoimentos de atores participantes do processo, se considera que, os Planos Diretores Municipais foram construídos, em um tipo de ação pública, caracterizada por uma base de parcerias que, deixaram a desejar. Entretanto, com a melhor das intenções, seja de governos estaduais e/ou municipais, a busca foi de cumprir prazos e ampliação da participação na gestão da política para que ocorressem debates públicos negociados com o cidadão. Conforme os preceitos da CF/88.

Não obstante, a verdadeira participação deveria ser aquela onde se pudessem instalar possibilidades de construção de capital social que antecedesse, por exemplo, um processo de planejamento, e assim, pudesse realmente haver um aumento de possibilidades de politização da sociedade.

⁶⁸ Um exemplo dessa questão é a identificação de que 95% dos conselhos locais das cidades, aqueles instituídos nos Planos Diretores não estão em atividade.

Para tal, as trajetórias dependentes da sociedade devem ser observadas e analisadas, em momentos que antecedam um processo de planejamento, visto que, tradicionalmente não se tem uma cultura formada - de participação.

Deste modo, em um contexto político que padroniza uma metodologia, impõe prazos e ainda em muitas situações é indiferente para com a realidade do local - principalmente no que se refere aos limites, potencialidades de promover ações coletivas e capacidades institucionais municipais está propício a se desenvolver Leis com graves lacunas, que tem toda probabilidade de afetar a eficiência e eficácia de implementação da política urbana; e em consequência, a qualidade de vida almejada para o cidadão.

Neste caso, deverá ser observado se: primeiramente existe capacidade institucional municipal – gerencial, financeira e participativa; segundo, se os laços de confiança estão fortalecidos - capital social; e, por fim, se esta sociedade está preparada para uma participação de forma qualitativa – sociedade civil politizada.

Para então concluir esta seção, o que se tem como Planejamento Urbano no Brasil, é um planejamento com o formato participativo que tem como instrumento maior da Política Urbana o Plano Diretor Municipal, em que sua importância representa exatamente o processo de elaboração e implementação da política urbana⁶⁹, e não apenas o texto formal da Lei.

Neste entendimento, faz-se necessário se ter: uma capacidade institucional municipal fortalecida; técnicos municipais capacitados para as análises dos diagnósticos construídos no processo; existência de laços fortes de confiança; construção de capital social e uma sociedade politizada para debates qualitativos sobre as políticas urbanas a serem gestadas. O processo de elaboração (e/ou revisão) e implementação da política urbana, estará tendenciosa a resultar em leis com a existência de graves lacunas, com a criação de conselhos que não funcionam efetivamente em uma sociedade que não faz a fiscalização e controle, necessários à efetivação de uma boa política urbana.

⁶⁹ Desenhada no âmbito do Plano Diretor Urbano Municipal.

4 A POLÍTICA URBANA NO ESTADO DO PARÁ E OS MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE

Desde a década de 70, as políticas públicas e as cidades brasileiras vêm passando por modificações e dificuldades no âmbito das questões urbanas, tais como: a urbanização desenfreada, cidades sendo construídas sem um planejamento urbano adequado, e falta de estruturação urbana.

Assim é que, até hoje, as conseqüências são sentidas, principalmente, na esfera local, cujas desigualdades socioeconômicas e territoriais são cada vez mais acentuadas, com sérios problemas de infraestrutura básica e falta de equipamentos urbanos, resultando, em uma baixa qualidade de vida para o cidadão.

No Estado do Pará, não poderia ocorrer um cenário diferente, já que as políticas urbanas implementadas na referida época, apresentavam um formato autoritário e centralista com políticas desenhadas na esfera da União e imposta aos municípios, dificultando a possibilidade dos mesmos enfrentarem as suas sérias dificuldades e especificidades locais. O que ocorre até os dias atuais.

Com base nesse contexto histórico, acima referido, realizou-se leituras mais atualizadas, de notícias e entrevista sobre a política urbana no Estado do Pará, em jornais, periódicos e trabalhos científicos e o que se percebeu foi que, na década de 2000, do ponto de vista político, dois momentos se apresentaram distintamente⁷⁰.

Tais momentos podem ser caracterizados por gestões públicas bastante diferentes, conforme a seguir.

O período de (1998 a 2002) até (2003 a 2006), pode ser caracterizado, como sendo um período, no qual, “os objetivos fundamentais da política de desenvolvimento para o Estado do Pará era a redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento das oportunidades de trabalho e de geração de renda, e o fortalecimento da rede de proteção social”. Conforme PARÁ (2006c).

Para o alcance dos dois primeiros objetivos a estratégia central era “reestruturação da base produtiva, entendida como um processo necessário de mudança na base econômica do Estado”. (PARÁ, 2006c).

⁷⁰ Considerando o primeiro momento, o período de 1998 a 2002, e o de 2003 a 2006 - devido aos objetivos e estratégias de condução de governo serem semelhantes; e o segundo momento considerado a partir de 2007 com a devida mudança de governo.

Essa estratégia estava assentada no conceito de “desenvolvimento sustentável - expresso no paradigma desenvolver sem devastar - e na valorização do desenvolvimento local integrado, visando promover a municipalização do desenvolvimento”. (PARÁ, 2006c).

Nesse último, o que se percebe é que, estava então, implícito, a autonomia municipal, na qual, o fortalecimento institucional se fazia necessário. Sendo que para tal, conforme tabela a seguir, dois programas estavam bem definidos, com seus respectivos objetivos e ações pré-definidas.

PROGRAMA	OBJETIVO	AÇÕES
ORDENAMENTO TERRITORIAL	Implantar instrumentos de ordenamento territorial , visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais e à proteção adequada aos ecossistemas naturais.	1. Criação de Unidades de Conservação da Natureza 2. Implantação do ZEE
FORTALECIMENTO DA GESTÃO FUNDIÁRIA	Fortalecer a gestão fundiária e tornar eficiente o acesso ao direito de propriedade no campo, em especial para os mais pobres.	1. Elaboração e Implementação do Projeto de Reintegração de Terras Federalizadas ao Patrimônio Fundiário. 2. Implantação do Novo Modelo de Organização e Gestão 3. Regularização Fundiária

Quadro 1 – Programas, objetivos e ações – Gestão do Governo do Estado do Pará - 2003 a 2006.
Fonte: PARÁ (2006c).

Entretanto, ainda nesse primeiro período, acima referenciado (de 1998 a 2002), o governo do Estado do Pará da época, criou um Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Melhoria da Infraestrutura Regional do Estado – PARÁ URBE, que, em muito contribuiu para o desenvolvimento da política urbana do Estado, visto que, buscava intensificar o fortalecimento e o desenvolvimento municipal, além de que, com base na CF/88 incentivava o início de uma nova relação entre o Estado e a Sociedade. Conforme, será melhor compreendido na seção 4.1 a seguir.

Tal programa foi subdividido em dois subprogramas, o que respaldou a criação de outro programa, o de “apoio e elaboração a 73 planos diretores municipais participativos”, o chamado PDM-PA-2006, tendo por referência o componente do PARÁ URBE, o subprograma de Fortalecimento Institucional.

A partir da referência de que o PDM-PA-2006 mobilizou 73 municípios para a elaboração de suas políticas de desenvolvimento urbano e entendendo este como um marco importante do planejamento urbano no Estado do Pará, com um formato participativo. Visualizou-se a oportunidade de realizar uma leitura crítica comparativa de como esse processo de planejamento foi desenvolvido.

Assim, identificando os desafios enfrentados, as dificuldades encontradas e as conquistas do processo. Indicadores, subsídios e recomendações importantes para o processo de revisão dos Planos, poderão ser construídos. Para tal, foram divididos em três categorias: Gerencial, Operacional e Técnica, conforme será melhor compreendido ainda na seção 4.1.

Ainda sobre a criação de tais programas, o que se observa é que estes revelavam na época, os rumos que estavam sendo tomados em relação à política urbana estadual e em consequência à municipal, ou seja, de descentralização, de maior autonomia ao município e busca da gestão participativa.

Entretanto, com a autoridade identificada na realização de tais programas (tanto por parte do governo federal, quanto do estadual), o mascaramento da política centralista realizada, através da legitimação da participação popular⁷¹ foi inevitável.

Mesmo não sendo objeto de maiores análises deste trabalho, no entanto reconhecendo a importância do registro de sua ocorrência neste, sabe-se que paralelamente ao desenvolvimento do PDM-PA-2006, ocorreu em outros municípios (os que não aderiram a este programa, mas possuíam obrigatoriedade) a realização da elaboração de seus Planos Diretores, porém, com recursos provindos de outras fontes e com a contratação de consultorias externas e/ou convênios com outras instituições que do seu ponto de vista apresentavam melhores condições para realizar tal tarefa.

Como exemplos, de tais municípios acima referenciados estão os do Baixo Tocantins no estado do Pará, que realizou seus planos juntamente com o apoio da Universidade Federal do Pará (UFPA), através de um convênio celebrado de cooperação financeira e técnica, envolvendo prefeituras, a UFPA, a Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão em Ciências Agrárias (FUNPEA) e a ELETRONORTE (CARDOSO, 2007, p.18).

⁷¹ Participação esta, que ocorreu de forma quantitativa e não qualitativa, que se impôs em razão da legalidade (Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade), ou seja, na competência existente para determinada ação legalmente constituída, e assim, na obediência por competência legal e reconhecida.

As experiências registradas em artigos científicos revelam segundo Cardoso (2007, p. 8) que:

A oportunidade propiciou avanços significativos na compreensão das dinâmicas socioespaciais verificadas nas cidades e municípios da região, tais como a caracterização de agentes envolvidos na produção do espaço urbano e na ocupação do território rural, ou mobilização da população e o fortalecimento das organizações sociais existentes, como condição para a realização de leituras técnica e comunitária; pois as melhores fontes de informação foram, muitas vezes, os arquivos vivos, homens e mulheres que conhecem o lugar onde vivem e aguardam há anos por soluções para seus velhos e conhecidos problemas.

Ainda segundo, as análises dos estudos sobre as experiências apresentadas por Cardoso (2007, p. 10) é importante que se faça um registro de que:

Os casos apresentados demonstram que ainda será necessário muito esforço na capacitação da sociedade e dos gestores públicos para que os próximos passos em direção à construção de políticas de desenvolvimento urbano possam se aplicados, como lastros para o desenvolvimento e implantação de políticas municipais de interesse social, de regularização fundiária e de saneamento.

Quanto a questão acima referenciada, tendo em vista que nos municípios do Salgado Paraense esta questão se fez presente, nas subseções mais a frente, no qual, estas serão tratadas e discutidas, porém, com um certo diferencial do processo ocorrido em Curuçá.

O que se tem então naquele momento eram uma verdadeira campanha e movimento pela elaboração dos Planos Diretores. Esforço esse que durante todo o ano de 2006, movimentou o Estado em busca da construção das políticas urbanas municipais.

Neste contexto, diversas foram as questões evidenciadas, tais como: o clientelismo legitimado – apropriação do espaço institucional na busca de soluções das demandas; as práticas assistencialistas existentes no local; o baixo capital humano⁷²; na maioria dos municípios o baixo capital social⁷³; além das influências das trajetórias dependentes.

⁷² Segundo Coleman (1990 apud CARDOSO, 2007) relativo ao estoque de conhecimentos e habilidades.

⁷³ Segundo Cardoso (2007), referente a confiança de um membro da comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações.

Voltando à questão da política urbana no estado do Pará, a partir de 2007, um novo governo assumiu a gestão do Estado e com este, novas diretrizes na área das políticas urbanas são postas, entre elas: obras de saneamento e habitação (asfalto, redes de esgoto, sistema de abastecimento de água e casas populares), equipamentos (mercados, feiras e portos) e regularização fundiária urbana.

Porém, no que se refere às questões de planejamento urbano, fortalecimento e desenvolvimento institucional, o que se observa é que estes de certa forma foram deixados para um segundo plano, pois, nesse novo governo, as obras têm sido a prioridade, conforme os programas e projetos desenvolvidos, direcionados pelo governo federal.

Esse entendimento é facilmente verificado quando da percepção do que foi o Planejamento Territorial Participativo (PTP) que não passou de uma mera escolha de obras públicas a serem construídas, no qual, resultou na eleição de quatrocentos e trinta (430) obras, indicadas para fazerem parte do Plano Plurianual 2008-2011.

Contudo, devido a existência do programa acima referenciado, denominado PARÁ URBE, considerado forte em termos financeiros⁷⁴, o fortalecimento e desenvolvimento institucional (subcomponentes do programa) continuaram a existir, porém, de forma bem a largo dos focos do atual governo. E ainda quanto ao planejamento urbano e a implementação dos Planos Diretores Municipais, o que se sabe é que apenas a Regularização Fundiária foi apoiada pela gestão e posta em prática, e mesmo assim, em apenas 9% do total dos municípios⁷⁵ existentes no Pará.

Neste sentido, o que se entende é que mais uma vez na história da Política urbana do Estado do Pará, impera o planejamento urbano sanitário, em detrimento do planejamento urbano ideal, que se voltasse para a integração das políticas públicas, as questões de ordenamento territorial e estruturação urbana de forma apropriada, aumento da capacidade institucional municipal e com a devida gestão democrática e participativa.

Dando continuidade ao entendimento da estruturação deste capítulo, na seção 4.2 a seguir, o objetivo será o de caracterizar o espaço físico-territorial -

⁷⁴ “Financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado – FDE, do orçamento do Estado, da contrapartida municipal e de empréstimos internos e externos, como os que já foram negociados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID”. (PARÁ, 2002, p. 9).

⁷⁵ Sendo eles: Parauapebas, Eldorado dos Carajás, Rondon do Pará, Dom Eliseu, Juruti, Jacareacanga, Oriximiná, Belterra, Portel, Melgaço, Bragança, Igarapé-Açu, Curuçá, Marabá e Belém.

âmbito onde foi realizada a pesquisa, e ainda o plano contextual das experiências de planejamento desenvolvidas nos 02 municípios selecionados do Estado do Pará, ou seja, neste plano contextual, a intenção será de caracterizar o contexto político, geral e particular da região do Salgado Paraense, em especial os municípios de Curuçá e Marapanim, descrevendo brevemente o processo de negociação realizado do plano diretor nos dois municípios.

Encerrando a estruturação proposta nesse capítulo, a seção 4.3, finaliza o estudo, com a complementação de informações e reflexões importantes, no que se refere ao processo de implementação dos Planos Diretores Municipais Participativos com um formato que por muitos se diz inovador, mas que, na realidade se observou foi que, apenas está sendo reproduzido um formato que anteriormente já vinha sendo implementado pelos governos passados.

Nesse entendimento, o que está sendo imposto aos atores envolvidos, no processo de implementação da política urbana, é um formato novamente centralista e verticalizado, porém, com a legitimação da participação social.

Assim, tal processo, que, na realidade, deveria buscar: uma qualidade de vida satisfatória ao cidadão maior justiça social. Com a diminuição das desigualdades existentes, acaba por resultar em uma política desenhada de forma a garantir as elites dominantes, o poder.

Essa garantia às elites, pode, então, ser observada, através da afirmação cada vez maior da propriedade privada e do controle de tais propriedades por parte da gestão pública – regularização fundiária, com o uso do instrumento de concessão a moradia⁷⁶, ou seja, tratando os desiguais de forma cada vez mais desigual.

Ao fim da seção, far-se-á um comparativo entre os dois municípios em estudo e um resgate das questões que em muito dificultam o processo de implementação da política, e que acabam por resultarem em sucessos ou dificuldades e entraves.

⁷⁶ Aprofundamento maior deste assunto, ver Fernandes (2007)

4.1 O PARÁ URBE E O PDM-PA-2006 – O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS PARTICIPATIVOS - POLÍTICA URBANA MUNICIPAL

O Estado do Pará, na condição de um estado periférico, de um país em desenvolvimento, de grande extensão territorial e quantidade de riquezas naturais, apresenta-se na atualidade como um Estado com uma localização estratégica, seja, ela regional, nacional seja internacional, e, em conseqüência disso, tem sido foco de grandes e diversos interesses externos. Apesar das grandes carências estruturais também existentes.

Com base neste contexto, em dezembro de 2002, o programa de governo do Estado do Pará, da época, “para intensificar o processo já iniciado de fortalecimento e desenvolvimento municipal, como forma de consolidar o processo de desenvolvimento estadual e possibilitar a melhoria da qualidade de vida urbana”; e ainda para enfrentar o cenário de carência de recursos tanto técnico, quanto financeiro, para que o Estado enfrentasse as sérias dificuldades de infraestrutura básica e falta de equipamentos, criou um Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Melhoria da Infraestrutura Regional do Estado – PARÁ URBE (PARÁ, 2002, p. 3).

O intuito do programa era de “além de contribuir para o desenvolvimento municipal, reafirma a nova relação entre estado e a sociedade”, relação essa, tratada nos capítulos anteriores (PARÁ, 2002, p. 4).

No que se refere ao formato do Programa, consolidava-se o mesmo, com uma natureza intergovernamental e participativa, pois a execução estaria a cargo do aparelho do estado, em especial as secretarias: SEDURB e SEIR, porém com a participação da sociedade política (Prefeitura, Câmaras Municipais e Sociedade Organizada) e da sociedade civil. Conforme PARÁ (2002, p. 4): “O governo assegura extraordinário mecanismo de apoio às municipalidades e consolida, de forma permanente, a participação da sociedade nas ações públicas, materializando na prática o conceito de *cidade para os cidadãos*”.

Assim é que o caráter intergovernamental está presente também, quando da forma de financiamento do Programa, sendo: “financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, recursos do estado e municípios”, ou seja, existindo uma contrapartida, o que remete à questão dos interesses do local

em participar ou a adesão ao programa - para recebimento de recursos. (PARÁ, 2002, p. 4).

Recordando o que Arretche (1999) expõe em suas análises, há “alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro” e isto vai refletir em impactos nas condições em que vêm sendo transferidas às atribuições aos municípios. (ARRETCHE, 1999, p. 112).

A reflexão acima enfatiza que, apesar do apoio financeiro e técnico, a execução e responsabilidade de prover os serviços e equipamentos urbanos em todo o território, continuavam e continuam até hoje, pesando sobre a esfera municipal.

Assim é que, conforme PARÁ (2002), o Programa foi subdividido em dois subprogramas, sendo:

- O subprograma de Fortalecimento Institucional, tendo por objetivo: “ampliar a capacidade gerencial, técnica e administrativa, tanto dos municípios, quanto, das associações e consórcios municipais. E ainda melhorar a eficácia da administração municipal em implantar políticas de desenvolvimento urbano”. (PARÁ, 2002, p.10).
- O subprograma de Investimentos Diretos – desenvolvimento de obras municipais e regionais (restauração, ampliação e construção).

Contudo, com base na síntese acima construída do que é o programa PARÁ URBE, e tendo a referência de que ele estava assentado na idéia estratégica de um dos macro objetivos do programa de governo daquela época (2002), ou seja, da promoção da municipalização do desenvolvimento, é que no intuito de concretizar tal municipalização que já vinha sendo realizada a 04 (quatro) anos, o Governo do Pará em 2006, no âmbito do componente institucional do Programa PARÁ URBE (subprograma de Fortalecimento Institucional), desenvolveu uma Proposta de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais de setenta e três (73) municípios paraenses.

O cenário era de entrada em vigor da Lei nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, os quais, introduziam uma discussão sobre o Planejamento Urbano Municipal em um novo contexto, do imperativo

inclusão da participação popular, e ainda com a necessidade de revisão ou elaboração de leis municipais, as quais, passaram a pressupor a construção de novas propostas no âmbito das questões urbanas.

O Planejamento Urbano Municipal, neste novo contexto, deixa de ter a característica tecnicista tradicional e se transforma em um verdadeiro pacto da sociedade com o Poder Público em busca do desenvolvimento territorial sustentável.

Assim é que metodologias para elaboração ou revisão de Planos Diretores Participativos, se apresentavam com uma roupagem diferenciada, com relação à sistemática anterior (tecnicista), entretanto, buscando sempre, ter o município como ente autônomo, no sentido de resgatar sua capacidade de planejar e implementar a política de desenvolvimento urbano.

No caso do Pará, segundo técnicos da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB, em outubro de 2005, através de um diagnóstico institucional⁷⁷, realizado por tal Secretaria constatou-se que os municípios se encontravam inseridos num contexto de sérias dificuldades, seja de ordem técnica, seja de ordem financeira, para cumprirem as normas e os prazos contidos na Lei nº 10.257/01.

Sabe-se que, no que se refere a prazo, a Lei 10.257/01, estipulou até 10 de outubro de 2006, para que os municípios que se encaixassem em determinados critérios expostos na Lei, deveriam elaborar seus Planos Diretores Municipais Participativos, ou seus referidos gestores incorreriam de improbidade administrativa.

Além de que, conforme autoridade da Secretária de Desenvolvimento Urbano Regional na época, em entrevista ao Jornal Local em 19 de fevereiro de 2006, “Sem Plano Diretor, os municípios não têm condições de elevar sua arrecadação própria”

⁷⁸.

Assim, diante da obrigatoriedade instituída no Estatuto da Cidade é que, em fevereiro de 2006, houve uma corrida contra o tempo, na qual os Gestores Paraenses, mais preocupados com as sanções e futuros benefícios, do que verdadeiramente com o planejamento urbano - como ferramenta de atuação passaram a promover as atividades de elaboração de seus Planos dentro de um contexto não muito propício à eficácia e efetividade, principalmente no que se refere à participação popular.

⁷⁷ Maiores informações, ver documentos e diagnósticos técnicos - Sedurb.

⁷⁸ Referência obtida em pesquisa documental.

O cenário no âmbito municipal paraense, conforme anteriormente dito, era de carência de recursos, tanto técnico, quanto financeiro, ou seja, precisava-se de um programa estadual que incluísse não apenas o acompanhamento das ações (apoio técnico), mas também uma ajuda financeira para o desenvolvimento de tais ações.

Assim é que, diante de tais cenários, o Governo do Estado (em dezembro de 2005) montou um arranjo institucional⁷⁹ (ver anexo 01), composto de três níveis de atuação a saber: “Núcleo Gestor Estadual (NUGE), Núcleo de Operações Regionais (NOR) e Núcleo de Execuções Municipais (NEM) para formalizar o apoio técnico necessário de capacitação e orientação”. (MATOS, 2006, p. 24).

Foram chamados a participar do arranjo institucional, “as Associações e Consórcios Municipais - como NOR, a Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) como NUGE”. (MATOS, 2006, p. 24).

A idéia, segundo Matos et al (2006), era de possibilitar a interação entre coordenadores e supervisores, ou seja, um modelo de organização grupal, com a função de gerar uma organização coletiva que se estendesse a sociedade organizada, de forma a induzir a sua real participação no processo de identificação de seus problemas e potencialidades municipais.

Desta forma, uma rede social de conhecimentos e inter-relacionamento foi construída, com a intenção de que esta pudesse facilitar e garantir a geração do chamado capital social.

Segundo informações de técnicos da SEDURB⁸⁰, a proposta transformada posteriormente no Programa de Apoio aos Municípios a elaboração dos Planos Diretores Municipais Participativos – PDM-PA - 2006 alcançou setenta e três (73) do total de cento e quarenta e três (143) municípios paraenses, e contou segundo o Plano de Trabalho do Programa⁸¹, com a seguinte metodologia⁸² - três etapas de trabalho, sendo:

⁷⁹ Conforme Matos (2006), esse arranjo institucional tinha como referencia teórica, um modelo de organização de grupos superpostos, com base nos estudos de Chivenato (1983). (Anexo 01)

⁸⁰ Em entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa de campo.

⁸¹ Documento pesquisado e analisado no âmbito da Pesquisa Documental.

⁸² Segundo documentos de informações sobre o Programa entregue as associações e consórcios, no qual subdividiu em três (03) etapas de trabalho referenciadas.

- Fase Preparatória (janeiro a março/2006) – com o objetivo de reunir informações e a divulgar o PDM-PA, para a sociedade em geral;
- Fase de Execução do Plano (Abril a junho/2006) – com o objetivo de realizar a Leitura da Realidade Municipal (LRM) - diagnóstico com a identificação de problemas e potencialidades; Pactuar Propostas (possíveis soluções com base na LRM) e Propor Diretrizes;
- Fase de Execução do Projeto de Lei (Agosto a outubro/2006) – com o objetivo de consolidar propostas e aprovar o Plano Diretor Municipal, na Câmara Municipal.

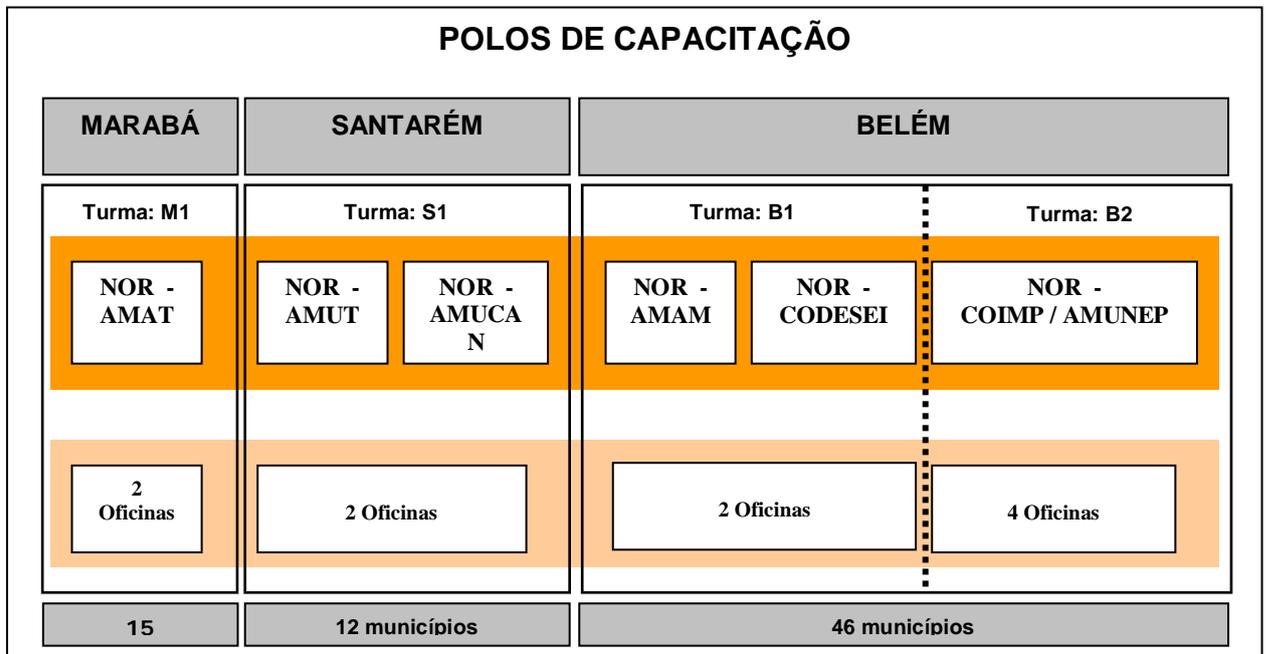
Conforme dados documentais, a participação social deveria se efetivar ao longo do processo de planejamento, nos momentos de leitura da realidade municipal, audiências e conferências públicas. E ainda ser dada continuidade no processo, na etapa posterior (de implementação), através de conselhos que seriam instituídos com a aprovação da Lei do plano diretor.

Dentro do processo de elaboração dos Planos, ou seja, no âmbito do PDM-PA - 2006, diversas foram as dificuldades. Porém, segundo técnicos, os entrevistados na pesquisa de campo, a fase de Execução do Plano, apresentou-se como sendo, de decisiva importância e a que se destacou como a mais difícil e conflitiva.

Para as atividades de capacitação dos técnicos municipais dos setenta e três (73) municípios, o NUGE e seus parceiros, deveriam promover seis (06) Fóruns Regionais, ao longo de todo o processo. Sendo as capacitações divididas em três Polos distintos, sendo: Belém, Marabá e Santarém, sendo que, o primeiro (Belém) devido o grande quantitativo de técnicos para participarem, foi dividido em duas turmas, enquanto que os outros continuaram apenas com uma, conforme tabela a seguir.

Esta organização facilitou os debates e reflexões sobre os espaços intra-urbanos e a necessidade de integração regional, visto que, os municípios foram agrupados nos polos e turmas, conforme sua proximidade de localização regional e características locais, onde os atores sociais envolvidos acabavam por perceber suas singularidades e semelhanças, e em alguns momentos discutirem políticas de integração regional.

Entretanto, mesmo com tal preocupação de agrupar os semelhantes, em alguns momentos por motivo de questões de acessibilidade e mobilidade a metodologia padronizada não se aplicava.



Quadro 2 - Polos de capacitação
Fonte: Matos (2006).

Vale ressaltar que o último Fórum (o sexto) não se realizou, por motivo de incompatibilidades da metodologia aplicada em termos de acessibilidade e mobilidade dos técnicos municipais, ou seja, especificidades locais diversas.

Ainda no que se refere aos Fóruns Regionais, segundo Matos (2006), no âmbito destes, foram realizadas oficinas com abordagem de temas de fundamental importância para a construção dos Planos Diretores, no qual, subsidiaram a execução de cada etapa de construção dos Planos. Suas subdivisões ocorreram de acordo com o número máximo de 60 participantes por Oficina (existia uma relação dos técnicos participantes de cada município, direcionando-os para suas devidas salas) e conforme o total de temas a serem abordado no evento.

Com base em Matos et al (2006), além dessa estrutura de capacitação acima descrita, o NUGE, quando necessário, promovia palestras ou outras atividades voltadas para temas específicos, necessárias ao pleno desenvolvimento das atividades. Para tanto, o município deveria encaminhar as demandas à equipe regional (NOR), que analisava o pedido e repassava ao NUGE, que poderia,

conforme demanda, atender de forma individual (por município) ou regionalizada (03 a 05 municípios – microrregiões).

Segundo informações de técnico da SEDURB, após cada etapa realizada, os municípios teriam um prazo para entrega de um produto respectivo de cada etapa, que, no final, resultariam em anexos da Lei do Plano Diretor, com o objetivo de comprovação do Processo de Elaboração do Plano e da Participação Popular.

Conforme o anexo 01 do documento acima referendado, o Programa contou com a realização do seguinte Plano de Trabalho, para entrega de tais produtos:

- Fase Preparatória (janeiro a março/2006) – Realização de um Diagnóstico Preliminar (RIMP) e Divulgação do processo a ser iniciado (1º Fórum Regional), além da 1ª capacitação dos técnicos municipais quanto à primeira etapa a ser realizada para a concretização que se materializaria em 02 produtos (o Plano de Ação Municipal – documento norteado do processo para o município e os Mapas Temáticos)

- Fase de Execução do Plano (Abril a junho/2006) – Realização da Leitura da Realidade Municipal (LRM) - diagnóstico com a identificação de problemas e potencialidades e Pactuação de Propostas (possíveis soluções com base na LRM) e ainda Propor Diretrizes. Esta etapa contou com a realização de 04 Fóruns Regionais (tendo por temas: 2º Fórum – Leitura da Realidade; 3º fórum – Planejamento Local e desenvolvimento sustentável; 4º Fórum – Temas Prioritários) para a materialização de um produto chamado de Diagnóstico da Realidade Municipal.

- Fase de Execução do Projeto de Lei (Agosto a outubro/2006) – Consolidação das propostas (realização do 5º Fórum) e aprovação do Plano Diretor Municipal, na Câmara Municipal.

A metodologia acima exposta se baseou na proposta desenvolvida pelo Ministério das Cidades e que, segundo a CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM (2006), foi validada pelo Conselho Nacional das Cidades. Contudo, é válido refletir, até que ponto uma mesma metodologia pode e deve ser aplicada da mesma forma em municípios de especificidades tão diferentes? Diante do prazo, das sanções e da situação técnica e financeira, os prefeitos não tinham muitas opções, a não ser aceitar os termos do programa.

Segundo a CNM (2006), a intenção era de resgate da capacidade de planejar e implementar uma política urbana, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, pelo próprio município, porém, a reflexão é mais abrangente no sentido, da realidade existente dos grandes interesses próprios ao Estado.

Assim, metodologia para elaboração ou revisão do Plano Diretor Participativo, foi apresentada aos técnicos municipais, da associação e consórcios e até mesmo da SEDURB, já que todos estavam voltados para o protagonismo da ação de elaboração do Plano, o que para a esfera local, representava a elaboração pelo próprio município.

Desta forma é que a capacitação de técnicos era primeiramente realizada, pela CNM, e depois desta os técnicos municipais deveriam voltar para seu local e desenvolver o que havia sido aprendido e repassar como multiplicadores os conhecimentos adquiridos.

Porém, uma lacuna metodológica pode ser observada neste dado momento, quando, em avaliações sobre o processo, se identificou que às ações municipais não estava sendo dada continuidade, pois em entrevista realizada, segundo técnicos do NUGE⁸³, após a capacitação dada pela CNM (de forma regionalizada), havia a necessidade ainda, de se fazer uma força tarefa de forma local, ou seja, “Ir desenvolver com eles lá dentro do município, as atividades de continuidade do processo”. (informação verbal⁸⁴ – pesquisa de campo).

Contudo, é neste contexto de sérias dificuldades metodológicas que se apresentavam, principalmente no formato de capacitação proposto ao arranjo institucional instituído, é que se faz necessária a identificação dos desafios e das dificuldades encontradas, ou mesmo das conquistas alcançadas, como forma de compreensão e análise do processo de planejamento que se sucedeu na definição da política urbana dos municípios paraenses, em especial os do salgado paraense.

Dessa forma, se fez uma sistematização das informações e dados obtidos, tanto da pesquisa documental e entrevistas realizadas – pesquisa de campo quanto dos arquivos próprios do trabalho de coordenadora do processo na época.

Nessa sistematização, dos desafios, das dificuldades e das conquistas do processo, foram divididos em três categorias: Gerencial, Operacional e Técnica, sendo caracterizadas como: gerencial, no sentido básico da palavra, de organização

⁸³ Núcleo Gestor Estadual (NUGE)

⁸⁴ Fala de um técnico do NOR - Núcleo de Operações Regionais

e administração dos grupos, assuntos e necessidades, para o desenvolvimento do processo; operacional, no sentido das condições de trabalho, recursos e equipamentos; e técnica, com relação à formação do quadro técnico local para atuar no planejamento.

Resultado das Análises da Pesquisas Documentais e de Campo						
Caracterização do Processo de Planejamento (Elaboração do Plano Diretor Participativo)				CURUÇÁ	MARAPANIM	
DESAFIOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO	DE ORDEM	GERENCIAL	1	Desenvolver o Planejamento Urbano com baixa CIM.	Fato real	Fato real
			2	Inadequação da estrutura organizacional e financeira para cumprir a missão de elaboração do Plano por parte dos municípios.	Fato real	Fato real
			3	Dimensionamento e Capacitação da Equipe Técnica, com os entraves da baixa capacidade técnica municipal	Fato real	Fato real
			4	Muitos municípios inseridos em uma rede de cidades constituída de forma espontânea e desarticulada de forma que as políticas não se integram – item verificado nos debates e discussão de vários coordenadores de uma mesma microregião.	Fato real	Fato real
			5	Valorização da equipe local	Fato real	Irreal
			6	Baixa capacidade de integração regional	Fato real	Fato real
			7	Compor uma Equipe municipal suficiente para desenvolver o trabalho em todas as etapas do processo sem a desistência	Fato real	Irreal
			8	Elaboração do Plano mesmo com os técnicos municipais participando de outras atividades funcionais correlatas	Fato real	Fato real
			9	Mobilizar e informar a população para aumentar a participação popular	Fato real	Fato real
			10	Desenvolver o Plano mesmo com a falta ou desatualização do instrumentos de planejamento, tais como: Lei de perímetro urbano, parcelamento e Uso do solo, e os códigos de obras, postura, ambiental, tributário e etc.	Fato real	Fato real
	OPERACIONAL	1	Trabalhar o Plano, verificando sempre o períodos de chuvas devido o Difícil acesso a algumas comunidades (especificidades locais)	Fato real	Irreal	
		2	Desenvolver o trabalho muitas vezes em outro município por falta de Equipamentos (computador)	Irreal	Fato real	
		3	Desenvolver o trabalho com o suporte financeiro mínimo existente no município para apoio as atividades dos técnicos quanto a mobilização e deslocamentos	Fato real	Fato real	
	TÉCNICA	1	Saber identificar o momento exato de entrar com uma força tarefa que desse conta de suprir o não saber fazer análises de dados e mapas e a redação do diagnóstico	Fato real	Irreal	
		2	Frente a Insegurança e a necessidade de adequar o cronograma a metodologia utilizada com o apoio do arranjo institucional montado.	Fato real	Irreal	
		3	Garantir a capacitação dos técnicos municipais, para que possam desenvolver o trabalho	Fato real	Fato real	

Quadro 3 - Caracterização do Processo de Planejamento - Desafios do Processo de Planejamento
Fonte: Autoria própria

Resultado das Análises da Pesquisas Documentais e de Campo						
Caracterização do Processo de Planejamento (Elaboração do Plano Diretor Participativo)				CURUÇÁ	MARAPANIM	
DIFICULDADES ENCONTRADAS	PROBLEMAS DE ORDEM	GERENCIAL	1	Mudanças constantes no NEM e capacitação sem continuidade.	Irreal	Fato real
			2	Baixo envolvimento dos Gestores e outros atores (Câmara, Ministério Público, etc.)	Irreal	Fato real
			3	Não valorização da equipe coordenadora local pela equipe de apoio da prefeitura (secretários e o próprio gestor) no início do processo	Irreal	Fato real
			4	Equipe municipal designada através de decreto (apenas 04 pessoas para desenvolver o trabalho), insuficiente e sem apoio das necessárias equipes individuais dentro de cada secretaria para dar as informações e dados necessários	Irreal	Fato real
			5	Sobrecarga de atividades do NEM – técnicos municipais além do trabalho com o plano, continuavam suas funções públicas, muitas vezes secretário e assessores.	Fato real	Fato real
			6	Baixo grau de participação popular – população inicialmente descrente do processo, período político influenciou bastante no processo.	Irreal	Fato real
			7	Falta e desatualização dos instrumentos de planej. tais como: Lei de perímetro urbano, lei de parcelamento e Uso do solo, e os diversos códigos - de obras, postura, ambiental, tributário e etc.	Fato real	Fato real
		OPERACIONAL	1	Difícil acesso a algumas comunidades (especificidades locais) – estradas em péssimo estado, ou localidades do outro lado dos rios, o que necessitava de recursos extras.	Fato real	Fato real
			2	Equipamentos insuficientes para desenvolver o trabalho (computador)	Fato real	Fato real
			3	Suporte técnico insuficiente para trabalhar com programas necessários para desenvolver mapas, como AutoCAD, CORELDRAW, etc.	Fato real	Fato real
			4	Baixa Cap. Financeira no apoio das atividades dos técnicos quanto à mobilização e deslocamentos.	Fato real	Fato real
		TÉCNICA	1	Dificuldade para interpretar os mapas de forma analítica – falta de especialização técnica	Fato real	Fato real
			2	Dificuldade nas análises dos dados obtidos	Fato real	Fato real
			3	Dificuldade para redigir o diagnóstico	Irreal	Fato real
			4	Insegurança dos técnicos, frente a necessidade de adequar o cronograma/metodologia	Irreal	Fato real
			5	Baixa Capacidade técnica municipal, muitas vezes o trabalho era desenvolvido por técnicos de nível médio, pois o profissional de nível superior estava envolvido com outras atividades da prefeitura, designado pelo próprio prefeito sem a consciência da importância do profissional designado por ele próprio para tal trabalho (Plano Diretor)	Irreal	Fato real
			6	Falta de qualificação profissional para atuar no planejamento urbano.	Fato real	Fato real

Quadro 4 - Caracterização do Processo de Planejamento - Dificuldades Encontradas
Fonte: Autoria própria.

Resultado das Análises da Pesquisas Documentais e de Campo						
Caracterização do Processo de Planejamento (Elaboração do Plano Diretor Participativo)			CURUÇÁ	MARAPANIM		
CONQUISTAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO	DE ORDEM	GERENCIAL	1	Durante o processo, muitos gestores e técnicos envolvidos, alcançaram o nível de conscientização necessária ao desenvolvimento do processo e passaram a dar importância ao Planejamento.	Fato real	Irreal
			2	Durante o processo, muitos dos gestores a partir da participação nas reuniões de planejamento para desenvolver as atividades necessárias, passaram a ter consciência da necessidade de seu envolvimento e apoio moral e financeiro.	Fato real	Irreal
			3	Com as dificuldades enfrentadas, maior conscientização da necessidade de maior capacitação profissional em termos de planejamento urbano.	Fato real	Fato real
			4	Valorização da equipe local ao chegar o final do processo com resultados positivos (aprovação do plano).	Fato real	Irreal
			5	Aumento do grau de participação popular no decorrer do processo e envolvimento dos atores locais. Destaca-se que esta participação variava de município para município dependendo do grau de participação e quantidade de conselhos já existentes no município, ou seja, se a comunidade já vinha participando efetivamente do processo de gestão, seja da saúde, educação ou cultura.	Fato real	Irreal
			6	Conscientização da Falta ou desatualização dos instrumentos de planejamento (Leis e códigos) e, portanto, indicação da necessidade e prazos na Lei do Plano Diretor, para tal elaboração.	Fato real	Fato real
		OPERACIONAL	1	Mesmo com muitas dificuldades de acesso, muitas comunidades distantes da sede foram ouvidas ou mandaram suas representações para audiências e conferências públicas, o que não chega a representar o nível de satisfação ideal.	Fato real	Irreal
			2	Apoio importante das Associações e FAMEP em tentar suprir a insuficiência de Equipamentos apoio técnico para desenvolver o trabalho (computador)	Fato real	Fato real
			3	Mesmo com a baixa capacidade financeira para atividades dos técnicos quanto a mobilização e deslocamentos estes passaram a ser criativos e ágeis para resolver tais problemas.	Fato real	Fato real
		TÉCNICA	1	Conscientização e Identificação da necessidade de se terem técnicos conhecedores da realidade do local, capacitados e não vindos de fora, o que fez com que muitos planos tragam em seu escopo a necessidade de se ter uma secretaria ou um departamento de planejamento urbano e por tanto se fazer concurso publico para estruturar o município neste sentido.	Fato real	Fato real
			2	Conscientização da necessidade de maior capacitação profissional em termos de planejamento urbano.	Fato real	Fato real
			3	Elevação do Nível de qualificação profissional municipal, diante da participação de todo o processo.	Fato real	Irreal
			4	Maior inter-relação das secretarias na necessidade de troca de informações	Fato real	Irreal

		5	Maior conhecimento das informações municipais, muitas vezes não divulgadas e ainda da falta de informações sobre seus municípios ou seja, necessidades de mais pesquisas internas e construção de bancos de dados compartilhados a todas as secretarias.	Fato real	Fato real
Fato real - Que ocorreu dessa forma no município					
Irreal	Que NÃO ocorreu dessa forma no município				

Quadro 5 - Caracterização do Processo de Planejamento - Desafios do Processo de Planejamento
Fonte: Autoria própria

Com base na sistematização dos dados expostos nos quadros 03, 04 e 05, tem-se como análise qualitativa do processo de elaboração dos planos diretores, o seguinte: pontos convergentes e divergentes aos dois municípios, a seguir melhor explicitados.

Pontos Convergentes quanto aos desafios encontrados no processo.

- De ordem gerencial – planejar diante de uma baixa capacidade gerencial, técnica e financeira; sem debates mais aprofundados sobre cooperação intrarregional devido à falta de integração regional de políticas e gestores; técnicos do grupo com acúmulo de atividades e sem tempo específico para desenvolver as análises necessárias ao planejamento; equipe técnica de mobilização sem o apoio e tempo devido à atividade importantíssima ao processo.
- De ordem operacional – suporte financeiro mínimo do município para as atividades de mobilização social e deslocamentos locais entre a sede e as diversas comunidades.
- De ordem técnica – entendimento dos gestores da importância da capacitação dos técnicos municipais e, portanto, a garantia da presença dos mesmos nas oficinas para que pudessem desenvolver o trabalho

Pontos Divergentes aos desafios encontrados no processo

- De ordem gerencial – a composição da equipe técnica municipal que aparentemente era a tarefa mais fácil, visto que o olhar era apenas sobre a questão técnica, de ser específico de cada área, no decorrer do processo se revelou como

uma questão de muita importância, como por exemplo: o município de Curuçá, o qual, a equipe técnica era formada de profissionais do local, tiveram maior aceitação e acesso às informações nas secretarias municipais, do que os profissionais contratados de outros municípios, devido a diversos fatores, tais como: a rotatividade por força de outras atividades externas ao município.

- De ordem operacional – o planejamento detalhado e cronograma financeiro, que antecedeu as visitas as comunidades, verificando sempre os períodos de chuvas devido ao difícil acesso a algumas comunidades (especificidades locais) facilitou as atividades do município de Curuçá; e ainda a falta de equipamentos para o desenvolvimento do trabalho, no qual a situação de Marapanim foi gravíssima os técnicos se deslocavam semanalmente para a busca de informações neste município e voltavam para a capital a fim de desenvolver o trabalho.

- De ordem técnica – A identificação e pedido de apoio (força tarefa) para a equipe técnica regional e estadual - NOR e NUGE respectivamente, por parte dos técnicos do município de Curuçá, no momento exato de maior dificuldade técnica (análises de dados, mapas e até mesmo a redação do diagnóstico), insegurança e a necessidade de adequar o cronograma a metodologia utilizada, foi fundamental para o andamento do processo, o que não ocorreu com Marapanim.

Pontos Convergentes às dificuldades encontradas no processo.

- De ordem gerencial – O que se teve como resultado da pesquisa neste sentido é que foi observado um sobrecarga de atividades dos técnicos municipais, tanto de Curuçá, quanto de Marapanim, pois além das pesquisas e relatórios que os mesmos precisavam desenvolver referentes ao plano, continuavam suas funções no órgão público (prefeitura), ou seja, muitas vezes secretários e assessores; e ainda, a falta e desatualização dos instrumentos de planejamento, tais como: lei de perímetro urbano, lei de parcelamento e Uso do solo, e os diversos códigos - de obras, postura, ambiental, tributário e outros, dificultaram diagnósticos precisos.

- De ordem operacional – Dificuldades de acesso para algumas comunidades locais, devido à falta de infraestrutura intramunicipal – estradas em péssimo estado, ou localidades com barreiras naturais (rios) que dificultavam o acesso e ainda, necessitavam de recursos extras; falta de equipamentos e suporte

técnico para o desenvolvimento do trabalho, como por exemplo: programas para desenvolver mapas e diagnósticos, como AUTOCAD, CORELDRAW, etc; e ainda falta de recursos financeiros para apoio das atividades dos técnicos quanto à mobilização e deslocamentos.

- De ordem técnica – Devido ao grande período de falta de realização de concurso público e contratação de mão de obra pública especializada, a nítida falta de especialização técnica, dificultou o processo de planejamento na interpretação dos mapas e tabelas de dados numéricos específicos de forma analítica e qualitativa;

Pontos Divergentes, quanto às dificuldades encontradas no processo

- De ordem gerencial – Em Marapanim, durante o processo de capacitação, as mudanças constantes no grupo municipal dificultaram o processo de continuidade de construção do conhecimento e dificultou os andamentos dos trabalhos; o baixo envolvimento dos gestores e outros atores (Câmara, Ministério Público etc.), muitas vezes, paralisavam ou dificultavam o andamento do processo de planejamento; diferente de Curuçá, já que em Marapanim existia uma falta de valorização da equipe coordenadora local por parte da equipe de apoio da prefeitura (secretários e o próprio gestor) no início do processo, dificultava a arrecadação das informações que compunham os diagnósticos e embasavam as análises mais gerais. Em Marapanim, um número de pessoas designadas para a equipe municipal através de decreto foram 07(sete), porém, apenas 04 (quatro) pessoas trabalhavam efetivamente no processo, ou seja, insuficiente e sem apoio das necessárias equipes individuais dentro de cada secretaria para desenvolver todo trabalho, o que em Curuçá ocorreu diferente, pois trabalhavam verdadeiramente em equipe; e por fim um baixo grau de participação popular em Marapanim, cuja participação da população decresceu no processo, o que se percebeu em algumas entrevistas é que o período político influenciou bastante no processo, diferente do que ocorreu em Curuçá, onde a população foi cada vez mais envolvida no processo.

- De ordem operacional – neste ponto não se percebeu pontos divergentes.

- De ordem e técnica – Frente à grave questão de técnicos especialistas da área, a grande dificuldade e Insegurança dos técnicos municipais para: redigir o diagnóstico, adequar o cronograma/metodologia em outros, isso porque, muitas vezes o trabalho era desenvolvido por técnicos de nível médio, pois o profissional de nível superior estava envolvido com outras atividades da prefeitura, designado pelo próprio Prefeito.

Pontos Convergentes quanto às conquistas no processo

- De ordem gerencial – Diante de tantas dificuldades enfrentadas, o que se percebeu segundo as informações dadas, foi uma maior conscientização da necessidade de capacitação profissional em termos de planejamento urbano, e, ainda uma conscientização da falta ou desatualização dos instrumentos de planejamento (leis e códigos) e, portanto, indicação da necessidade e prazos na Lei do Plano Diretor, para tal elaboração.

- De ordem operacional – Devido ao apoio importante das Associações e Consórcios e a FAMEP em tentar suprir a insuficiência de Equipamentos apoio técnico para desenvolver o trabalho (computador) o processo de fortalecimento desses ocorreu de forma satisfatória ao processo. Mesmo com a baixa capacidade financeira para apoio, as atividades dos técnicos quanto à mobilização e deslocamentos, estes passaram a ser criativos e ágeis em resolver tais problemas.

- De ordem e técnica - Conscientização e Identificação da necessidade de se terem técnicos que conheçam a realidade do local, capacitados e não vindos de fora, o que fez com que muitos planos tragam em seu escopo a necessidade de se ter uma secretaria ou um departamento de planejamento urbano e, portanto, se fazer concurso publico para estruturar o município neste sentido. Conscientização da necessidade de maior capacitação profissional em termos de planejamento urbano e de fazerem cursos e oficinas; e terem maior conhecimento das informações municipais, muitas vezes não divulgadas e ainda da falta de informações sobre seus municípios, ou seja, necessidades de mais pesquisas internas e construção de bancos de dados compartilhados a todas as secretarias.

Pontos Divergentes quanto às conquistas no processo

- De ordem gerencial – No município de Curuçá, no decorrer do processo, muitos gestores e técnicos envolvidos, alcançaram o nível de conscientização necessária ao desenvolvimento do processo e passaram a dar a importância ao Planejamento urbano, porém o município de Marapanim não chegou a um nível satisfatório como o de Curuçá; o mesmo aconteceu com relação à consciência quanto ao seu envolvimento e apoio moral e financeiro; no que se refere à valorização da equipe local ao final, tendo em vista resultados positivos (aprovação do plano), os técnicos do município de Curuçá tiveram certo reconhecimento e envolvimento do trabalho, diferente do que ocorreu em Marapanim; aumento do grau de participação popular no município de Curuçá, no decorrer do processo e envolvimento dos atores locais, o que ocorreu inverso no município de Marapanim, sendo válido destacar que esta participação variava de município para município, dependendo do grau de participação e quantidade de conselhos já existentes no município, ou seja, se a comunidade já vinha participando efetivamente do processo de gestão, seja da saúde, educação, seja da cultura.

- De ordem operacional – O município de Curuçá mesmo com muitas dificuldades de acesso, diante da realidade da ampla extensão territorial, e, portanto, muitas comunidades se localizarem distantes da sede, estas de alguma forma foram ouvidas e/ou mandaram suas representações para audiências e conferências públicas, o que não chega a representar o nível de satisfação ideal. Diante da enorme extensão territorial, da precariedade das rodovias inter municipais, das dificuldades de acesso fluvial ou mesmo aéreo do Estado do Pará, ou seja, conforme Matos (2006), a difícil acessibilidade intra e intermunicipal, em muitos momentos exigiam soluções individualizadas (para cada município), para as diversas fases do planejamento, devido ao cronograma de atendimento técnico elaborado.

- De ordem técnica – No município Curuçá foi observado uma elevação do Nível de qualificação profissional municipal, diante da participação de todo o processo, e ainda, maior inter-relação das secretarias locais, diante da necessidade de troca de informações, o que não ocorreu em Marapanim, diante da forte setorização e falta de integração tanto das políticas, como dos órgãos que as produzem.

Tendo em vista, os diversos desafios, dificuldades e até mesmo as conquistas do processo que foram divididas nas três categorias: Gerencial, Operacional e Técnica, como forma de sistematização e análise dos dados e informações do processo, algumas indicações sobre os resultados obtidos no planejamento urbano, no âmbito do Programa de elaboração dos Planos Diretores Participativos Paraenses, podem ser reveladas.

Segundo informações da SEDURB, dos setenta e três (73) municípios que aderiram ao programa, sessenta e nove (69) já haviam conseguido a aprovação de suas Leis em suas respectivas câmaras municipais, na data de julho de 2007.

A informação acima representa, em termos quantitativos, um grande sucesso, tendo em vista que, aqueles municípios que em 2007 não possuíssem seus planos aprovados, deixariam de receber o que atualmente é um importante recurso financeiro, o repasse de verbas de convênios com o governo federal, além de punições ao prefeito por crime de improbidade administrativa.

Com seus Planos Diretores definidos e aprovados, teoricamente, o município teria condições de definir prioridades de investimentos para a segunda fase do Projeto Pará Urbe, no qual, seriam investidos mais de oitenta (80) milhões de dólares no Estado do Pará.⁸⁵

A experiência que serviu de base para esta pesquisa, traz um resultado positivo em termos quantitativos, já que em fevereiro de 2006, 85% dos municípios paraenses não tinham Plano Diretor e em julho de 2007, 90% dos municípios já possuíam seus Planos.

Porém, uma reflexão que se tem a fazer é quanto ao conteúdo e ao embasamento analítico desses planos, visto que, como foi dito acima, o município a partir das diretrizes postas no plano, poderá ter condições de definir prioridades de investimentos a curto, médio e longo prazo. Essa reflexão ainda está diretamente vinculada à questão das capacidades institucionais que mais à frente serão identificadas e analisadas.

Como se pode perceber até este momento, a contextualização, explanações e análises que se deram sobre o processo de planejamento urbano, se fixaram mais sobre a fase de elaboração do Plano Diretor, do que de implementação.

⁸⁵ Segundo convênio com o BID – documento identificado na pesquisa documental.

A intenção até o presente momento era de compreender todo o processo de elaboração dos planos, para posteriormente identificar como vem se dando a implementação, diante das dificuldades do processo como um todo.

É interessante que, tanto na fase de elaboração, quanto na implementação, pode ser perfeitamente identificada às questões referentes à ação coletiva, principalmente, no que se refere ao comportamento dos grupos (atores envolvidos), incentivos seletivos (recursos e sanções) e benefícios públicos (obras implícitas no direcionamento dado à política urbana – diretrizes do plano diretor).

Enquanto que, no que se refere à capacidade institucional, esta temática apesar de estar presente de forma intensa no processo de elaboração, é no processo de implementação que este aspecto institucional aparece de forma mais contundente. Principalmente, do ponto de vista dos atores sociais que exercem influências diversas no território, porém, muitas vezes não têm condições gerenciais, técnicas, financeiras e de organização social para direcionar as políticas elaboradas.

Tendo o processo de elaboração das políticas, finalizado com a aprovação dos planos em outubro de 2006, um novo processo se iniciou, o de implementação do plano, porém, num novo contexto político de mudança de governo.

Nesse novo contexto, a política de governo se modificou, na medida em que o que antes era foco e prioridade como o fortalecimento institucional, tornou-se secundário. E ainda o foco do planejamento, passou a serem as obras de infraestrutura e a Regularização Fundiária Urbana.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SALGADO PARAENSE – CURUÇÁ E MARAPANIM; E PLANO CONTEXTUAL EM QUE OCORRERAM AS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO

Esta seção tem como objetivo, caracterizar o espaço físico-territorial⁸⁶ e ainda, o plano contextual das experiências de planejamento desenvolvidas no Estado do Pará, ou seja, caracterizar o contexto político, geral e particular da região

⁸⁶ O âmbito onde foi realizada a pesquisa.

do Salgado Paraense, em especial os municípios de Curuçá e Marapanim, descrevendo, brevemente, o processo de negociação do plano diretor.

Tal objetivo tem por finalidade embasar o esforço analítico que estará sendo empreendido no capítulo 05, por intermédio do exame das características gerais dos municípios em que as experiências de gestão da política urbana foram desenvolvidas nos dois municípios (Curuçá e Marapanim).

Verifica-se que os mesmos apresentam semelhanças, quanto a certas características estruturais⁸⁷ como espaço físico-territorial, tamanho, estrutura urbana, entre outras, mas distingue-se quanto ao padrão das relações produzidas em algumas áreas de políticas setoriais, tal como a política urbana.

E ainda que, os mesmos apresentam traços institucionais também semelhantes (principalmente no que diz respeito ao tamanho e características da administração local), mas, que ao mesmo tempo diferem, em termos amplos, quanto a implementação da política urbana – diretrizes postas no Plano Diretor.

4.2.1 Caracterização Físico-territorial do Salgado Paraense e identificação da Região de Integração do Guamá

Contida no Estado do Pará (este com área territorial de aproximadamente 1.247.702,7 Km², no qual, se distingue de outros Estados, por possuir, 32% da Região Norte, 26% de toda a Amazônia e ainda 14,7% do Brasil), a região do Salgado Paraense é caracterizada por possuir uma área total de 5.784,561 km² e diversos municípios do litoral paraense. Esses, ricos em recursos hídricos e com uma imensa área de manguezais e atividades pesqueiras, possuem uma população estimada conforme IBGE (2006), de 238.830 habitantes.

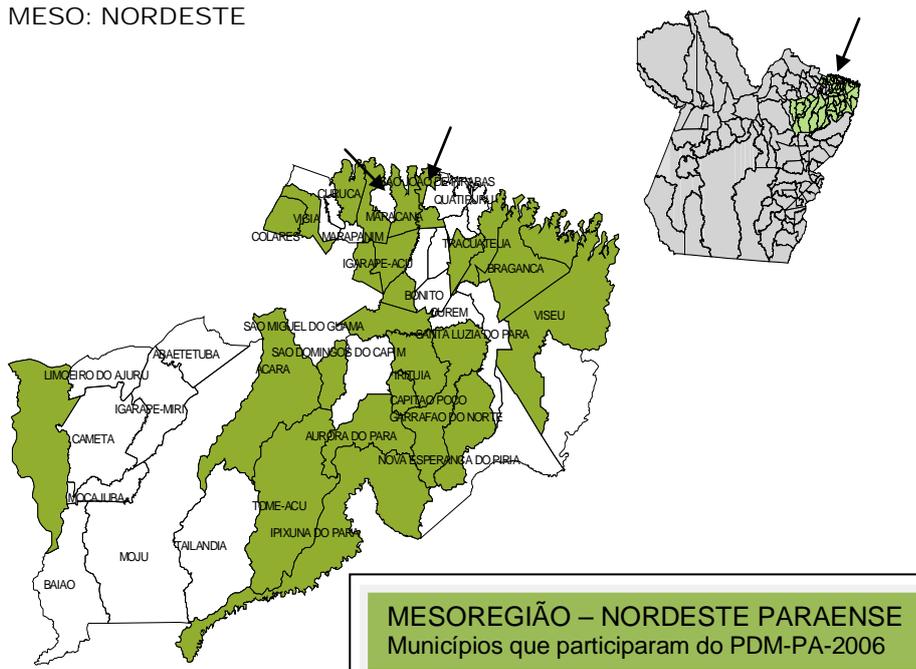
⁸⁷ Tanto regional, quanto intra-urbano.



Mapa 1 - Localização do Salgado Paraense no Estado do Pará.
 Fonte: IBGE - 2006.

Como forma de complementação das características da região do Salgado Paraense, é importante ressaltar que esta é formado pela união de 11 municípios, tais como: Colares, **Curuçá**, Magalhães Barata, Maracanã, **Marapanim**, Salinópolis, São Caetano de Odivelas, São João da Ponta, São João de Pirabas, Terra Alta e Vigia. Enquanto que a Mesorregião do Nordeste Paraense é formado pela união de 49 municípios, nos quais, os municípios de Curuçá e Marapanim, também aparecem inseridos.

MESO: NORDESTE

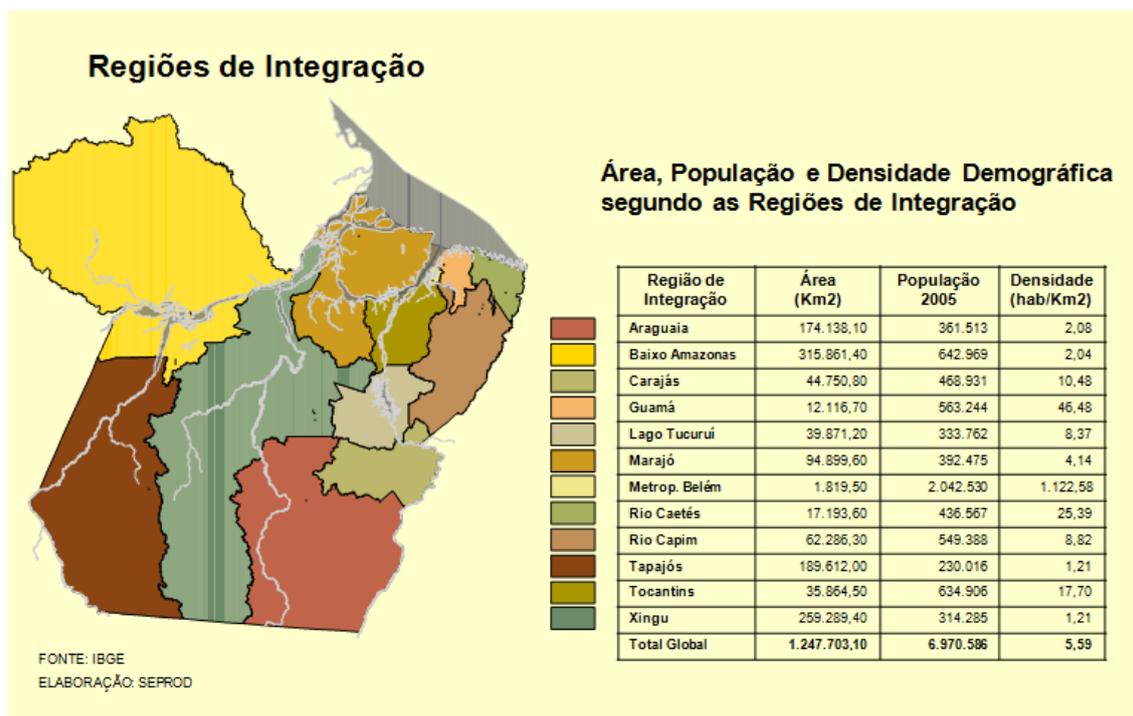


Mapa 2 - Mesorregião – Nordeste Paraense.
 Fonte: PARÁ (2006c).

No que se referem as Regiões de Integração, sabe-se que duas foram as divisões realizadas nos períodos anteriormente discriminados, sendo a primeira em 2004 e a segunda uma reformulação da primeira em 2007, com pouquíssima alteração (PARÁ, 2006).

Para melhor adequação e formulação de políticas públicas, o Governo do Estado adotou a concepção de Região de Integração, por entender que as dimensões continentais do Estado, sua complexidade ambiental e diversidade cultural conformam realidades peculiares que precisam ser consideradas em suas especificidades e exigem formas diferenciadas de intervenção. Assim, através da Resolução nº 002, de 05/02/2004, do Colegiado de Gestão Estratégica de Governo, foi estabelecida uma nova regionalização do Estado, que transcende aquela de caráter político-administrativo, mediante a divisão do Pará em 12 Regiões de Integração, as quais aglutinam espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico, e cujos municípios mantêm integração entre si, quer física quer economicamente. (PARÁ, 2006, p. 9).

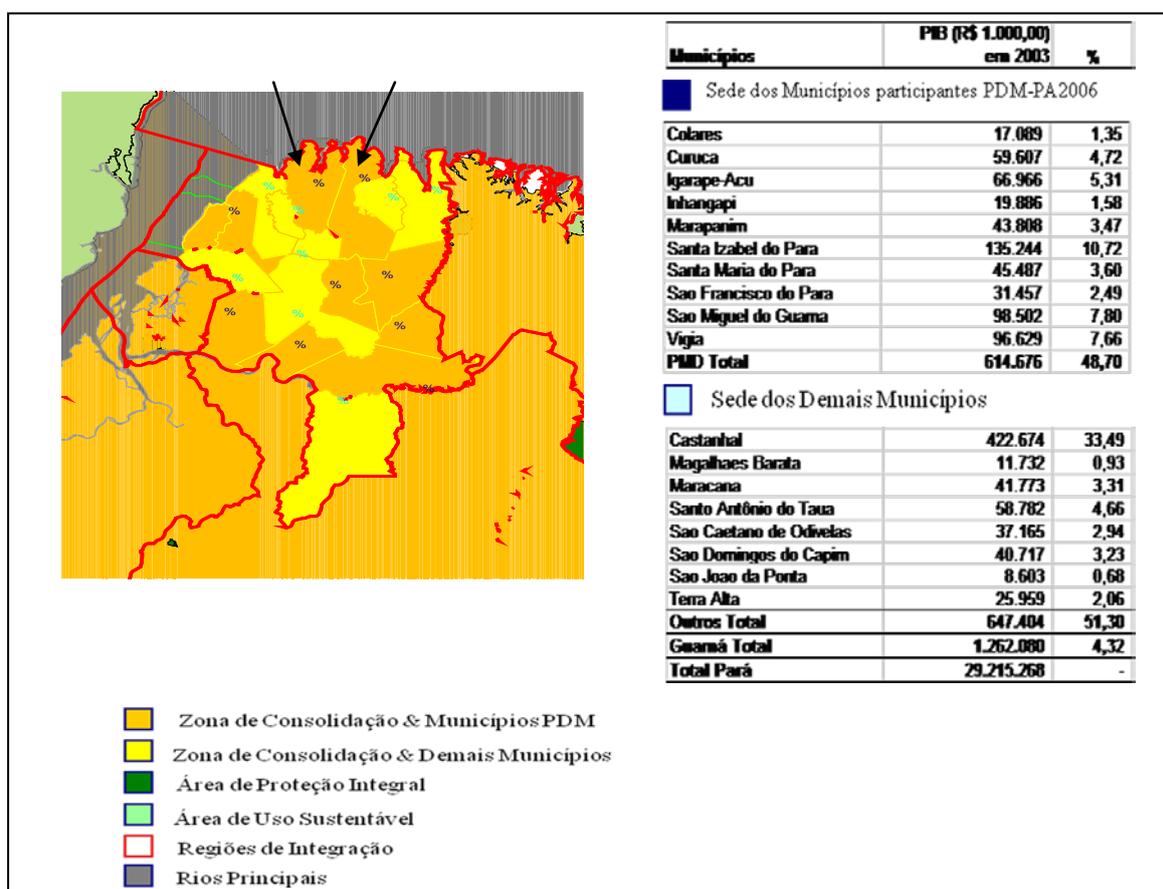
Esse entendimento resultou na aglutinação de municípios em busca da valorização do desenvolvimento local integrado. O que favorecia o fortalecimento e promoção da municipalização do desenvolvimento. Sendo a primeira divisão espacializada no mapa a seguir.



Mapa 3 - Regiões de Integração – 2004.
 Fonte: IBGE - Elaboração SEPROD.

Porém, dentre a divisão do Estado entre as 12 Regiões de Integração, uma é grande interesse para este estudo, a do Guamá, visto que é nela que estão situados os municípios de Curuçá e Marapanim. Conforme a composição estabelecida:

- **Região de Integração do Guamá** – Colares, Castanhal, **Curuçá**, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, **Marapanim**, Santo Antônio do Tauá, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, São Caetano de Odivelas, São Domingo do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia.



Mapa 4 - Região de Integração do Guamá - 2004
 Fonte: IBGE - Elaboração SEPROD/SEDURB.

A partir dessa primeira divisão, questões, características e peculiaridades importantes puderam ser diagnosticadas, observadas, conforme Governo do Estado do Pará – SEIR (2006), por técnicos das mais diversas áreas de estudos, tais como:

- Densidade demográfica, observada com a existência de uma grande discrepância entre as Regiões, por exemplo: RMB registrava um elevadíssimo índice de 1.122,58 hab/km², enquanto que, mesmo o Guamá com 46,48hab/km² em 2º lugar, apresentava uma diferença bem grande.
- Questão econômica, observada com a existência de uma grande desconcentração entre regiões do Estado, sendo que: a RMB compreendia cerca de 31% do PIB estadual; a Região do Tocantins gerava 11% da riqueza produzida no Pará, o Araguaia (8,34%), Carajás (9,92%), Lago Tucuruí (8,03%), enquanto que o Guamá aparecia com apenas 4,32%.
- PIB per capita, foi identificado na época que a média estadual era de R\$4.191,00 e que os melhores desempenhos eram das regiões do Lago Tucuruí (R\$7.033,00), Araguaia (R\$6.740,00), Carajás (R\$6.183,00), Tocantins (R\$4.999,00) e em 5º lugar, Belém (R\$4.412,00), enquanto que o Guamá era de (R\$2.362,00), ou seja, um valor inferior à média estadual. Caracterizando a economia da região como dinâmica medianamente baixa.
- Aspecto social, avaliado através do Índice de Desenvolvimento Humano, apresentou-se bastante interessante, tendo em vista o moderado nível econômico da região do Guamá, redundou em um mediano padrão de desenvolvimento social, sendo que, mesmo a média estadual estando em (0,67) na época, na região do Guamá 15 dos 18 municípios apresentaram IDH superior ao do Pará.
- Gestão municipal, aferida através da existência ou não de mecanismos de participação social, de capacidade financeira e gerencial, o que se observou foi que todas as regiões apresentaram índices de qualidade institucional dos municípios, menores que a média do indicador, que é 3.

O interessante da divisão realizada é que além do diagnóstico ou Raio X das regiões, pôde-se ter um perfil geral que embasassem políticas públicas, porém, o aspecto regionalista identificado, para muitos não refletia as realidades locais, principalmente para uma nova gestão que entrava com idéias opostas aos governos antecessores. Sendo assim, uma nova divisão foi repensada, conforme a seguir.

A segunda divisão em Regiões de Integração, ou o que pode até se considerar como uma adaptação na primeira foi realizada pela nova gestão em 2007, o que resultou em um novo mapa ilustrado a seguir.



Mapa 5 - Regiões de Integração – 2007.
Fonte: IBGE - Elaboração SEGOV.

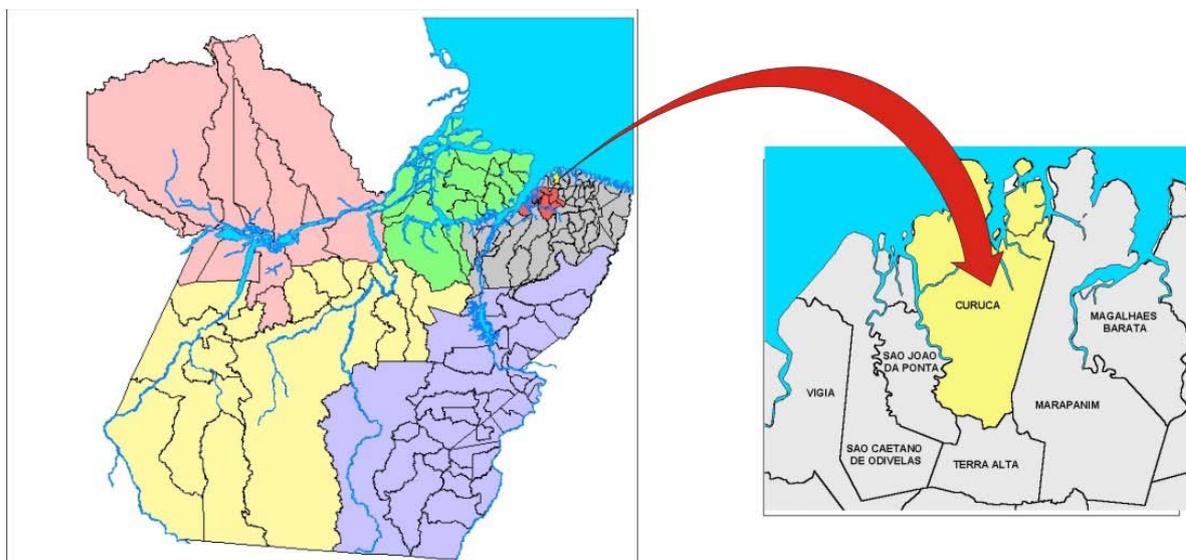
Contudo o que importa é que, mesmo com as alterações entre a primeira e a segunda divisão, os municípios escolhidos e a seguir estudados, não alterarão a sua localização na determinação da região de integração, o que os caracterizam suas realidades peculiares, mesmo em suas especificidades institucionais diferenciadas.

4.2.2 Caracterização Físico-territorial do Município de Curuçá

O Município de Curuçá, em sua localização territorial, pertence à Mesorregião do Nordeste Paraense, Zona Fisiográfica da Microrregião do Salgado - IBGE, 1995 e a Região de Integração do Guamá, tendo como principal acesso ao município, a BR 316 e posteriormente a PA136, partindo da Capital Paraense – Belém, cerca de 107km em linha reta, sendo que, segundo a SETRAM-PA, a distância rodoviária Curuçá/Belém é de 138km.

Considerando a sua localização Georeferenciada, tem-se que, a sede municipal, possui as seguintes coordenadas geográficas: 00°43'48" de latitude sul e 47°51'06" de longitude oeste de Greenwich.

O mapa abaixo apresenta a localização do Município em sua respectiva Região de Integração, por ser este o recorte territorial que, atualmente, aglutinam semelhanças de ocupação, aspectos sociais e dinamismo econômico, servindo de referência para a posterior análise.



Mapa 6 - Localização do Município de Curuçá na Região de Integração do Guamá.
Fonte: SEIR e SEDURB-PA.

Assim, conforme o mapa de localização acima referenciado, Curuçá, limita-se ao norte com Oceano Atlântico, ao sul com o município de Terra Alta, a leste com o município de Marapanim e a Oeste com o município de São Caetano de Odivelas e São João da Ponta. Ocupando a área total de 739 km².

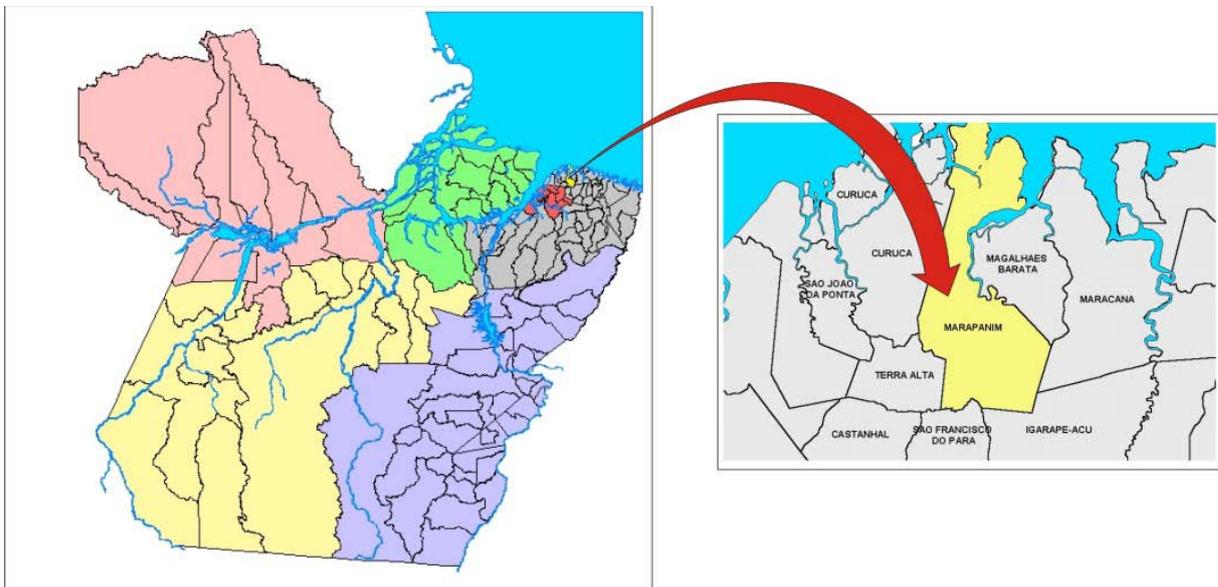
Sem muitos detalhes históricos, pode-se dizer que as origens do município de Curuçá estão relacionadas com a presença dos missionários da Companhia de Jesus na região às margens do rio Curuçá, durante o século XVII, a partir estabelecimento de missões religiosas naquele território e que na língua tupi Curuçá significa – “cruz”. E que após uma série de acordos, denominações e trocas de denominações, instituições e extinções de leis e/ou decretos, enfim, em 1895, mediante a Lei Estadual nº 236, de 14 de maio, a Vila de Curuçá foi elevada à categoria de cidade, sob topônimo original de Curuçá, cuja instalação se realizou em 04 de outubro do referido ano (PARÁ, 2003).

4.2.3 Caracterização Físico-territorial do Município de Marapanim

O Município de Marapanim, em sua localização territorial, pertence à Mesorregião do Nordeste Paraense, Zona Fisiográfica da Microrregião do Salgado - IBGE, 1995 e a Região de Integração do Guamá definida pela SEIR em 2008, tendo como principal acesso ao município, a BR 316 e posteriormente a PA136, partindo da Capital Paraense – Belém, cerca de 120 km em linha reta (TCM, Jan/2001).

Considerando a sua localização Georeferenciada, tem-se que, a sede municipal, possui as seguintes coordenadas geográficas: 00°42'42" de latitude sul e 47°41'45" de longitude oeste de Greenwich.

O mapa abaixo apresenta a localização do Município em sua respectiva Região de Integração, por ser este o recorte territorial que, atualmente, aglutinam semelhanças de ocupação, aspectos sociais e dinamismo econômico, servindo de referência para a posterior análise.



Mapa 7 - Localização do Município de Marapanim na Região de Integração do Guamá.
Fonte: SEIR e SEDURB-PA.

Assim, conforme acima referenciado, Marapanim, limita-se ao norte com Oceano Atlântico, ao sul com o município de São Francisco do Pará e Igarapé-Açu, a leste com o município de Maracanã e Magalhães Barata e a Oeste com o município de Curuçá e Terra Alta. Ocupando a área total de 940,71 km².

No que se refere às origens do município de Marapanim, o que se percebe é que, esse, por fazer parte da mesma região que Curuçá compartilha histórias que estão relacionadas com a presença dos missionários da Companhia de Jesus na Região do Salgado paraense.

Quanto ao nome “Marapanim”, este vem da língua Nheengatu, que na tradução para o português, significa “borboletinha da água” ou “borboletinha do mar” e era a denominação que os índios da região davam a um rio que cortava a cidade, em cujas margens encontrava-se grande número de pequenas borboletas. (PARÁ, 2003)

Marapanim só ganhou os foros de cidade no dia 06 de julho de 1895, através da Lei nº 324, que como Curuçá, passou até sua instituição como município, por uma série de acordos, denominações e trocas de denominações, instituições e extinções de leis e/ou decretos.

Conforme estudiosos no assunto, após a Revolução de 1930, Marapanim, pelo Decreto nº 78, de 27 de dezembro de 1930, foi extinto como Município, ficando suas terras anexadas ao município de Curuçá. Entretanto, um mês depois, o Decreto nº 111 tornou sem efeito sua extinção. (PARÁ, 2003)

Contudo, em 1938, precisamente no dia 31 de outubro, o Decreto nº 3.131 concedeu ao município de Marapanim o distrito de Monte Alegre de Maú, que pertencia a Curuçá. E assim, no ano de 1961, o município sofreu a perda do distrito de Cuinarana, parte de Marudá e do povoado de Cafezal que, por mandato da Lei Estadual nº 2.460, de 29 de dezembro, contribui para o nascimento do município de Magalhães Barata. Finalmente, atualmente, Marapanim, segundo a Legislação de 1989, conta com quatro distritos: Marapanim, como sede municipal, Marudá, Matapiquara e Monte Alegre do Maú. (PARÁ, 2003).

4.3 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Sendo todo processo de planejamento urbano, ao final do ano de 2006 considerado por muitos, “terminado” com a aprovação das Leis (Planos Diretores) pelas Câmaras municipais, as gestões municipais deveriam tomar a frente do

processo e iniciar, naquele momento, a implementação de suas devidas políticas urbanas delineadas nos Planos Diretores elaborados.

Porém, o que ocorreu foi que no ano de 2007 pouco se fez pelo processo de implementação, visto que, conforme dito anteriormente, com a mudança de governo, novas diretrizes políticas foram direcionadas e os municípios se envolveram no processo de dar conta de envolver seus atores em arranjos políticos que tivessem influências na aprovação de obras públicas que ocorreriam nas conferências regionais realizadas, no âmbito do Planejamento Territorial Participativo (PTP)⁸⁸.

Outrossim, o que no processo de implementação dos Planos Diretores Municipais Participativos, deveria ter sido dado prioridade, ou seja, o fortalecimento institucional e a elaboração da legislação urbanística complementar, ficou sem a devida prioridade, manifestada pelo interesse político na época, de priorizar as obras.

Não obstante a sua importância, a regularização fundiária também passou a ser o foco na implementação dos planos diretores, alcançando lugar de destaque no rol de prioridades dos municípios e no âmbito das plenárias das Conferências das Cidades (Municipal e Estadual) e do processo do PTP.

Em uma breve contextualização histórica, é importante resgatar que no âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) após quatro anos de sua criação tinha como principal desafio a implementação dos Planos Diretores e a ampliação da Regularização Fundiária.

Neste sentido, apresentava-se como um objetivo marcante estabelecido, a ampliação de uma nova cultura participativa urbana no país, tendo como base as diretrizes postas na CF/88 e no EC/01.

A partir de 2007, a SNPU iniciou ações de apoio e articulação da política fundiária urbana para o Brasil, com as políticas de habitação de interesse social e as demais políticas sociais de inclusão social. Assim é que, o foco do processo de regularização demonstrava a intenção do acesso à terra urbanizada para todos os segmentos sociais.

A estratégia de articulação então perpassava pela concretização dos instrumentos de política urbana indicados nos planos diretores, em especial a regularização fundiária, porém, com um conceito muito mais significativo e complexo

⁸⁸ Planejamento Estratégico elaborado no âmbito da nova gestão de governo de 2007, o qual promoveu plenárias regionais nas doze (12) regiões de integração do Pará, além de plenárias em todos os cento e quarenta e três (143) municípios paraenses.

de se realizar, o de Regularização Fundiária Plena, ou seja, segundo Fernandes (2007), no sentido de promover uma regularização mais ampla, combinando regularização urbanística com ambiental, social e jurídica.

Mais uma vez então para o enfrentamento das imposições das políticas públicas de forma de cima para baixo, no Estado do Pará, houve a necessidade de um apoio institucional estadual à esfera municipal, no qual, se criou espaços de capacitação e assistência técnica, com o mesmo formato do que foi o PDM-PA-2006, através oficinas em polos regionais e oficinas locais, porém, sobre a nova temática de Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: Regularização Fundiária.

Tais oficinas destinaram-se à formação de cento e quarenta (140) agentes públicos e comunitários, primeiramente foram selecionados vinte (20) municípios, entre os quais, apenas dezesseis (16) municípios, firmaram a adesão ao projeto. Sendo que o objeto do projeto era o exercício piloto de regularização fundiária de áreas públicas urbanas selecionadas através de audiências públicas, e que fossem ocupadas por famílias de baixa renda e com mais de sete anos de moradia.

Formalizaram-se então importantes parcerias, entre órgãos estaduais e a prefeitura municipal, tais como: SEDURB, SEGOV, SEIR, SAGRI, SEPE, SEPOF, ITERPA, EMATER, COHAB, Defensoria Pública e Procuradoria do Estado⁸⁹.

Apesar de não ser o foco da política de governo de 2007, essa integração possibilitou a complementação das ações de fortalecimento institucional, desenvolvidas pela SEDURB, através do Programa PARÁ URBE, junto aos municípios paraenses, alvo de carência técnica e financeira peculiar aos pequenos e médios municípios brasileiros.

Neste sentido, o PARÁ URBE assumiu os custos financeiros de recursos humanos e logísticos da capacitação microrregional e assistência técnica local, através do componente Fortalecimento dos Agentes de Desenvolvimento Local e Apoio à Implementação de Planos Municipais.

A formalização das parcerias resultou num Convênio de nº001/2007, junto ao Ministério das Cidades que, por sua vez, assumiu os custos financeiros de

⁸⁹ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB; Secretaria de Estado de Governo – SEGOV; Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR; Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI; Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos – SEPE; Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF; Instituto de Terras do Pará – ITERPA; Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Estado do Pará – EMATER; Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB; Defensoria Pública do Estado do Pará; e Procuradoria Geral do Estado – PGE.

elaboração e reprodução de material didático, relatório final do processo metodológico, levantamento topográfico cadastral e socioeconômico, elaboração de projetos e custas cartorárias do registro dos assentamentos precários e imóveis titulados.

Esse conjunto de ações foi distribuído no Plano de Trabalho do Convênio: Etapa 01 – Sensibilização e Capacitação das Equipes Municipais; Etapa 02 – Assistência Técnica para elaboração de Estudos e Projetos Urbanísticos, com levantamento de dados topográfico, socioeconômico, contratação de consultorias, elaboração de projetos e sistematização de dados; Etapa 03 - Desenvolvimento de Ações Específicas de Regularização Fundiária.

Contudo, o que se quer enfatizar é que, a questão de implementação dos Planos Diretores, acabou até este momento a se restringir ao processo de regularização fundiária plena, com o caráter urbano, o que deixa em muito a desejar, tendo em vista, as inúmeras leis que precisam ser elaboradas e/ou revisadas, planos, programas e projetos que estão indicados nas entrelinhas das diretrizes postas na Lei dos Planos Diretores e conforme o levantamento realizado em pesquisa de campo e indicado no quadro construído do apêndice 13.

No entanto, mesmo considerando a Regularização Fundiária, como o início da implementação do Plano Diretor, o que se observa é que dos dois (02) municípios escolhidos para a pesquisa, apenas Curuçá, iniciou o processo, e encontra-se entre os dezesseis (16) municípios participando do mais novo programa do Governo Estadual, ou seja, novamente este aparece como indutor do processo.

Assim, pode-se considerar que no que se refere as ações de implementação das Políticas de Desenvolvimento Urbano⁹⁰, utilizando-se de uma mesma metodologia, ou seja, nova padronização metodológica, apresentam resultados diferenciados. Isto se deve, a questões diversas, porém, uma ressaltou aos olhos do pesquisador: o poder local não tem infraestrutura burocrática suficiente para desenvolver na esfera municipal, a política delineada na esfera federal.

Isso porque as especificidades locais e suas capacidades institucionais municipais são as mais diversas e para cada dificuldade encontrada, os desdobramentos para solucionar os problemas nas ações, são os mais específicos e diferenciados, sejam eles nas áreas de estudos: territoriais, sociais e jurídicos.

⁹⁰ Aquelas descritas no Plano Diretor

5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO – 2005 A 2008, DOS MUNICÍPIOS DE CURUÇÁ E MARAPANIM: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, ANÁLISE DA CIM⁹¹ E IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES PARTICIPANTES.

Esta seção tem por objetivo a verificação dos resultados do planejamento urbano participativo, no período de 2005 a 2008⁹², dos municípios de Curuçá e Marapanim, de forma analítica e comparativa. Tendo, ainda, a intenção de se resgatar da análise teórica desenvolvida, os conceitos que darão suporte para tal verificação, isso porque, acredita-se que o desenho resultante da política urbana implementada estão diretamente relacionados a questão da CIM e dos arranjos institucionais instituídos que contam com diversos atores sociais envolvidos.

O intuito é de primeiramente na subseção 5.1, identificar os procedimentos metodológicos e instrumentos utilizados e delineados criteriosamente, como forma de demonstrar a prática, da pesquisa realizada. Na seqüência, na subseção 5.2 far-se-á uma análise de forma comparada, da Capacidade Institucional Municipal, relativo à capacidade gerencial, financeira e participativa, de Curuçá e de Marapanim, nas etapas de elaboração e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano.

A análise acima referenciada será realizada, tendo em vista que, acredita-se que a CIM, tem influência direta nos resultados do planejamento urbano.

Para tal, tomou-se como conceito de Capacidade Institucional Municipal: a capacidade das esferas municipais para gerenciar e implementar financeira e infraestruturalmente as políticas urbanas municipais, ou seja, os dispositivos institucionais existentes para gestar as políticas públicas, e no caso dessa investigação, a política de desenvolvimento urbano, aquela delineada nos Planos Diretores Municipais Participativos, em especial, dos Municípios de Curuçá e Marapanim.

Por fim, na subseção 5.3, tratar-se-á de identificar os atores que operam na arena desenhada pela política, e sua participação na formulação e implementação

⁹¹ Capacidade Institucional Municipal, referente as capacidades gerencial, financeira e de participação.

⁹² E neste sentido envolvendo tanto o processo de elaboração da política urbana, quanto a implementação da mesma.

da Política de Desenvolvimento Urbano, logicamente que levando em consideração que o comportamento dos grupos envolvidos em uma ação, está diretamente relacionado aos incentivos seletivos e os possíveis benefícios públicos, conforme o embasamento teórico de Mancur Olson.

Contudo, considera-se que será realizada uma reflexão, no sentido de se observar se os dispositivos institucionais que os municípios selecionados possuíam eram⁹³ e/ou ainda são⁹⁴ suficientes para gestar as políticas urbanas desenhadas na esfera da União e implementadas na esfera local.

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nesta subseção, serão relatados os caminhos metodológicos percorridos na pesquisa, como forma de compreensão das diversas etapas de investigação desenvolvidas, com suas respectivas finalidades, resultados alcançados e dificuldades enfrentadas. É importante ressaltar que a realização das etapas, teve como objetivo maior responder o problema da pesquisa inicialmente levantado:

- Por que municípios com características demográficas, socioeconômicas e territoriais semelhantes, envolvidos num processo metodológico padronizado de Planejamento Urbano Participativo, apresentam resultados diferenciados na implementação das Políticas de Desenvolvimento Urbano?

Para responder o questionamento acima, uma análise comparativa do planejamento se fez necessário, e para tal primeiramente, houve a necessidade da definição de quais seriam os municípios escolhidos para a pesquisa.

Assim, na seleção para o desenvolvimento da análise comparativa, foram observados diversos dados, tanto os dados referentes ao espaço territorial, quanto os estatísticos referentes à densidade populacional, taxas de urbanização, receitas, despesas, IDH, e outros, ou seja, dados referentes à estrutura municipal, obtidos

⁹³ No sentido da elaboração da política.

⁹⁴ No sentido da implementação que ainda ocorre nos dias atuais.

através de arquivos da administração pública e/ou disponíveis na internet, e que mais à frente estão ilustrados em tabelas e gráficos.

Neste entendimento, foi definido ainda que, a localização territorial seria, portanto, um dos critérios importantes para a seleção dos municípios para pesquisa. No qual, dois municípios, da Mesorregião do Nordeste Paraense, Microregião do Salgado Paraense e mais especificamente, na Região de Integração do Guamá⁹⁵ foram escolhidos, e a escolha se deu pelas seguintes questões:

- a) A Participação no PDM-PA-2006 (Programa do Governo do Estado, de apoio a elaboração de setenta e três (73) Planos Diretores Participativos Paraenses), como supervisora dos municípios da Região do Nordeste Paraense;
- b) A identificação de atores chaves a serem entrevistados que participaram do Planejamento Urbano Participativo Paraense e que residem nesses municípios da Microrregião do Salgado Paraense;
- c) Disponibilidade e acesso aos dados da Região de Integração do Guamá.

Vale ressaltar que a escolha de municípios pertencentes a meso e micro regiões e de integração, se deu ainda, tanto por tais questões⁹⁶ acima relacionadas, quanto pelas dificuldades técnicas visualizadas em relatórios de prestação de contas para o órgão gestor do programa - a SEDURB, no âmbito do Programa de Apoio a Elaboração de setenta e três Planos Diretores Municipais Paraenses (PDM-PA-2006) e dificuldades⁹⁷, apresentadas na implementação da política urbana local, nesse ano de 2008.

Diante de um quantitativo de quarenta e nove (49) municípios pertencentes à Região do Nordeste Paraense de diversidade extremas nas especificidades locais e tendo então a necessidade de uma definição mais específica de quais os municípios seriam escolhidos, diversas foram as informações levantadas a seguir melhor detalhadas, como forma de se definir a amostra de maneira consciente e coerente.

⁹⁵ Conforme caracterização geral já realizada anteriormente no capítulo 4 e subseção 4.2.

⁹⁶ Em especial em função do conhecimento adquirido sobre a área em questão, quando da participação na Supervisão do Programa de Ações do Governo do Estado, no ano de 2006.

⁹⁷ Informação obtida no próprio órgão também gestor do programa que visa a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

▪ **Municípios com características demográficas e socioeconômicas semelhantes.**

Conforme tabela abaixo, no que se refere às características demográficas, pode se observar que os dois municípios, apresentavam tanto no quantitativo de população urbana, quanto no rural, características demográficas semelhantes, que segundo o IBGE reflete no total da população municipal, em uma diferença quase inexpressiva, se comparado aos outros municípios do Salgado Paraense.

POPULAÇÃO URBANA E RURAL DOS MUNICÍPIOS – IBGE – 2000			
MUNICÍPIO	Dados de 2000		
	Urbana	Rural	Total
Marapanim	9.490	15.155	24.645
Curuçá	10.021	16.199	26.220

Quadro 6 - População urbana e rural dos municípios – IBGE 2000.
Fonte: IBGE (2000).

Apesar da existência de outros indicadores sociais que poderiam apontar a condição social em que se encontravam os municípios, acredita-se que o Índice de desenvolvimento humano (anualmente apresentado desde 1990, pelo PNUD), é um importante critério de seleção, visto que, este demonstra de certa forma, os eventuais progressos ou limitações nas dimensões de educação e saúde - políticas públicas fundamentais. Assim é que as tabelas abaixo representam as semelhanças em termos de desenvolvimento humano e as limitações e falta de certas políticas sociais.

CURUÇÁ*ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH – 1970/1980/1991/2000*

Tabela 1 - Índice de desenvolvimento humano. Curuçá.

IDH	Anos			
	1970	1980	1991	2000
IDH – M	-	-	-	0,708
IDH – M Longevidade	-	-	-	0,697
IDH – M Educação	-	-	-	0,868
IDH – M Renda	-	-	-	0,560

Fonte: PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000).

MARAPANIM*ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH – 1970/1980/1991/2000*

Tabela 2 - Índice de desenvolvimento humano. Marapanim.

IDH	Anos			
	1970	1980	1991	2000
IDH – M	0,359	0,456	0,480	0,700
IDH – M Longevidade	0,413	0,498	0,539	0,741
IDH – M Educação	0,518	0,559	0,622	0,855
IDH – M Renda	0,147	0,311	0,280	0,505

Fonte: PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000).

No que se refere à questão econômica, os indicadores abaixo refletem a situação municipal e explicitam as semelhanças municipais existentes.

CURUÇA*INDICADORES DE POPULAÇÃO DE 10 OU MAIS DE IDADE,**ECONOMICAMENTE ATIVA E OCUPADA 2000*

Tabela 3 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Curuçá.

Indicadores	Total
População Residente de 10 anos ou mais	19.492
População Economicamente Ativa – PEA	7.356
População Ocupada – POC	6.029
Taxa de Atividade	37,74
Taxa de Desocupação	18,04

Fonte: IBGE (2000).

DISTRIBUIÇÃO DA POC POR CLASSE DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS EM SALÁRIO MÍNIMO ⁽¹⁾ 2000

Tabela 4 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Rendimentos. Curuçá.

Classe de Rendimentos	POC	%
Total da POC	6.029	-
Até 1	3.036	50,36
Mais de 1 a 2	1.367	22,67
Mais de 2 a 3	300	4,98
Mais de 3 a 5	300	4,98
Mais de 5 a 10	130	2,16
Mais de 10 a 20	64	1,06
Mais de 20	11	0,18
Sem rendimento ⁽²⁾	820	13,60

Fonte: IBGE (200) - (1) Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00; (2) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefício.

MARAPANIM

INDICADORES DE POPULAÇÃO DE 10 OU MAIS DE IDADE, ECONOMICAMENTE ATIVA E OCUPADA 2000

Tabela 5 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Marapanim.

Indicadores	Total
População Residente de 10 anos ou mais	18.251
População Economicamente Ativa – PEA	7.670
População Ocupada – POC	6.753
Taxa de Atividade	42,03
Taxa de Desocupação	11,96

Fonte: IBGE (2000).

DISTRIBUIÇÃO DA POC POR CLASSE DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS EM SALÁRIO MÍNIMO ⁽¹⁾ 2000

Tabela 6 - Censo demográfico. Indicadores populacionais. Rendimentos. Marapanim.

Classe de Rendimentos	POC	%
Total da POC	6.753	-
Até 1	2.629	38,93
Mais de 1 a 2	1.625	24,06
Mais de 2 a 3	326	4,83
Mais de 3 a 5	394	5,83
Mais de 5 a 10	224	3,32
Mais de 10 a 20	72	1,07
Mais de 20	8	0,12
Sem rendimento ⁽²⁾	1.475	21,84

Fonte: IBGE (200) – (1) Salário mínimo utilizado: R\$ 151,00; (2) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefício.

Quanto à questão financeira municipal, a tabela abaixo, demonstra importante semelhança de arrecadação de receita. Na qual, o total de receita tributária nos referidos municípios apresentavam-se na época, com o quantitativo de aproximadamente oitenta e sete mil (R\$ 87.000).

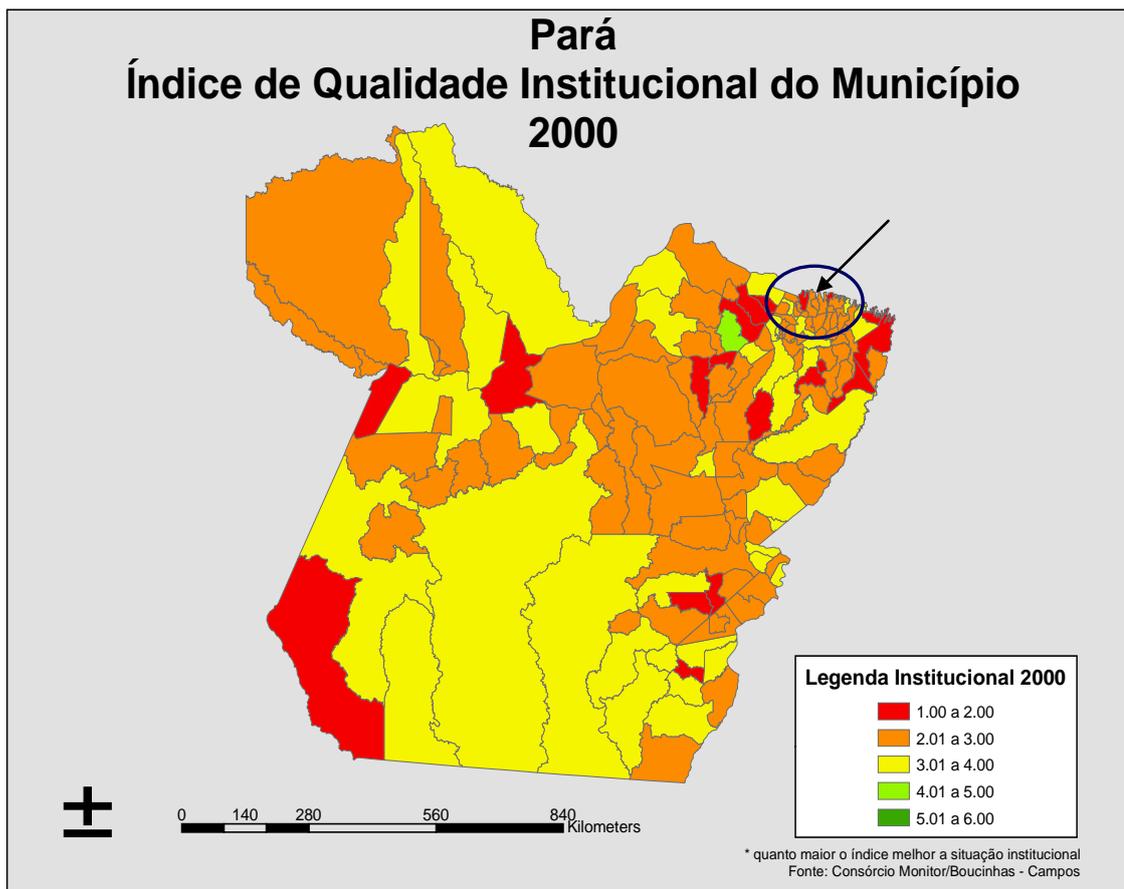
Tabela 7 - Receitas – Comparação entre os municípios.

MUNICÍPIOS	RECEITAS						
	Receita Tributária				Transferências Correntes	Outras Receitas	TOTAL
	IPTU	ISS	Outros	Total			
Curuçá	7.146	46.332	34.119	87.597	5.243.383	424.048	5.755.028
Marapanim	8.842	53.066	25.465	87.373	7.681.397	216.476	7.985.246

Fonte: SEPOF (2001).

Apesar de existir no total de outras receitas e/ou transferências correntes alguma diferença, observa-se que no universo dos municípios pertencentes ao Salgado Paraense, estes dois municípios eram os que se aproximam no que se refere ao total de receitas.

O Índice de Qualidade Institucional dos Municípios (conjunto de três sub-indicadores - gerencial, financeira e grau de participação) representados abaixo é mais uma forma de identificação das semelhanças existentes entre os municípios, visto que, conforme mapa abaixo, os municípios da região de integração do Guamá, estão na mesma faixa institucional.

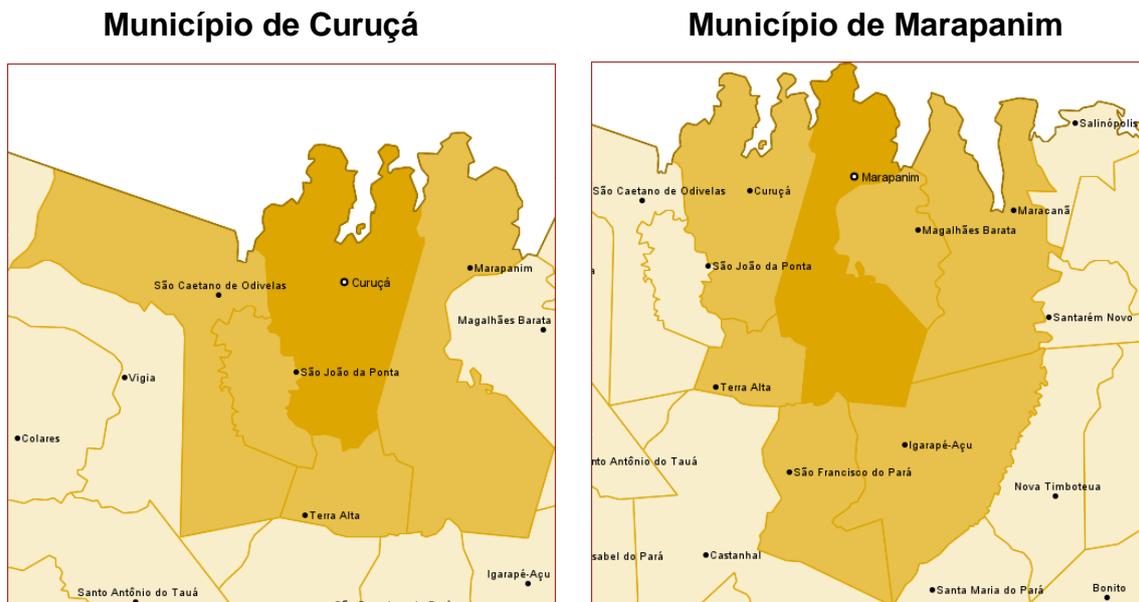


Mapa 8 - Mapa do Pará com a identificação do Índice de Qualidade Institucional do Município
Fonte: Diagnóstico SEIR (2006)

- **Municípios com características territoriais semelhantes.**

Este critério é extremamente importante, visto que, a proximidade territorial (mesma meso e microrregião e ainda municípios do litoral costeiro Paraense) facilitou tanto no acesso e mobilidade na pesquisa de campo, quanto na identificação das divergências institucionais existentes no mesmo espaço local, do ponto de vista macro da escala territorial.

Assim, conforme o mapa a seguir, a disposição territorial dos municípios de Marapanim e Curuçá (fronteiriços), apresenta-se como sendo um ponto positivo, relativo à operacionalidade da pesquisa.



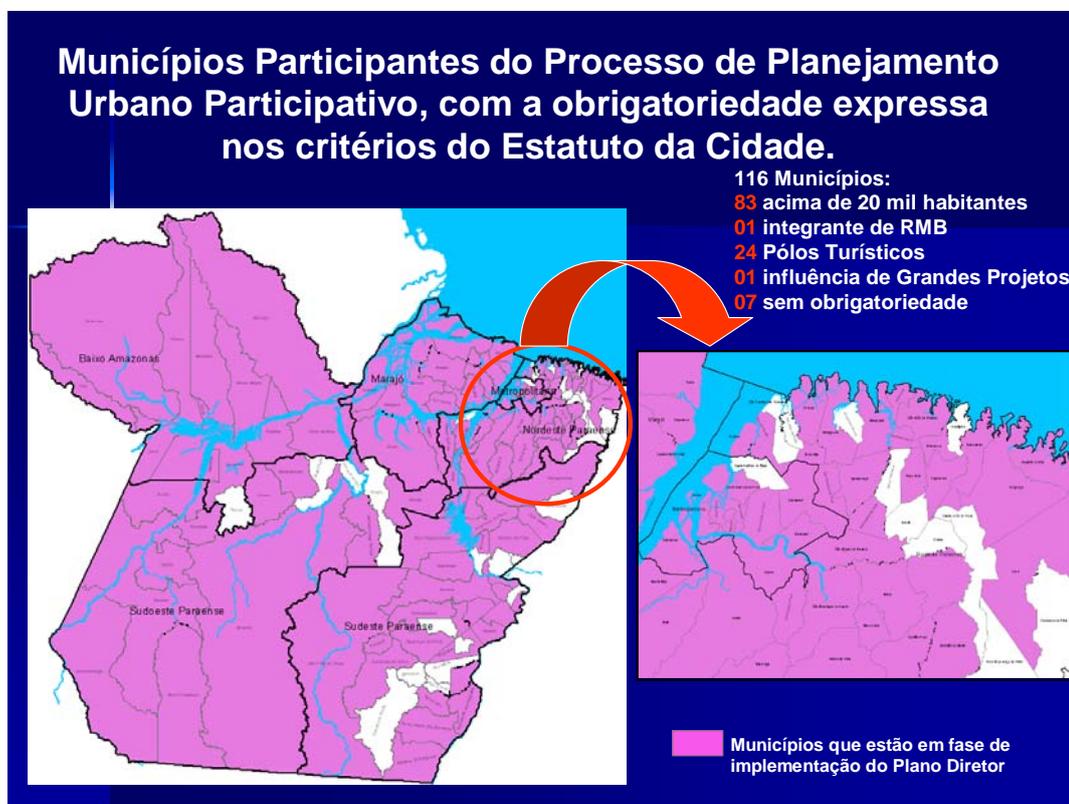
Mapa 9 - Municípios de Curuçá e Marapanim.

Fonte: Relatório de Leitura Técnica - Planos Diretores Municipais Participativos Paraenses (2006).

▪ **Municípios Participantes do processo de Planejamento Urbano Paraense, no período de 2005 a 2008, utilizando-se da mesma metodologia de Planejamento (padronização metodológica - Ministério das Cidades), porém com resultados diferenciados no processo de implementação da política urbana municipal.**

Mesmo em um universo tão amplo de municípios participantes do processo de Planejamento Urbano (com relação ao número total de municípios), para a seleção, esse critério não foi o mais difícil de identificar, visto que, nos relatórios previamente investigados, Marapanim apresentou-se como um dos municípios que mais teve dificuldades no processo de planejamento urbano, diferente do município de Curuçá que conseguiu acompanhar todas as etapas do planejamento, apesar de algumas dificuldades, o que nitidamente se reflete no processo atual de implementação da política urbana.

Contudo, o mapa a seguir ilustra não só os municípios participantes do processo, mas, sobretudo, os critérios de obrigatoriedade (incentivos seletivos - sanções), para elaboração dos Planos Diretores.



Mapa 10 - Identificação dos municípios participantes do processo de Planejamento Urbano Participativo.

Fonte: Diagnóstico - SEDURB/2007.

A partir dos critérios acima identificados, na seleção dos municípios para pesquisa, ficaram então definidos Marapanim e Curuçá, visto que, conforme os dados acima referenciados, estes seriam ideais para o estudo sistemático que se pretendia realizar, devido suas características específicas e essenciais, do ponto de vista institucional; semelhanças em muitos critérios; e diferenças em seus resultados de planejamento, ou seja, que respondiam à intenção da realização da análise comparativa pretendida.

Então, para responder a problemática levantada, uma análise comparativa do processo de elaboração e implementação do Planejamento Urbano Participativo dos dois (02) Municípios do Salgado Paraense – Curuçá e Marapanim, do período de 2005 a 2008, se fazia necessário, através de uma pesquisa que buscasse compreender um processo a partir de seus desdobramentos produzidos. Neste caso, a pesquisa realizada pode ser considerada como uma *ex-post-facto*.

Quanto ao nível de interpretação, a pesquisa realizada do tipo análise comparativa, ocorreu de forma sistemática entre dois municípios que participaram do mesmo processo de Planejamento Urbano no Estado do Pará, com características demográfica, socioeconômicas e territoriais semelhantes (fontes estatísticas obtidas, através de dados oficiais) e que desenvolveram o processo de Planejamento, com a mesma metodologia padronizada pelo Ministério das Cidades.

A utilização desse tipo de análise foi realizada para que se pudesse identificar e analisar os resultados do Planejamento Urbano de tais municípios de forma comparada.

Quanto à utilização dos resultados, pode-se dizer que a pesquisa foi direcionada para o aprofundamento das linhas de estudos, como as que enfatizam análises de Planejamento Urbano Participativo⁹⁸ e de Planos Diretores, ou seja, aumentar o corpo teórico da ciência, ou preencher possíveis lacunas no campo do estudo do Planejamento Urbano e de Políticas Urbanas com o apoio do referencial teórico da ciência política.

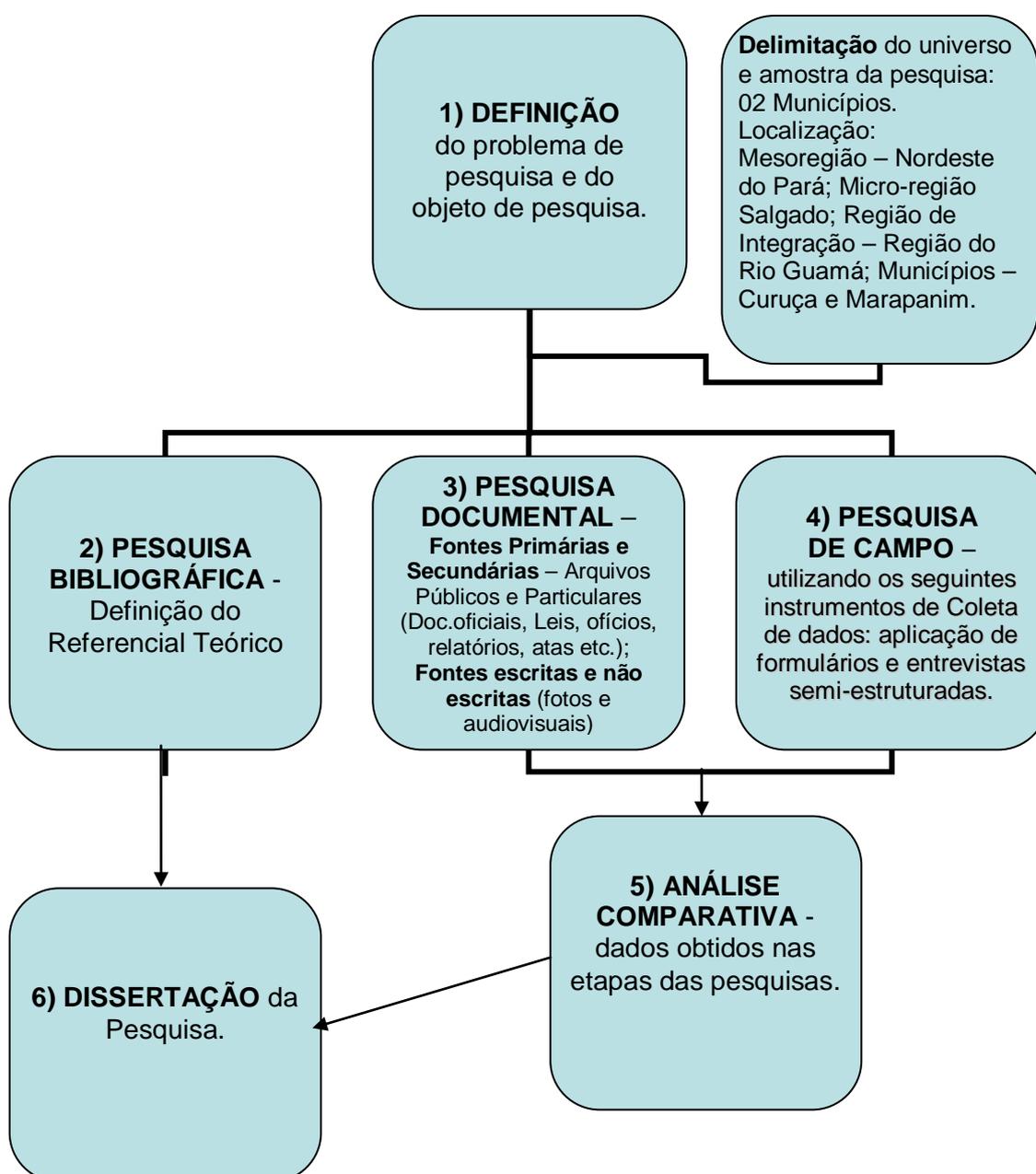
Quanto ao método utilizado na pesquisa, foi do tipo Comparativo, no qual se realizou o estudo de dois (02) municípios, em contextos sócio-político-territoriais

⁹⁸ O que se percebe é que estas ainda não possuem análises mais aprofundadas, no que diz respeito a correlação das Ações Coletivas e a Capacidade Institucional Municipal, visando a concretização da implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, construída na esfera municipal.

semelhantes, porém, com resultados no processo de implementação do Planejamento Urbano em muito diferenciados.

Com base no tipo de análise realizada e no método utilizado, os procedimentos metodológicos desenvolvidos, estiveram a cargo das seguintes pesquisas: bibliográfica, documental e de campo, conforme representação esquemática a seguir.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS – ORGANOGRAMA DA PESQUISA



Neste sentido, as etapas desenvolvidas, com suas respectivas finalidades, resultados alcançados e dificuldades enfrentadas, seguiram o seguinte formato, predominantemente qualitativas, na seqüência a seguir:

A primeira etapa da pesquisa foi iniciada pela definição do problema e do objeto de pesquisa, com base nos critérios relacionados anteriormente.

Na segunda etapa da pesquisa foram realizados estudos teóricos sobre Capacidade Institucional Municipal e Ação Coletiva, com o objetivo de analisar o processo de planejamentos urbano participativo à luz dos conceitos da ciência política, bem como, dos conceitos dos estudos urbanos.

Nessa foi desenvolvida uma Pesquisa Bibliográfica, de forma independente, caracterizando-se como meio essencial na obtenção das informações, tanto da questão histórica e contextual, como conceitual. Porém, estando durante todo o processo, sempre aberta para possíveis complementações. É importante que se registre que o referencial teórico resultou de tal pesquisa e que o mesmo incorpora esse texto final de forma fundamental.

Na terceira etapa, qualificada por uma Pesquisa Documental, foi realizada a identificação e análise de documentos, revelando informações importantes para o estudo, que não puderam ser obtidas nas outras pesquisas realizadas, ou seja, constituiu-se em uma etapa técnica significativa, que, de forma qualitativa, pôde complementar informações relevantes a este estudo.

Assim, pode-se dizer que a análise documental realizada, com o apoio de um guia⁹⁹ de consulta aos documentos elaborados pelo próprio pesquisador, foi um procedimento que serviu para se conhecer em profundidade o contexto em que o objeto de pesquisa estava inserido.

As dificuldades encontradas nesta segunda etapa se deram em torno do grande volume de documentos e informações com os quais o pesquisador se deparou para análise. E as fontes pesquisadas foram do tipo: primárias e secundárias, ou seja, arquivos públicos e particulares (documentos oficiais, leis, ofícios, relatórios técnicos sobre as experiências, atas, e avaliações técnicas da

⁹⁹ Formado por uma lista dos documentos a serem pesquisados, relação dos órgãos em que estavam arquivados tais documentos a que se pretendia ter acesso e ainda os objetivos que se pretendia alcançar com esta análise documental. (apêndice 3).

época, além de teses e artigos publicados); e fontes escritas e não escritas (fotos e audiovisuais).

Na quarta etapa da pesquisa foi realizada a Pesquisa de Campo, desenvolvida através da abordagem qualitativa, preocupada com a visão sistêmica do problema, ou seja, de descrever a complexidade do mesmo com a utilização de entrevistas, sem a preocupação da mensuração quantitativa de características ou comportamentos e sim de análise dos discursos. As dificuldades apresentaram-se no momento de realização das entrevistas (período eleitoral e logo depois mudança de governo), o que fez com que, por diversas vezes, as entrevistas fossem remarcadas, o que provocou certo atraso no cronograma das atividades realizadas na pesquisa.

Quanto à seleção dos sujeitos a serem investigados na pesquisa, esta se formalizou através da averiguação de como se deu o processo de planejamento, que acabou por revelar todos os atores participantes do arranjo institucional construído¹⁰⁰, e que, por conseguinte, aqueles que operam na arena da política urbana, desenhada na esfera da União e implementada na esfera municipal com o apoio da esfera estadual.

Pode-se dizer que para examinar a esfera federativa municipal e identificar se existe infraestrutura burocrática para gerir no nível local a política desenhada na esfera da União, um dos passos fundamentais foi a identificação dos atores a serem pesquisados.

Assim é que todos os atores envolvidos ainda no processo de planejamento da política de desenvolvimento urbano, assim como, os atualmente envolvidos em sua implementação, foram atores considerados relevantes e assim, resgatados como fontes de informações importantes para a pesquisa.

Neste sentido, podemos dividi-los em dois (02) grupos: os que participaram da elaboração dos Planos Diretores¹⁰¹ e os que estão responsáveis pelo controle e implementação dessa Política¹⁰². Sendo que:

- O primeiro grupo diz respeito aos atores participantes do grupo de trabalho gestor (Núcleo Gestor Estadual (NUGE) - representados pela SEDURB,

¹⁰⁰ No âmbito do PDM-PA-2006.

¹⁰¹ Atores participantes do arranjo institucional montado para o desenvolvimento do programa PDM-PA-2006.

¹⁰² Conselheiros e técnicos da administração pública.

CNM e FAMEP); os dos grupos de trabalho operacional, responsáveis pelo Nordeste Paraense (Núcleo de Operações Regionais (NOR) - representados pelas associações e consórcio: COIMP/AMUNEP – composto por seis técnicos); e os dos grupos de trabalho de execução municipal (Núcleo de Execução Municipal (NEM) – composto pelos técnicos municipais); e

- O segundo grupo os atores indicados ao Conselho Local da Cidade e os responsáveis na Administração Pública pelo apoio e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, instituída no Plano Diretor.

No que se refere aos instrumentos de pesquisa, dois foram os tipos de instrumentos aplicados, considerando a natureza do objeto a que se queria investigar, tais como: entrevistas e formulários.

Sendo que as entrevistas realizadas foram do tipo: semiestruturadas, consideradas um excelente instrumento de pesquisa, pois permitiu a interação entre o pesquisador (a) e o entrevistado (a) na obtenção de descrições detalhadas do processo, com atores relevantes.

As entrevistas semiestruturadas¹⁰³ foram realizadas com a discriminação dos tipos: A, B, C, D e E (apêndice 3 a 6), nos quais todas foram voltadas para os seus respectivos atores a serem investigados com seus devidos objetivos, conforme descritos a seguir:

1. **Entrevista – TIPO A** (semiestruturada) com **Representantes do Governo Estadual** – participantes do Núcleo Gestor (NUGE), no arranjo institucional.

2. **Entrevista – TIPO B** (semiestruturada) com **Representantes dos Parceiros no Programa PDM-PA-2006 (CMN, FAMEP e Associação COIMP/AMUNEP)** - participantes do Núcleo Gestor (NUGE) e do Núcleo Regional (NOR), no arranjo institucional.

3. **Entrevista – TIPO C** (semiestruturada) - **Representantes do Governo Municipal** - participantes do Núcleo de Execução Municipal (NEM), no arranjo institucional.

¹⁰³ Ver anexo 05 – Lista de entrevistas e entrevistados e ainda Anexos 05 nos tipos: A,B,C,D e E – realizadas conforme a característica das informações a que se buscava e seus respectivos entrevistados.

4. **Entrevista** – TIPO D (semiestruturada) - **Representantes dos Conselhos.**

5. **Entrevista** – TIPO E (semiestruturada) - **Representantes da Administração Pública.**

Os tipos de entrevistas (A, B e C) tiveram como objetivo a Identificação da Ação Coletiva desenvolvida no Estado do Pará, principalmente, relativo ao exercício dos papéis dos atores pertencentes à arena desenhada pela política, na gestão descentralizada das políticas públicas. Enquanto que a entrevista do tipo (D) se voltaria para verificação de como vem se dando a implementação e controle da política urbana.

Nessa abordagem, os dois conselhos estudados seriam qualificados, segundo três categorias descritivas, que envolveriam variáveis especialmente selecionadas para caracterização e estudo, tais como:

- Formação do conselho – sendo o objetivo, investigar a partir de sua constituição, quais os atores e instituições participantes, em seu contexto local.
- Composição – caracterizar quanto aos segmentos, entidades e atores, seja no plano legal e/ou real, numa perspectiva de suas interações, processos decisórios, mecanismos de escolha e organização.
- Atividades do conselho – realizar observações in loco, para identificar suas atribuições e prerrogativas legais, com vistas, à verificação de como vem se dando, na prática, sua ação concreta.

Entretanto, um imprevisto ocorreu na pesquisa, o que inviabilizou a realização de tais procedimentos (maiores esclarecimentos no capítulo 05 – seção 5.3).

Finalmente a entrevista do tipo (E), foi realizada com a perspectiva de Identificar a essência da Capacidade Institucional Municipal, relativa à capacidade gerencial e de participação na gestão descentralizada das políticas públicas urbanas.

Além das entrevistas semiestruturadas, com atores relevantes do processo, foram preenchidos formulários (apêndice 08 a 10 – formulários do tipo 01, 02, e 03), tendo por objetivo, a verificação da Capacidade Institucional Municipal, com relação

às duas principais instituições: Sociedade e Estado (estrutura burocrática da administração pública municipal).

Neste sentido, com relação à instituição Sociedade, foram necessários:

- Identificar qual a verdadeira estrutura do conselho, avaliando sua efetividade para direcionar a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal;
- Identificar sua capacidade gerencial, financeira e operacional, avaliando o grau de capacitação técnica dos conselheiros para exercerem as atividades de avaliação do Plano Diretor e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal;

Vale ressaltar que os dois (02) Conselhos Locais da Cidade¹⁰⁴ estudados, correspondentes aos dois (02) municípios em estudo, no âmbito municipal, atendem, também, por denominações diferentes, porém, a análise realizada nesse estudo, se voltou para os conselhos referentes aos que foram criados a partir do Plano Diretor Participativo.

Assim, para a compreensão da correlação existente entre Capacidade Institucional Municipal e a Ação Coletiva realizada, fez-se necessário examinar primeiramente se um nível de governo (no caso municipal) estava efetivamente assumindo a gestão da política urbana, e para tal se fez necessário a verificação da Capacidade Institucional nas três categorias de análise, a seguir melhor detalhadas na seção 4.2, sendo estas do tipo: gerencial, financeira e participativa.

Torna-se importante dizer que, vários são os aspectos que poderiam ser utilizados para mensurar ou diagnosticar estas categorias, porém, os aspectos que foram identificados para esta análise foram os seguintes:

- a) Capacidade Financeira - entender as receita e despesas, e sua aplicabilidade no que tange à Política Urbana.
- b) Capacidade Gerencial - Identificar os instrumentos de gestão e de planejamento, quanto à sua existência e atualização; e a situação da estrutura

¹⁰⁴ Denominação dada pelo Ministério das Cidades.

municipal, quanto, a gestão e organização, quanto aos recursos humanos e de tecnologia de informação, e quanto às normas e processos.

c) Capacidade Participativa

c.1 - na etapa de elaboração da política- os indicadores educacionais; o quadro técnico municipal especializado disponível (2005-2006); o envolvimento dos atores municipais no processo; a rotatividade de técnicos nas capacitações para o planejamento; e a participação da sociedade civil no processo de planejamento.

c.2 – na etapa de implementação da política - identificar a existência de: conselhos instalados, paritários e deliberativos e ainda os que administram fundos e conselhos locais da cidade.

No que se refere, aos Instrumentos utilizados para análise dos dados acima obtidos nas pesquisas: documental e de campo, a análise dos discursos nas entrevistas semiestruturadas, apresentaram-se como o melhor instrumento para a compreensão do processo de planejamento e da ação coletiva evidenciada. Enquanto que as informações obtidas sobre a CIM e os dados de caracterização geral dos municípios, a tabulação dos dados obtidos nos formatos de tabelas e gráficos foram os que melhor se adequaram ao resultado da pesquisa.

Concluí-se esta seção, com a indicação de que estes procedimentos ora apresentados possam servir como caminhos metodológicos a serem percorridos por futuros pesquisadores com a intenção de buscar novos conhecimentos científicos, e ainda dar a estes, subsídios importantes para o processo de Revisão dos Planos Diretores que se iniciarão a partir do ano de 2010.

5.2 ANÁLISES DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL: CURUÇÁ E MARAPANIM

Nessa subseção, apresenta-se uma análise com base na pesquisa realizada, sobre as capacidades municipais: gerencial, financeira e de participação, na gestão da política de desenvolvimento urbano¹⁰⁵, ou como alguns autores preferem chamar,

¹⁰⁵ Aquela delineada na Lei do Plano Diretor Urbano Participativo Municipal

aquelas referentes à capacidade de planejamento, administração e gestão municipal com o formato participativo.

A análise do tipo comparativa foi realizada tomando-se por base, as três categorias acima referenciadas, porém, enfatizando o período de 2005 a 2008, os quais em algumas situações, se divide claramente em dois momentos diferenciados. Sendo o primeiro, no processo de elaboração da política, no período de 2005 – 2006, no âmbito dos municípios de Curuçá e Marapanim – Pará e o segundo, quando do processo de implementação de tal política iniciada em 2007 - 2008.

A partir desse esclarecimento metodológico de como se deu a análise, é importante enfatizar que recomendassem que futuramente, esse tipo de aferição, preferencialmente, seja, realizada em momentos que antecedam as atividades de revisão dos Planos Diretores, principalmente, aqueles com o prazo de revisão para 2010, com vistas, ao melhor desempenho no processo de planejamento e desenvolvimento de produtos¹⁰⁶.

Assim, para iniciar tal análise é importante resgatarmos o contexto de que no Brasil, a descentralização administrativa não fez parte do momento da fundação da República só sendo retomada no início dos anos 80, assim o enorme legado de desequilíbrios regionais e desigualdades sociais tornou-se uma tarefa importante a ser resolvida, no qual, somente os municípios conhecendo suas especificidades poderiam assumir tal árdua tarefa, visto que, tanto os desequilíbrios regionais e desigualdades sociais se reforçam mutuamente.

Seguindo paralelamente a autonomia dada aos municípios, no contexto de aprofundamento da democracia, tais desigualdades ficam muito mais evidentes e como consequência sensibiliza a opinião pública e o próprio eleitorado. Em decorrência dessa sensibilização, uma pressão crescente de diversos setores da sociedade para que o poder público encontre soluções concretas de reduzir esses desequilíbrios através de políticas públicas se fazem presente.

No Estado do Pará, não poderia ser diferente, visto que, diversos são os relatórios de governos passados e atuais que comprovam de forma clara e precisa as disparidades regionais que ainda persistem. Porém, mesmo nessas desigualdades ainda é possível identificar através de indicadores socioeconômicos que existem municípios semelhantes estruturalmente, contudo díspares no trato das

¹⁰⁶ Diagnósticos institucionais, leituras técnicas e comunitárias com maiores análises.

proposições das soluções ou políticas públicas.¹⁰⁷ Isso porque as suas capacidades institucionais municipais são realmente diferentes, conforme poderá se verificar a seguir.

5.2.1 Capacidade Institucional Municipal – Financeira

Fundamentada num demonstrativo da situação financeira municipal (disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Município – TCM) com a descrição das receitas e despesas, no período de 2005 a 2008, verificou-se que a capacidade financeira de cada município está diretamente relacionada à sua capacidade fiscal, ou seja, suas receitas (correntes - próprias e de transferências; e de capital) e despesas (gastos com pessoal e de investimentos).

Metodologicamente, como forma complementar e de validação dos dados¹⁰⁸ adquiridos em diversos órgãos (como exemplo: SEDURB e TCM), foram realizadas visitas técnicas locais¹⁰⁹ (pesquisa de campo – prefeituras municipais), entrevistas e preenchimento de formulários com o apoio de técnicos da administração municipal. Além disso, para sistematização dos dados foram elaboradas algumas tabelas mais a frente ilustradas.

No que se refere, a autonomia financeira municipal, a Constituição Brasileira regulamenta as competências dos municípios no art.30, no qual, são consideradas receitas próprias (IPTU¹¹⁰, ITBI¹¹¹, ISS¹¹², CONTRIBUIÇÕES¹¹³, etc.) ou de transferência (ICMS¹¹⁴, IPVA¹¹⁵, IPI¹¹⁶, IR¹¹⁷, etc.).

¹⁰⁷ mesmo que estas sejam construídas de forma metodológica igual e com o mesmo desenho.

¹⁰⁸ Diagnóstico Institucional – SEDURB (2001 – 2007)

¹⁰⁹ no âmbito de cada prefeitura

¹¹⁰ IPTU – Imposto predial e territorial urbano: fator gerador - o domínio e a posse da propriedade; base de cálculo é o valor venal obtido através da Planta de Valores e em função do Cadastro Imobiliário do Município. (LIPORONI, 2003)

¹¹¹ ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis: fator gerador – transferência da propriedade do imóvel; base de cálculo – valor venal, obtido através da Planta de Valores e em função do Cadastro Imobiliário do Município. (LIPORONI, 2003)

¹¹² ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza: fator gerador a prestação de serviços por empresas profissionais autônomos e outros; base de cálculo – valor do serviço prestado, obtido através do cadastramento destes prestadores de serviços, chamados Cadastro Mobiliário ou de Atividades econômicas. (LIPORONI, 2003)

Conforme Liporoni (2003), além das transferências institucionais acima referenciadas, destaca-se o Fundo de Participações do Município (FPM), proveniente da União e a quota parte do município, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (QPM-ICMS) realizados pelo governo estadual.

No que se refere às receitas tributárias próprias, os municípios contam com as receitas tributárias próprias discriminadas e analisadas em tabela elaborada (apêndice 11) assim como as suas devidas despesas (apêndice 12).

Em uma breve síntese analítica o quadro elaborado no apêndice 11, demonstra que no diagnóstico municipal foi verificado, que a maioria das receitas municipais são provindas das transferências da União e do Estado, diante da baixa capacidade de tributação municipal de arrecadação de taxas. No qual, dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação

Neste contexto, torna-se importante registrar que, para os tributos serem devidamente cobrados e recebidos, a base legal deveria estar atualizada e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, conforme apêndice 13, quanto à atualização dos códigos tributários dos municípios selecionados, o que se verificou foi que, os códigos estão desatualizados e com defasagem de aproximadamente mais de dez anos tanto para o município de Curuçá, como para o de Marapanim.

De tal modo que, o código tributário municipal de Curuçá - Lei nº1718/91 que alterou a Lei nº1268/84, mesmo com tal defasagem ainda é o código utilizado na atualidade, apesar de atividades e ações de fortalecimento institucional (discussões e reflexões) terem sido realizadas por técnicos da área das duas esferas federativas (Estado e Município), através do PARÁ URBE desde 2004, não houve continuidade das atividades para revisão até o presente momento.

¹¹³ Receita obtida através da execução de serviços públicos: fator gerador é a valorização dos imóveis; base de cálculo é o valor da obra executada dividido pelos imóveis beneficiados. (LIPORONI, 2003)

¹¹⁴ ICMS – Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços

¹¹⁵ IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotivo

¹¹⁶ IPI – Imposto sobre produtos industrializados

¹¹⁷ IR – Imposto de Renda

É importante ressaltar que o código de Curuçá não define a fórmula de cálculo do IPTU, sendo, portanto, necessária uma urgente revisão, para que se possa implantar um sistema de cálculo da base do imposto de forma legal.

Quanto ao código tributário de Marapanim (Lei Municipal nº1405/93) a informação que obteve *in loco* foi que, “o mesmo também é omissa tanto na fixação da base de cálculo do imposto urbano, quanto aos fatores de correção”. Enfim, a todos os elementos indispensáveis para se chegar ao valor venal do imóvel, para que este seja calculado de forma legal para a aplicação do IPTU. (entrevista realizada em 12 de dezembro de 2008).

Neste sentido, uma ação importante foi realizada em 2005, quando uma minuta definindo a base de cálculo do imposto para avaliação e aprovação pelo município de Marapanim, foi proposta pelo programa de apoio e fortalecimento institucional a fim de efetivar a regulamentação da solicitude, porém, até o fim de 2008 esta proposta ainda não se efetivou.

Ainda sobre Marapanim, quanto aos demais impostos cobrados como: o imposto sobre serviço de qualquer natureza, ainda não fez a atualização devida para aumentar a lista de serviços que incidem na cobrança deste imposto; o imposto sobre vendas de combustíveis líquidos e gasosos – IVVC, o código ainda faz referência ao tributo extinto com a emenda constitucional nº03/03; em relação ao ITBI, sua base de cálculo está sendo cobrado pelo valor venal atribuído ao imóvel. Conforme diagnóstico Institucional, realizado quando da pesquisa de campo.

No que se refere às taxas, nos dois municípios observa-se que ocorre o mesmo fenômeno que não é privilegio apenas de Curuçá e Marapanim, a atribuição de alguns serviços públicos¹¹⁸ a título de taxa, quando, na realidade, devem ser cobertos os respectivos custos, através de imposto ou contribuição de melhoria, pois para que aquela incida em tais serviços, seria necessário haver caracteres como a divisibilidade e especificidade, portanto, qualquer tipo de cobrança neste sentido, torna-se inconstitucional.

Quanto às contribuições de melhorias, ocorre o mesmo fenômeno que também não é privilégio apenas de Curuçá e Marapanim, pois os municípios declaram a cobrança desta de forma inadequada, devido a uma série de fatores dentre os quais econômicos e principalmente políticos.

¹¹⁸ Conservação de vias e logradouros públicos, limpeza pública, tratamento de árvores, conservação e reparação de calçamento.

Vale ressaltar que o projeto de Lei nº003/03 que institui a contribuição de iluminação pública de Marapanim, já se encontra sancionado através da Lei nº1641 do respectivo ano. Enquanto que Curuçá instituiu a contribuição através da Lei nº1873/03, tendo por premissa o custeio do serviço de iluminação pública, bem como sua expansão, podendo firmar convênio com a Rede Celpa.

Existe ainda a exclusão do crédito tributário (isenção) nos dois municípios, porém, em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal ser rigorosa no que concerne à renúncia de receita, não há em nenhum dos códigos dos dois municípios, qualquer exclusão que possa ferir tal preceito legal.

O reflexo do diagnóstico acima descrito sobre a necessidade de atualização dos códigos tributários, cobrança ou não cobrança dos impostos, taxas e contribuições está diretamente representado no comportamento das receitas¹¹⁹ e das despesas em cada município entre 2005 e 2008, conforme a tabela (apêndices 11 e 12).

O que se percebe é que no decorrer desse período houve um aumento geral tanto das receitas, quanto das despesas nos dois (02) municípios, porém, Curuçá se destaca com 20% no que se refere à arrecadação de IPTU, acredita-se que provocado pela influência das ações de capacitação realizadas e o envolvimento da variável política. Porém, ainda deixando em muito a desejar.

O Sistema de Gestão Cadastral e Imobiliário em Curuçá foi implantado em 2001. A atual equipe de tributação, assim como o Analista de Sistema da prefeitura conhecem, os critérios utilizados, sendo apenas usuários desse sistema os conhecedores, inclusive, da metodologia de cálculo do IPTU que vem sendo aplicada. Paralelos a este, existe o Sistema desenvolvido pelos Técnicos da prefeitura para ITBI, ISS e taxas que estão sendo efetivamente cobrados, sendo que a metodologia de cálculo dos mesmos difere das determinações do código tributário em vigor.

É importante ressaltar que nos dois municípios tem havido aumento das transferências constitucionais devido à descentralização de outras áreas tais como:

¹¹⁹ Estas são divididas em: receitas correntes que podem ser próprias dos municípios (tributárias, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes); e as receitas de capital, classificadas em próprias, em transferências e em operações de crédito (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital). Disponível no site <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp>.

educação e saúde, sendo que a área da política urbana ainda é bastante desconsiderada.

Quanto às despesas estas se dão nos dois municípios principalmente com pessoal (recursos humanos), que crescem na medida em que os municípios absorvem ações municipais nas áreas de educação, saúde e institucional e devido à remuneração dos profissionais envolvidos em tais ações, e/ou contratações de consultorias para obtenção de mão de obra capacitada, para desenvolver as ações previstas.

Assim é que a participação efetiva dos técnicos municipais de Curuçá nos cursos de capacitação oferecidos pelos programas de fortalecimento institucional¹²⁰ favoreceu no preenchimento de lacunas existentes nos recursos humanos, diferente do ocorrido com o município de Marapanim.

No geral o que se visualiza é que a variável política tem grande influência na questão da capacidade financeira municipal, visto que, sua aprovação, influência e incentivo para que ações do tipo que promova atualizações do código tributário, da Planta de Valores Genérica (PVG)¹²¹, realização do cadastro municipal¹²² e ainda capacitação dos técnicos municipais em tais áreas, são as bases para o aumento da arrecadação municipal e conseqüente aumento de receita municipal para que se possa, atender as demandas sociais¹²³ refletidas nas políticas elaboradas, em especial a política de desenvolvimento urbano, expressa no plano diretor municipal participativo.

¹²⁰ Conforme diagnóstico de aferição de metas institucionais do programa PARÀ URBE.

¹²¹ Parte integrante e básica do sistema de informações do Cadastro Municipal e juntamente com o Cadastro Imobiliário formam a base de cálculo tanto para o IPTU, quanto para o ITBI e a contribuição de Melhoria; ela deve também apresentar o valor unitário de cada face de quadra da área urbana do município. (LIPORONI, 2003)

¹²² É através deste que se faz a implementação da gestão tributária, visto que, é através do sistema de informações cadastrais que se pode lançar mão das receitas decorrentes de tais impostos, taxa e contribuições.

¹²³ Educação, saúde, saneamento e ordenamento territorial para minimizar as desigualdades sociais.

5.2.2 Capacidade Institucional Municipal – Gerencial

A análise da capacidade¹²⁴ de cada município, de gerenciar, está fundamentada nas tabelas elaboradas e sistematizadas conforme os apêndices (13 e 14). Para tal, foi adotada como base para a análise comparativa, a realização de um diagnóstico institucional¹²⁵ com a identificação dos instrumentos de gestão e de planejamento, quanto a sua existência e atualização; e a situação da estrutura municipal, quanto à gestão e organização, os recursos humanos e de tecnologia de informação, e normas e processos.

O formato metodológico acima identificado foi realizado, com vistas, a identificação da situação real de gerenciamento do município, devido sua influência direta no desdobramento das políticas urbanas.

Assim, quanto aos instrumentos de gestão e de planejamento, tendo em vista a sua devida importância e funções, o que se percebe é que os instrumentos que se encontram elaborados nos municípios de Curuçá e Marapanim (conforme apêndice 13), refletem apenas as obrigações constitucionais que influenciam diretamente nas receitas provenientes de transferências, pois os instrumentos que promoveriam o aumento das receitas próprias, o ordenamento territorial e a justiça fiscal, estes são deixados de lado em função das questões eleitoreiras e políticas.

Observa-se que é mais fácil para os gestores, por questões políticas, deixarem de cobrar os tributos, do que perder os possíveis votos com o desagrado do seu eleitorado, quando da cobrança dos tributos. Neste sentido, um grande avanço tem se dado, a multiplicação de disseminadores da educação fiscal.

Voltando à questão da sistematização dos dados para análise da capacidade gerencial, dividiu-se os instrumentos entre os de gestão (sendo estes ainda divididos em os referentes à estrutura administrativa e os de planejamento do desenvolvimento urbano) e os de planejamento (sendo estes divididos em Instrumentos que são elaborados periodicamente; os básicos de Planejamento; os desenvolvidos a partir do Plano Diretor; e os de gestão tributária).

¹²⁴ Referente a capacidade gerencial, fundamentada na identificação da capacidade normativa municipal existente (instrumentos de gestão), que tem como intenção o gerenciamento urbano para a implementação de políticas urbanas.

¹²⁵ Embasado em pesquisa documental e de campo

Neste entendimento, após observações, reflexões e comparações analíticas sobre os instrumentos de gestão, pode-se dizer que:

a) Os instrumentos referentes à estrutura administrativa, independente do período, apesar de serem de fundamental importância municipal encontram-se desatualizados e defasados, ou ainda inexistem no âmbito da estrutura de gestão. Isto efetivamente demonstra a fragilidade institucional da esfera federativa municipal.

b) Os instrumentos referentes ao planejamento do desenvolvimento urbano que deveriam definir o conjunto de diretrizes fundamentais de desenvolvimento municipal, também inexistem ou quando existem, são setoriais e/ou só existem devido a exigências destes para que se possam ter as transferências de recursos constitucionais.

Quanto aos instrumentos de planejamento inerente a sua missão e direcionamento das políticas públicas - essenciais à solução das demandas sociais, pode-se dizer que:

a) Os instrumentos que são elaborados periodicamente por força da obrigatoriedade da Lei de Responsabilidade Fiscal, são desenvolvidos normalmente e, portanto, nunca deixam de ser elaborados. Porém, algumas lacunas normalmente são verificadas, inerentes à capacitação profissional dos técnicos municipal para desenvolvê-los, de forma que integre as políticas e tenham a visão de futuro necessária a determinações orçamentárias.

b) Quanto ao instrumento básico para o Planejamento, a Lei de perímetro urbano embasou o planejamento, mesmo estando desatualizada, o que jamais deveria ter ocorrido, ou seja, deveria ter sido ajustada antes mesmo da elaboração do plano diretor.

c) Quanto ao instrumento básico de Planejamento Urbano, o Plano Diretor Urbano Participativo (PDMP)¹²⁶, devido à obrigatoriedade e imposição de prazos constitucionais, este, foi devidamente elaborado, porém, devido à variável política, Curuçá em 2008 deu continuidade ao processo e iniciou a implementação do Plano. Enquanto, Marapanim paralisou o processo.

¹²⁶ Define um conjunto de diretrizes de desenvolvimento econômico e físico-territorial do município, amparadas, quando aplicáveis, por instrumentos legais aprovados pela Câmara Municipal.

d) Os instrumentos desenvolvidos a partir do Plano Diretor, conforme informações obtidas em campo, devido à falta de fiscalização e controle social, os instrumentos indicados nas disposições transitórias de cada plano, não estão sendo elaborados e nem tampouco existem dotações orçamentárias no PPA, LOA e LDO, para contratação de equipe técnica para maiores estudos que possam embasar a elaboração de tais Leis e códigos, fundamentais para o ordenamento territorial urbano.

e) Quanto aos instrumentos de gestão tributária, o que se verifica (com base no apêndice 07 e informações obtidas através de entrevistas com técnicos municipais) é que, diante da desatualização da cartografia, da PVG e do cadastro, apesar da regulamentação da base de cálculo do IPTU, torna-se difícil que ocorra a devida arrecadação em função aos diversos fatores, técnicos, operacionais e políticos. Apesar disso, enquanto Marapanim paralisou por completo as atividades, Curuçá apesar da desaceleração, deu continuidade as atividades.

f) No que se refere ao Código Tributário, a revisão e atualização do código vigente no município que deveria ocorrer o mais rápido possível, não aconteceu; o Cadastro Técnico que deveria ser elaborado e/ou atualizados, também não está sendo devidamente trabalhado; e ainda a base cartográfica e a implantação do sistema de informação automatizado para arrecadação de impostos, também estão aguardando a iniciativa e indução da atividade pela esfera estadual, assim como a capacitação de técnicos municipais, quando da oferta de cursos ligados à atividade urbana – cadastro, educação fiscal e planejamento urbano municipal.

Em síntese, dentre as principais ações de desenvolvimento e fortalecimento institucional que faltam ser efetivamente realizadas nos municípios, encontram-se:

a) Reestruturação Administrativa – adequação da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal às atuais necessidades do Município e implantação de procedimentos de trabalho correspondentes, incluindo aqueles relacionados à atividades de planejamento urbano.

b) Elaboração e/ou revisão de leis complementares a instrumentalização para o processo de planejamento urbano – lei de uso e ocupação do solo, parcelamento, códigos de obras, entre outras adequadas à realidade municipal.

c) Inventário da oferta de equipamentos e serviços públicos urbanos – para levantamento e registro da demanda existente por tais serviços e equipamento públicos referente a cada realidade local.

d) Instalação do Conselho Local da Cidade e seu real funcionamento, com vistas, à efetiva gestão participativa, fiscalização e controle social da política de desenvolvimento urbano municipal.

Em resumo, quanto à capacidade de planejamento e implementação de políticas dos Municípios, nessa subseção, o que se observa é que, houve um aumento da capacidade gerencial no município de Curuçá a partir de 2005 através das atividades¹²⁷ desenvolvidas no âmbito do convênio com o PARÁ URBE e seu componente de fortalecimento institucional, e que foram continuadas nos anos seguintes. Enquanto que Marapanim em 2006 paralisou as atividades não dando continuidade aos trabalhos.

Neste entendimento, a intervenção institucional do programa PARÁ URBE que embora não seja voltado especificamente para o planejamento urbano, desenvolve o que seria a base para um bom planejamento, ou seja, o desenvolvimento e fortalecimento institucional, porém, se concretiza a questão da re-centralização do poder num arranjo institucional hierarquizado que privilegia a interface entre as esferas governamentais e ainda entre o público e o privado.

Dando continuidade às análises, no que se refere à estrutura municipal, conforme embasamento e informações do diagnóstico institucional realizado foram observados, conforme apêndice 14 que:

- Diante das dificuldades encontradas, quanto à falta de transparência da gestão, conscientização e politização da sociedade, de recursos, de prioridade por parte da prefeitura quanto às ações desenvolvidas, entre outros. O que se percebe que a solução seria o estabelecimento de um verdadeiro pacto entre o poder público e a sociedade, ou seja, uma verdadeira parceria e construção de capital social e laços de confiança, conforme Putnam claramente discorre sobre tal questão.

- Com a baixa atuação dos conselhos municipais, a solução seria o fortalecimento dos conselhos, estabelecimento de reuniões periódicas e institucionalização da participação dos atores da sociedade em geral.

¹²⁷ De cadastro, capacitação dos técnicos municipais e educação fiscal.

- Perante a falta de envolvimento dos municípios, de integração das secretarias, de integração do Legislativo e Executivo e falta de articulação em geral. Indica-se o incentivo e vinculação de alguma forma nas articulações realizadas.

- Diante da descontinuidade das ações por mudanças de pessoal e direcionamentos diversos em curto período de tempo, centralização de pessoal, desnivelamento da equipe técnica, entre outros. Indica-se maior sensibilização dos gestores e legislativo, concursos públicos, criação de um plano de capacitação periódico para cada área da gestão, maior descentralização das decisões, em consonância com a participação social e estabelecimento de parcerias diversas com vistas à capacitação profissional.

- No que se refere à questão do sistema de informação e da necessidade de equipamentos para atualização da cartografia que se encontram desatualizadas; dos bancos de dados que são insuficientes, desatualizados e sem integração com as demais secretarias municipais; e ainda com a falta de informações para o planejamento e até mesmo as gerenciais. E ainda poucos são os recursos para investimentos, ou seja, que acaba na dependência de consultorias externas. Indica-se o estabelecimento de parcerias com as esferas estaduais e federais, desenvolvimento de sistemas específicos às suas necessidades locais, criação de banco de dados com a integração de secretarias e periodicamente alimentados.

- Quanto aos processos e às normas de procedimento, no qual, há uma série de dificuldades descritas no apêndice 13, entende-se que o direcionamento, se dá, no sentido de estabelecimento de normas específicas e parâmetros técnicos discutidos entre os diversos setores das secretarias.

Assim é que na gestão do planejamento, o que se observou foi que no período de elaboração da política urbana, o município de Marapanim encontrava-se apoiado por consultorias externas, como forma de superar as necessidades de capacitação do quadro de servidores, especialmente nesta área de gestão urbana. Enquanto que no período de implementação, a finalização de contratos de consultorias paralisou o processo de implementação da política urbana.

Nesta mesma área de gestão acima referendada, o município de Marapanim se diferencia de certa forma de Curuçá, na medida em que, no período de elaboração da política urbana a questão foi tratada no âmbito da própria prefeitura

(pelos próprios servidores), mesmo com a necessidade de capacitação, por parte do quadro de servidores.

No período de implementação, a situação se complicou ainda mais para Marapanim, visto que, nem no grupo dos municípios que estão implementando o plano diretor ele entrou, enquanto que Curuçá aderiu ao programa de capacitação e está desenvolvendo o projeto de Regularização Fundiária, uma das diretrizes do plano diretor.

Assim a reflexão que se faz dessa questão é que, tendo em vista a grande necessidade de capacitação do quadro de servidores municipais, no que tange à área do planejamento e gestão, nos dois (02) municípios, tanto no período de elaboração, quanto na implementação, é marcada por uma estrutura ineficiente e burocratizada como pode ser claramente observada ainda nos quadros 04, 05 e 06 (pág. 115 a 117), principalmente quando dos desafios do processo de ordem gerencial (etapa de elaboração do Plano Diretor dos dois municípios), nos itens 01, 02 e 03.

Neste sentido, em síntese pode-se dizer que com as ações de desenvolvimento e fortalecimento institucional efetuadas nos municípios pelo poder público estadual com a parceria da esfera federal, apesar de em muitas situações re-centralistas e autoritárias, foram e ainda são muito importante, na medida em que se verifica avanços na capacidade institucional municipal – gerencial, contudo novamente enfatizando que, dependendo da variável política, o avanço poderá ser ainda muito maior.

MUNICÍPIO	PERÍODO	
	2005 a 2006	2007 a 2008
CURUÇÁ	Momento de elaboração da política urbana, no qual, a situação gerencial do município era bastante deficitária, tendo em vista que tanto os instrumentos de gestão, quanto os de planejamento estavam desatualizados ou inexistiam. Além do que a estrutura da esfera municipal, no que se refere a gestão e organização da prefeitura; aos recursos humanos e de tecnologia de informação; e as norma e processos existentes, encontrava-se com grande déficits em termos técnicos, operacionais e financeiros. Porém, com o apoio do arranjo institucional e desenvolvimento do fortalecimento institucional, o município obteve certo aumento de sua capacidade mesmo não sendo ainda, a desejável.	Momento de implementação da política de desenvolvimento urbano, situação gerencial do município se torna um pouco melhor se comparado a Marapanim, do ponto de vista da gestão normativa, tributária e da implementação da política, visto que, seu cadastro evoluiu e a arrecadação aumentaram em 20% a mais que Marapanim, acredita-se que com a influência da variável política e apoio ao fortalecimento e desenvolvimento institucional, determinante em tal questão.
MARAPANIM	Semelhante a Curuçá, neste momento de elaboração da política urbana, a situação gerencial era bastante deficitária, tendo em vista que tanto os instrumentos de gestão, quanto os de planejamento estavam desatualizados ou inexistiam. A estrutura municipal, também referente a gestão e organização da prefeitura; aos recursos humanos e de tecnologia de informação; e as norma e processos existentes, encontrava-se com grande déficits em termos técnicos, operacionais e financeiros. Porém, diferente de Curuçá as atividade de desenvolvimento do fortalecimento institucional foram paralisadas, e pode-se dizer que o município estaginou nesta área.	Momento de implementação da política, a situação gerencial do município continuou a mesma, devido a falta de interesse político e paralização do ponto de vista da elaboração dos instrumentos complementares ao planejamento, gestão tributária e de participação, fiscalização e controle social, ou seja, do fortalecimento e desenvolvimento institucional.

Quadro 7 – Síntese.

Fonte: Autoria própria, 2008.

Com base no diagnóstico institucional realizado, e tendo em vista que, as propostas de políticas públicas estão normalmente ancoradas na realidade da

capacidade normativa e financeira municipal. O que se percebe é que, o município de Curuçá avançou bem mais nas questões tributárias do que o município de Marapanim, tendo por base que, o cadastramento e a fiscalização do tributo evoluiu bem mais no município de Curuçá devido à influência da variável política e a evolução da construção do capital social, determinante em tal questão. A consequência disso pode ser verificada na arrecadação de tributos de Curuçá que aumentou em 20% a mais que Marapanim, significando uma possibilidade maior no atendimento às demandas sociais locais.

Com relação à evolução na construção do capital social, o que se observa é que mesmo em um processo embrionário, tal questão se mostra cada vez mais determinante no alargamento de espaços públicos decisórios, transparência da gestão pública, controle social e participação popular, como veremos a seguir.

5.2.3 Capacidade Institucional Municipal de Participação

Conforme o embasamento teórico estruturado no Capítulo 02, na seção 2.3, referente às capacidades que compõe a CIM, em especial a Capacidade Participativa, primeiramente se fez necessário um resgate da situação em que o município se encontrava para desenvolver o processo de planejamento urbano, tendo por base o atendimento necessário ao princípio básico da política urbana, o indispensável esforço de se discutir as questões das cidades, com os vários setores da sociedade¹²⁸.

Neste sentido, verificou-se a necessidade de analisar a capacidade participativa dos municípios, em dois momentos: no processo de elaboração e na implementação da política.

Assim é que, o embasamento da análise da capacidade participativa, no momento de elaboração da política de desenvolvimento urbano, foi necessário identificar: os indicadores educacionais¹²⁹; o quadro técnico municipal

¹²⁸ Exigências expressas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto no Estatuto da Cidade (Lei de nº 10.257/01).

¹²⁹ Com base nos diagnósticos institucionais SEPOF/SEDURB/IDESP.

especializado¹³⁰ disponível (2005-2006); o envolvimento dos atores municipais no processo¹³¹; a rotatividade de técnicos nas capacitações para o planejamento; e a participação da sociedade civil no processo de planejamento¹³². Por fim, como forma de averiguação dos dados acima levantados, através de pesquisa documental, realizou-se ainda, a análise do discurso dos questionários aplicados na pesquisa de campo.

Quanto ao momento de implementação da política urbana, primeiramente foram identificados os conselhos municipais existentes, e posteriormente investigados os conselhos¹³³ instituídos, nos Planos Diretores Municipais, quanto à sua instalação e implementação do sistema de monitoramento e controle, além da realização de suas devidas ações estratégicas.

Quando da existência do mesmo, a intenção era de poder avaliá-los, no que se referiam a sua composição, formação técnica, atividades, periodicidade de reuniões e o que houvesse.

De tal modo, que é essencial que se faça imediatamente a seguir, a identificação das bases de informações que respaldam as análises do primeiro momento, o de elaboração da política.

- **Indicadores Educacionais Municipais**

Esses indicadores deveriam revelar o resultado de políticas bem sucedidas, porém, na maioria dos municípios paraenses, são resultado das deficiências de oferta e mesmo ausência de programas educacionais no passado, que acabam por refletir na atualidade as demandas existentes por políticas ativas na área da educação (trajetórias dependentes). Área essa que, em hipótese alguma, pode ser desconsiderada, pois, dependendo da faixa etária poderá excluir uma parcela da sociedade que poderiam, em muito, contribuir nas discussões.

Dois exemplos práticos dessa situação, conforme fato discorrido em entrevista realizada, “no âmbito de uma leitura comunitária, aconteceu que um senhor de sessenta (60) anos analfabeto, participando da plenária de identificação

¹³⁰ Com base nos diagnósticos institucionais SEPOF/SEDURB/IDESP.

¹³¹ Relatórios técnicos da SEDURB, no processo de acompanhamento do PDM-PA-2006.

¹³² Relatórios técnicos da SEDURB, no processo de acompanhamento do PDM-PA-2006; leitura e análise das atas das reuniões comunitárias, audiências públicas e conferências.

¹³³ Ou seja, em particular os conselhos locais da cidade ou de desenvolvimento urbano.

das problemáticas locais de seu núcleo urbano, com maior conhecimento da sua realidade local, melhor até mesmo do que os técnicos souberam indicar as áreas de risco por alagamentos periódicos e vulnerabilidade por vinculação de doenças e segurança urbana, porém, com muita dificuldade de se expressar, demorou em apontar tal situação, em função da falta de uma prévia capacitação de linguagem verbal". (entrevista realizada, 10 de dezembro de 2008).

Enquanto que em outra situação, um garoto de doze (12) anos em plena atividade escolar, soube desenhar perfeitamente o croquis de sua área, que em pouco tempo se tornou a planta de localização mais precisa que se viu até aquele momento, diante da situação de que, aquela área, há pouco tempo se tornará uma aglomeração urbana e o próprio corpo técnico municipal ainda não tinha um desenho técnico mais atualizado e preciso para identificar e propor as diretrizes necessárias para o referido local.

O que se tem como reflexão sobre os exemplos acima descritos, é que os atores locais possuem uma capacidade extraordinária de compreenderem e expressarem sua realidade local. Neste sentido, em qualquer planejamento realizado, deve haver sim, a valorização do conhecimento popular do local, caracterizado normalmente pela capacidade de expressar seus problemas sociais em demandas que não se distanciam das particularidades de seu cotidiano.

Neste contexto, o Estado passaria a atuar com a percepção das capacidades e potencialidades locais, em políticas elaboradas a partir de uma coordenação e supervisão técnica com base nas demandas sociais, conforme a metodologia utilizada e explicada em capítulos anteriores, como a do PDM-PA-2006.

Sob esse enfoque, a ação seria, portanto, descentralizada e participativa, pois o Estado apresenta o papel fundamental de ser coordenador do processo e de ser ordenador das redes de colaboração formadas pelos diversos atores envolvidos no processo. Neste entendimento, surge uma nova articulação entre Estado e sociedade.

Assim, a participação daqueles que serão afetados por uma política de desenvolvimento deve, verdadeiramente, acontecer durante o processo de planejamento, revitalizando as funções gestora e fomentadora do Estado, no qual, os arranjos institucionais constituídos devem ser estabelecidos pelas devidas esferas de poder.

Deste modo, os saberes locais (conhecimento tácito) transformariam a sociedade civil em uma esfera de poder importante, que, em conjunto com o Estado, possa, por meio da aplicação de metodologias de planejamento e de gestão participativa, desenvolver políticas, de acordo com suas especificidades locais, de médio e longo prazo.

Dessa forma, a elaboração de políticas, com metodologias de planejamento e gestões participativas se destacam, como de fundamental importância, devido seu componente democrático de superação da visão do planejamento tecnicista ainda defendido por muitos especialistas, ou seja, incorporando a visão popular e empírica do morador do local, passa a ser o verdadeiro “empoderamento” (*empowerment*) das comunidades na formulação de suas políticas.

As ilustrações abaixo exprimem o exemplo prático descrito, o qual, demonstra exatamente a importância do conhecimento do local e conscientização dos atores, quanto a sua participação e seu envolvimento no processo de construção da política, ou seja, início de uma maior politização da sociedade.



Figura 1 – Comunidade da praia do Arrombado.
Fonte: Curuçá (2009).

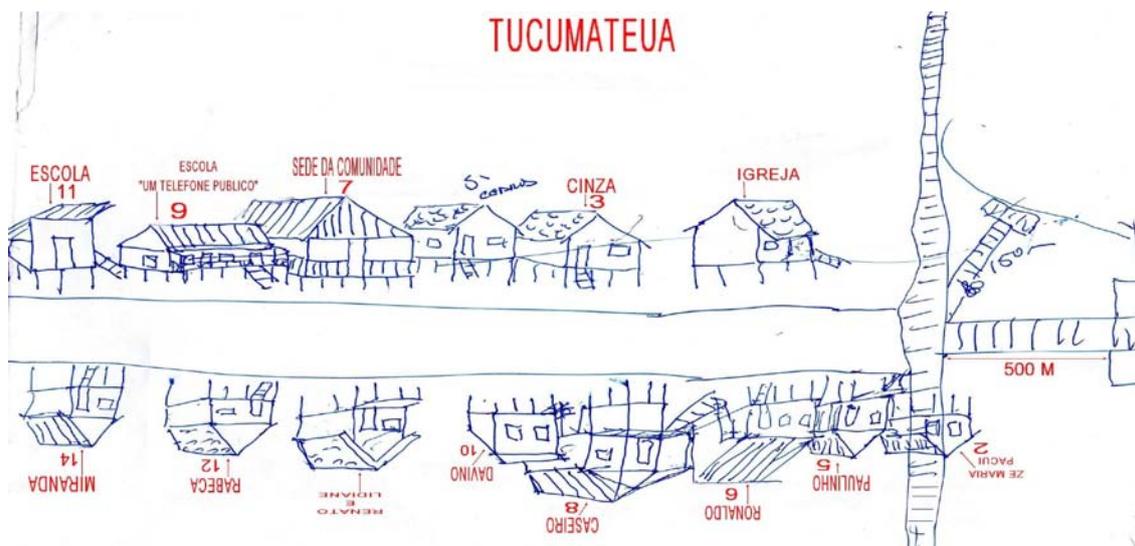


Figura 2 – Tucumateua.
Fonte: Curuçá (2009).

Então, com base nos exemplos práticos percorridos, podem-se citar dois indicadores fundamentais para serem analisados, tais como: Indicadores de População de dez (10) ou mais de idade, Economicamente ativa e Ocupada 1991-2000; e Matrícula por Dependência Administrativa e Graus de Ensino 1996-06.

Estes indicadores foram escolhidos para serem analisados, devido à verificação em pesquisa documental¹³⁴, pois a maioria dos participantes de tais espaços de debates para elaboração da política era de jovens, adolescentes e adultos ocupados – ansiosos por solucionar suas demandas.

Assim, conforme se pode observar e comparar o quantitativo de POC¹³⁵ de Curuçá, com relação ao total da população do município em 2000, igual a 26.220hab. (conforme tabela 04) o que se tem é que pelo menos aproximadamente 25% da população total estaria em plena forma para estar participando da atividade, se capacitada para tal. O que se sabe é que em 2006, este número aumentou em mais 30%, segundo informações de técnicos municipais, quando da aplicação do formulário três (03).

Enquanto que em Marapanim, quando comparado o quantitativo de POC, com relação ao total da população do município em 2000, igual a 24.645hab. (conforme tabela 04) o que se tem é que pelo menos aproximadamente 30% da população total estaria em plena forma para estar participando da atividade se capacitada para tal. O que se sabe é que em 2006, este número aumentou em mais

¹³⁴ Análise das frequências das reuniões comunitárias, audiências e conferências públicas.

¹³⁵ POC – População Ocupada.

10%, segundo informações de técnicos municipais, quando da aplicação do formulário três (03).

O que representa um aumento da população em plena forma para estar participando da atividade se capacitada, nos dois municípios, entretanto, Curuçá novamente à frente de Marapanim, por motivos de resultados das diversas políticas econômicas e sociais.

Tabela 8 - Indicadores de população de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada 1991-2000 – Curuçá.

Indicadores	1991	2000
População Residente de 10 anos ou mais	17.940	19.492
População Economicamente Ativa – PEA	5.778	7.356
População Ocupada – POC	4.862	6.029
Taxa de Atividade	32,21	37,74
Taxa de Desocupação	15,85	18,04

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2000. Elaboração: SEPOF/DIEPI/GEDE.

Tabela 9 - Indicadores de população de 10 ou mais de idade, economicamente ativa e ocupada 1991/2000 – Marapanim.

Indicadores	1991	2000
População Residente de 10 anos ou mais	13.780	18.251
População Economicamente Ativa – PEA	6.743	7.670
População Ocupada – POC	6.328	6.753
Taxa de Atividade	48,93	42,03
Taxa de Desocupação	6,15	11,96

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2000. Elaboração: SEPOF/DIEPI/GEDE.

No que se refere a parcela da sociedade civil de jovens e adolescentes que seria interessante capacitar para que suas participações e contribuições, fossem cada vez mais qualificadas, nos espaços aberto ao público para debates, como ocorreu em diversos momentos do processo de planejamento (2006). Vale a pena observar qual quantitativo representaria no total e comparando aos dados levantados no processo – PEA, observar como estes foram de certa forma, excluídos.

Deste modo, considerando que nesses municípios aproximadamente 50% das pessoas que estão no ensino fundamental tem idades acima de 10 anos e, portanto, já poderiam estar sendo educadas para o planejamento, conforme se pode observar, em Curuçá, o total de aproximadamente 8.000 cidadãos em 2006 (30.343hab. segundo, dados do IBGE), representando aproximadamente 25% do total da população em 2006, já poderiam ter sido capacitados para participar do

processo, mesmo que de forma educativa. Enquanto que para Marapanim, representaria, o total de aproximadamente 8.300 cidadãos em 2006, representando 35% do total da população em 2006 (28.140hab. segundo, dados do IBGE).

Número bastante representativo, se pensar no envolvimento e construção do capital social¹³⁶, na base da criação desses futuros demandadores de políticas públicas. E ainda números que vêm crescendo a cada ano, conforme as tabela abaixo, ilustradas.

Tabela 10 - Matrícula por dependência administrativa e graus de ensino 1996-06 – Curuçá.

Anos/ Graus	Matrícula				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1996					
Pré-Escolar	-	638	1.046	-	1.684
Ensino Fundamental	-	6.924	798	-	7.722
Ensino Médio	-	569	-	-	569
1997					
Pré-Escolar	-	497	1.085	-	1.582
Ensino Fundamental	-	6.388	959	-	7.347
Ensino Médio	-	649	-	-	649
1998					
Pré-Escolar	-	133	973	-	1.106
Ensino Fundamental	-	6.337	1.250	-	7.587
Ensino Médio	-	765	-	-	534
1999					
Pré-Escolar	-	163	1.088	-	1.251
Ensino Fundamental	-	6.155	1.273	-	7.428
Ensino Médio	-	919	-	-	919
2000					
Pré-Escolar	-	57	1.499	-	1.556
Ensino Fundamental	-	6.172	1.375	-	7.547
Ensino Médio	-	1.146	-	-	1.146
2001					
Pré-Escolar	-	119	1.107	-	1.826
Ensino Fundamental	-	6.210	1.463	-	7.673
Ensino Médio	-	1.420	-	-	1.420
2002					
Pré-Escolar	-	62	1.519	-	1.581
Ensino Fundamental	-	6.174	1.663	-	7.837
Ensino Médio	-	1.493	-	-	1.493
2003					
Pré-Escolar	-	29	1.524	-	1.553
Ensino Fundamental	-	6.087	1.667	-	7.754
Ensino Médio	-	1.576	-	-	1.576
2004					
Pré-Escolar	-	31	1.620	-	1.651
Ensino Fundamental	-	5.940	1.691	-	7.631
Ensino Médio	-	1.569	-	-	1.569
2005					
Pré-Escolar	-	-	1.793	-	1.793
Ensino Fundamental	-	5.793	1.920	-	7.713
Ensino Médio	-	1.704	-	-	1.704
2006					
Pré-Escolar	-	-	1.812	-	1.812
Ensino Fundamental	-	2.402	4.803	-	7.205
Ensino Médio	-	1.600	-	-	1.600

Fonte: MEC/INEP/SEDUC. Elaboração: SEPOF/DIEPI/GEDE.

¹³⁶ Conceito bastante estudado pelo cientista político Robert Putnam que em suas análises e estudos verificar que o capital social pode ajudar a resolver os problemas da ação coletiva, no sentido de se obter cooperação social. Assim é que do ponto de vista de Putnam, o capital social é entendido como um conjunto de características, tais como: laços de confiança, normas e sistemas que podem tornar possíveis ações coordenadas entre diversos atores. Neste sentido, capital social promoveria a chamada cooperação social e que esta se refletiria no desempenho das instituições.

Tabela 11 - Matrículas por dependência administrativa e graus de ensino 1996-06 – Marapanim.

Anos/ Graus	Matrícula				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1996 Pré-Escolar	-	519	1.407	-	1.926
Ensino Fundamental	-	5.474	864	-	6.338
Ensino Médio	-	394	-	-	394
1997 Pré-Escolar	-	446	998	-	1.444
Ensino Fundamental	-	5.708	1.066	-	6.774
Ensino Médio	-	465	-	-	465
1998 Pré-Escolar	-	-	1.055	-	1.055
Ensino Fundamental	-	-	7.023	-	7.023
Ensino Médio	-	590	-	-	590
1999 Pré-Escolar	-	-	809	-	809
Ensino Fundamental	-	-	7.168	-	7.168
Ensino Médio	-	783	-	-	783
2000 Pré-Escolar	-	-	589	-	589
Ensino Fundamental	-	-	7.742	-	7.742
Ensino Médio	-	890	-	-	890
2001 Pré-Escolar	-	-	786	-	786
Ensino Fundamental	-	-	7.242	-	7.242
Ensino Médio	-	1.034	-	-	1.034
2002 Pré-Escolar	-	-	746	-	746
Ensino Fundamental	-	-	7.441	-	7.441
Ensino Médio	-	1.034	-	-	1.034
2003 Pré-Escolar	-	-	1.105	-	1.105
Ensino Fundamental	-	-	7.512	-	7.512
Ensino Médio	-	1.300	-	-	1.300
2004 Pré-Escolar	-	-	1.085	-	1.085
Ensino Fundamental	-	-	7.385	-	7.385
Ensino Médio	-	1.492	-	-	1.492
2005 Pré-Escolar	-	1.355	-	-	1.355
Ensino Fundamental	-	-	7.054	-	7.054
Ensino Médio	-	1.543	-	-	1.543
2006 Pré-Escolar	-	-	1.158	-	1.158
Ensino Fundamental	-	-	6.829	-	6.829
Ensino Médio	-	1.657	-	-	1.657

Fonte: MEC/INEP/SEDUC. Elaboração: SEPOF/DIEPI/GEDE.

Além dos indicadores acima referenciados outros indicadores poderiam estar também nesta seção sendo ilustrados, tais como: taxa de analfabetismo, escolaridade média, líquida, bruta, entre outras. Porém, este não é o foco do trabalho e sim indicar que a demanda por informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais, tem sido cada vez mais necessárias.

Para fins conclusivos dessa questão, sobre os indicadores educacionais, o que se verifica é que os indicadores acima são fortes instrumentos para o efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público, na medida em que, acredita-se que educação, pode de certa forma, gerar informação, interesse, maior entendimento sobre diversas questões e por que não dizer politização social.

Assim, como forma de minimizar as desigualdades sociais e busca de melhor qualidade de vida, o ideal seria que todos participassem de forma qualitativa do processo de elaboração do ordenamento territorial, contudo, para que isto ocorresse a “educação para o planejamento” deveria estar sendo incentivada e por que não estudada desde a infância, ou sendo posta em capacitações para a sociedade civil, com um período de, pelo menos, um ano de antecedência as atividades de elaboração e/ou revisão das políticas. Finalmente estaria se consolidando o embrião da cultura da participação social, de forma qualitativa.

AMUNEP												
Município	Capitão Poço	Colares	Curuçá	Inhangapi	Maracanã	Marapanim	Salinópolis	Sta Izabel	São Domingos do Capim	São Miguel do Guamá	Tracuateua	Vigia de Nazaré
Arquiteto Engenheiro Geógrafo	1	1	1	1	6	1	1	4	1	4	1	
Advogado	1	3	1	1	2	3	1	3	1	2	2	
Assistente Social Educador Psicólogo	3	4	1	1	2	3	2	5	1	6	3	
Conhecedor da região (infra-estrutura)	Informação não levantada nos questionários											

Quadro 8 - Técnico Municipal Especializado, disponível em – 2005 a 2006.
Fonte: SEDURB – 2005/2006.

Conforme Relatório de Informações Municipal Preliminar (RIMP), realizado no âmbito municipal¹³⁷, verificou-se que, apesar da existência de um representativo número de profissionais no município (Marapanim), isto não representou a existência de técnicos com experiência em Planejamento Urbano necessária para desenvolver de forma eficiente e eficaz o dado processo. Além de que, não representava ainda o interesse do técnico e envolvimento necessário para com a atividade específica e ao mesmo tempo multidisciplinar, que estes iriam realizar.

Neste sentido, segundo análise documental de relatórios da época e informações de técnicos participantes do processo, apesar de que Marapanim possui tal quantitativo de profissionais, precisou contratar profissionais externos (consultorias), mesmo que sem a vivência e o conhecimento do local, para realizar

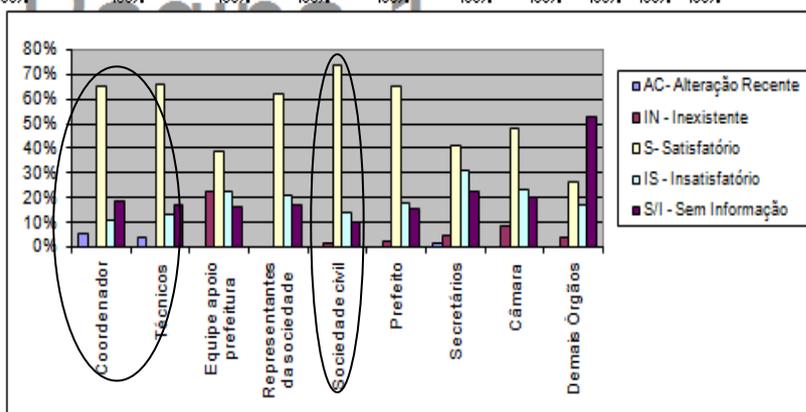
¹³⁷ Documento encaminhado para a SEDURB, no início das atividades do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal.

as análises mais específicas. Comparando a Curuçá, o que se percebe é que este desenvolveu toda a ação apenas com seus próprios técnicos municipais, capacitados nas oficinas e com o apoio dos técnicos parceiros do programa (PDM-PA-2006), representando um maior envolvimento com o processo e ainda fortalecendo seus laços de confiança e construindo maior capital social diante do envolvimento dos técnicos com a comunidade nas devidas reuniões comunitárias.

No que se refere ao envolvimento dos atores municipais no processo de elaboração do PDM-PA-2006, com base no quadro abaixo, pode-se observar que, nos municípios participantes do processo de planejamento, o envolvimento dos atores da sociedade civil ocorreu no geral de forma satisfatória, sendo que os atores políticos (gestor e legislativo) deixaram em muito a desejar, no que se refere à participação efetiva e apoio operacional e financeiro ao processo.

AR - Alteração Recente IN - Inexistente S - Satisfatório IS - Insatisfatório	SITUAÇÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO ENVOLVIMENTO												% médio de envolvimento p/ Associação		
	MUNICIPAL										REGIONAL			ESTADUAL	
	NÚCLEO GESTOR LOCAL				Representantes da sociedade	Sociedade civil	Prefeito	Secretários	Câmara	Demais Órgãos	NOR - Visita Técnica (pré-tapa)			MUGE Suporte (por demanda)	
	NEM		Equipe apoio prefeitura	Representantes							Sociedade	Prefeito			Secretários
Coordenação	Técnicos	Coordenador			Técnicos	Coordenador	Técnicos	Coordenador	Técnicos	Coordenador			Técnicos	Coordenador	
AC - Alteração Recente	5%	4%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	56%	
IN - Inexistente	0%	0%	22%	0%	2%	2%	4%	9%	4%	3%	42%	27%			
S - Satisfatório	65%	66%	39%	62%	74%	65%	41%	48%	26%	84%	43%	60%			
IS - Insatisfatório	11%	13%	23%	21%	14%	18%	31%	23%	17%	1%	0%	0%			
S/I - Sem Informação	19%	17%	16%	17%	10%	15%	22%	20%	53%	13%	15%	13%			
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%			

AAA - Municípios em situação crítica



Quadro 9 - Situação geral dos municípios em relação ao envolvimento.

Fonte: SEDURB – 2006.

Quanto à participação e envolvimento dos atores nos municípios, foco dessa análise, com base no quadro abaixo e informações de técnicos participantes do processo (pesquisa de campo), pode-se dizer que o município de Curuçá, apresentou um envolvimento maior de seus respectivos atores, se comparado a Marapanim, principalmente no que se refere à participação da sociedade civil, já que, a participação dos representantes políticos ainda deixou em muito a desejar, como nos demais municípios participantes do processo.

PROGRAMA DE APOIO A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS - PDM-PA														
RELATÓRIO DE SUPERVISÃO - ENVOLVIMENTO DOS ATORES														
LEGENDA AR- Alteração Recente IN - Inexistente S- Satisfatório IS - Insatisfatório	AMUNEP													
	MUNICIPAL										REGIONAL		ESTADUAL	
	NÚCLEO GESTOR LOCAL				Sociedade civil	Prefeito	Secretários	Câmara	Demais Órgãos	NOR - Visita Técnica (p/etapa)			NUGE Suporte (por demanda)	
	COORDENAÇÃO		EQUIPE APOIO							1ª	2ª	3ª		
MUNICÍPIOS	Coordenador	Técnicos	Equipe apoio prefeitura	Representantes da sociedade										
Aurora do Pará	SH	IS	SH	IS	IS	S	SH	SH	SH	S	IN	IN	S	
Augusto Correa	AR	S	IS	SH	S	S	IS	IS	SH	S	IN	IN	S	
Capitão Poço	AR	AR	IN	IS	IN	IS	IS	IS	IS	IN	IN	IN	S	
Colares	SH	IS	SH	SH	SH	S	IS	IS	SH	S	IN	IN	SH	
Curuçá	S	S	S	S	S	IS	IS	IS	IS	S	IN	IN	S	
Inhangapi	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	S	IN	IN	SH	
Maracanã	AR	S	IS	SH	SH	SH	SH	SH	SH	S	IN	IN	SH	
Marapanim	S	IS	IN	IS	IN	IS	IS	IS	IN	IN	IN	IN	S	
Salinópolis	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	IN	IN	S	
Santa Izabel do Pará	S	IS	IS	IS	S	S	SH	IS	SH	S	IN	IN	S	
São Miguel do Guamá	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	SH	S	IN	IN	SH	
Tracuateua	S	S	IS	SH	S	S	IS	IS	SH	S	IN	IN	S	
Vigia de Nazaré	AR	AR	S	S	S	S	S	IN	S	S	S	S	S	
13 MUNICÍPIOS														
AC- Alteração Recente	31%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	% médio de envolvimento p/ Associação
IN - Inexistente	0%	0%	15%	0%	15%	0%	0%	8%	8%	15%	92%	92%		
S- Satisfatório	38%	38%	23%	23%	46%	54%	15%	8%	15%	85%	8%	8%		
IS - Insatisfatório	0%	31%	31%	31%	8%	23%	46%	54%	15%	0%	0%	0%		
SH - Sem Informação	31%	15%	31%	46%	31%	23%	38%	31%	62%	0%	0%	0%	30%	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Quadro 10 - Programa de apoio à elaboração dos Planos Diretores Municipais – PDM-PA - Relatório de supervisão – envolvimento dos atores.

Fonte: SEDURB – 2006

Com base na análise das freqüências - documentos anexos aos relatórios sobre o programa PDM-PA-2006 - o que se observou foi que na maioria dos municípios houve uma descontinuidade na capacitação dos técnicos municipais, isto se deu devido à falta de sensibilização da maioria dos gestores e pela não liberação dos técnicos de suas funções, para que ficassem especificamente para tal atividade. Contando ainda com outras dificuldades relativas à acessibilidade e ao deslocamento dos técnicos para os pólos de capacitação, em determinadas épocas do ano (período chuvoso).

Diante do contexto acima descrito, com relação à Curuçá e Marapanim o que se percebeu na análise documental foi que, apesar da excelente participação dos técnicos nas duas primeiras oficinas, na seqüência, grandes foram as dificuldades para a participação dos mesmos nas demais oficinas, o que dificultou a continuidade das atividades na devidas etapas do processo, e, por conseguinte, favoreceu o atraso da data de aprovação do plano diretor, principalmente o de Marapanim (11/11/06).

Contudo, é importante que se registre que se deve levar em consideração que o comportamento dos grupos envolvidos (atores envolvidos), em uma ação como esta de planejamento urbano, está diretamente relacionado, aos incentivos seletivos (recursos e sanções) e os possíveis benefícios públicos (obras implícitas no direcionamento dado à política urbana – diretrizes do plano diretor), conforme o embasamento teórico de Mancur Olson.

Sendo que, conforme o referencial teórico apresentado, do ponto de vista, da “perspectiva calculadora”, os indivíduos tenderam a aderir a modelos de comportamento, no qual, eles perderiam mais ao evitá-los, do que ao aderir a eles, e assim, concordando com o que foi exposto por Hall, “quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva¹³⁸, mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, e se torna mais robusta”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Assim, é que os atores envolvidos no processo, buscaram tomar decisões, cujas estratégicas de seleção de escolhas, visaram o alcance dos benefícios, enquanto que as instituições passaram a se apresentar como fornecedoras de segurança ou garantias, informações ou subsídios de planejamento importantes e

¹³⁸ Essa teoria será analisada na próxima seção, embasada nos estudos de Olson (1999).

expectativas de benefícios, ou até mesmo penalidades, em suas próprias ações individuais. Neste caso, por intermédio das ações de indivíduos, as instituições exerceram, influência sobre os processos de planejamento.

Avançando na análise da capacidade municipal de participação, conforme o direcionamento metodológico, discriminado no início dessa seção. A partir deste momento, a análise estará voltada para a etapa de implementação da política urbana.

Entretanto, nem tudo que foi planejado no projeto de pesquisa ocorreu como havia se pensado, e para a surpresa do pesquisador, na etapa de identificação dos conselhos existentes, nos municípios selecionados, para que se pudesse fazer a análise comparativa, no que tange à participação, foi descoberto que, apesar dos técnicos municipais, durante quase toda a pesquisa, trataram os conselhos como instalados, somente se soube da realidade da inexistência de tais conselhos quando foi solicitado a cópia do Estatuto do Conselho.

Neste momento, é que se pôde verificar que, apenas o conselho de Curuçá estava instituído e aprovado pela Câmara e mesmo assim, este não estava ainda em plena atividade e com a devida periodicidade de reuniões.

Assim, não foi possível se fazer a avaliação de sua composição e formação técnica, muito menos fazer sua avaliação, porém, através de um diagnóstico fornecido pela prefeitura de Curuçá, teve-se a possibilidade da identificação dos arranjos estarem sendo formados e os laços que estão sendo cada vez mais fortalecidos, naquele município, conforme o registro da existência de trinta e oito (38) associações documentadas, e doze (12) em formação, que estão cada vez mais articuladas, informadas e conscientes de suas demandas e da importância do fortalecimento da democracia participativa.

Sendo, portanto, os conselhos uma das formas de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, o entendimento é haja no mínimo, o fortalecimento desta instância de participação, ou que se construa um novo desenho para que haja a real fiscalização e controle da política urbana, não obstante que seja participativo.

Nesta ótica, acredita-se que esta é uma questão que não se encerra aqui e sim, que deve ser melhor analisada em um outro momento, visto que, reflete o real desenho da política, que demonstra uma grande fraqueza, principalmente em sua

fase de acompanhamento e controle social, acredita-se pela falta da “cultura da participação”.

5.3 OS ATORES QUE OPERAM NA ARENA DESENHADA PELA POLÍTICA, E SUA PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O processo de democratização em curso no Brasil tem apresentado grande influência no Estado do Pará, tendo em vista que, os processos de planejamento urbano tem progressivamente aproximado o “cidadão-eleitor” às esferas de decisão públicas, principalmente na busca de uma gestão¹³⁹ da política urbana, de forma participativa. Vale lembrar que a referida aproximação, no Estado do Pará, tem sido alcançada de forma gradativa.

Entretanto em alguns municípios, esta situação tem ocorrido, de forma mais eficiente do que em outros, acredita-se que devido às especificidades e arranjos políticos de cada local. Isto porque em alguns municípios se percebe, a existência de mecanismos políticos e jurídicos institucionalmente mais fortes do que em outros, fazendo com que haja uma maior participação, por parte dos cidadãos em determinadas etapas, exemplo, do planejamento urbano.

Apesar disso, sabe-se que essas mudanças não ocorrem de um momento para outro, e/ou espontaneamente, assim, a indução dessas mudanças pelas esferas Estaduais e Federais, do ponto de vista da gestão democrática, tem sido muito importante. Conforme entrevista realizada em vinte e um de dezembro de 2008, cujo entrevistado comenta: “em minha opinião o PDM-PA-2006 só foi possível em função da iniciativa do Governo do Estado”. (entrevista realizada em 12 de dezembro de 2008)

Concomitantemente ao processo de democratização que o Pará tem passado nos últimos anos, alguns municípios como Curuçá acompanham esse processo de forma satisfatória, porém, com um nível de descentralização maior para alguns mais

¹³⁹ Principalmente, na fase de elaboração da política o que não se pode afirmar, na fase de implementação, principalmente no acompanhamento, fiscalização e controle.

do que para outros, principalmente no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano municipal.

Assim, em uma análise dos resultados do planejamento de 2005 a 2008, referente aos municípios selecionados, pode-se dizer que Curuçá avançou mais nesse processo do que Marapanim, visto que, mesmo com as dificuldades existentes, Curuçá conseguiu dar continuidade ao processo estando implementação o seu Plano Diretor, enquanto que Marapanim paralisou o andamento das atividades de implementação.

Todavia, retrocessos ainda são também percebidos, principalmente quando se coloca a esfera municipal como um dos principais agentes de elaboração e implementação da política, sem, contudo, avaliar sua capacidade institucional municipal para desenvolver tal ação.

As evidências dessa questão aparecem tanto no corpo do texto da própria Lei dos respectivos Planos Diretores¹⁴⁰, quanto nos discursos do atores participantes do processo, que, muitas vezes, nem sabiam o real significado do processo, de onde eram provenientes os recursos de desenvolver as atividades, ou até mesmo, qual era o seu real papel nas diversas etapas do processo de planejamento.

Logicamente que deve ser levado em consideração o ineditismo de tal processo, porém, as bases e estruturas para desenvolvê-lo deveriam ter sido avaliadas e por que não testadas?

Sabe-se que a descentralização auxilia na transparência na gestão pública, assim como, amplia as possibilidades do atendimento das demandas do cidadão, porém, para que esta ocorra de forma eficiente e eficaz, a construção do capital social e a afirmação dos laços de confiança, são essenciais. Neste contexto, o papel de cada ator participante deverá estar bem definido, esclarecido e realmente aceito pelo mesmo.

Além de que, a sensibilização dos agentes políticos (tanto os gestores, vereadores e ministério público, quanto à sociedade organizada – lideranças políticas) participantes do processo é fundamental para o desenvolvimento do mesmo, de forma eficiente e eficaz.

¹⁴⁰ As lacunas deixadas nos próprios planos, como por exemplo: prazos para desenvolvimento de lei complementares; falta da inclusão de instrumentos de regularização fundiária (exemplo da concessão de uso para fins de moradia); ou mesmo o sistema de acompanhamento e controle do plano.

Vale ressaltar que a coordenação, organização e a capacitação técnica consolidada, no momento de execução do processo, é tão importante, quanto à estrutura operacional, técnica e financeira, visto que, só com esta estrutura muito bem solidificada é que os procedimentos e estratégias de comunicação, mobilização, capacitação e educação para o planejamento, poderão consolidar um processo de participação social qualitativo.

Assim, com base nessas decisivas premissas, os atores que operam na arena desenhada pela política, tais como: Gestores – Executivo; Vereadores – Legislativo; Técnicos – Estado, município, consultorias externas (multidisciplinar); Sociedade civil organizada – representantes da sociedade; e Sociedade civil em geral. Tem a sua participação na formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, de acordo com o espaço que lhe é aberto (janelas de oportunidades) e os incentivos seletivos (recursos e sanções) que lhes são postos.

Contudo, seus papéis estão muito bem definidos hierarquicamente e sob controle do dominador, e, portanto, a arena que se tem desenhada, pela política, apresenta-se, na verdade, mascarada por uma dita descentralização, porém, com um pano de fundo acredita-se de re-centralização do poder.

Porém, os dados de aumento de envolvimento e participação social, mesmo que ainda não seja de forma qualitativa, apresentam mudanças importantes e que devem sim, ser consideradas, visto que, o conhecimento da especificidade do local é a peça chave para se planejar de forma a não se desperdiçar recursos em definições técnicas hipotéticas.

Assim, mesmo com a Constituição Federal redesenhando o pacto federativo, dotando, os Municípios de maiores recursos financeiros, poder político e institucional, a promoção da participação, fiscalização e controle por parte da sociedade civil e de seus próprios prefeitos, as mudanças estão ocorrendo em tempos diferentes no diversos municípios paraenses, em especial Curuçá e Marapanim.

Tais mudanças se traduzem em aumento das receitas dos Municípios, principalmente pela expansão das transferências constitucionais, tanto por parte da União quanto por parte dos Estados, mas, isto não necessariamente representa o fortalecimento institucional municipal e aumento das capacidades institucionais municipais necessárias.

A afirmação acima se verifica na seguinte situação. Mesmo com a contrapartida dos benefícios de maior autonomia política e institucional municipal, há também, o aumento da responsabilidade na provisão de serviços públicos e no enfrentamento dos desafios derivados da maior demanda sociais das populações que também aumentaram com a explosão da urbanização dos últimos tempos. E tais desafios e responsabilidades assumem formas e intensidades diferentes de acordo com as especificidades de cada um dos Municípios.

Neste sentido, não sobra, nem mesmo o necessário, para o investimento em fortalecimento institucional e no aumento da capacidade institucional municipal.

O reflexo disso aparece claramente nas respostas obtidas em campo (apêndices 3 e 4 – entrevistas do tipo A e B), quando os representantes da esfera estadual e suas diversas parcerias em aproximadamente 85% apresentaram o domínio e entendimento de todo o processo de planejamento principalmente relativo à etapa de elaboração da política e ainda da compreensão da necessidade de fortalecimento institucional; enquanto que apenas 50% dos atores municipais demonstraram consciência e compreensão do processo como um todo e importância do momento vivido e realizado.

Esse resultado indica a importância de se observar, a necessidade do fortalecimento institucional, na busca do aumento da capacidade institucional municipal, conforme as especificidades do local.

6 CONCLUSÃO

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), diversos são os programas e formas de descentralização das políticas que vêm sendo construídas e difundidas pelo país, com o objetivo de transferência das atribuições de gestão da esfera da União para a esfera estadual e/ou municipal, ou seja, o modelo descentralizador e municipalista originado pela CF/88 constituíram-se, em uma maior autonomia para os municípios, para que estes construíssem seus próprios instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana.

Neste contexto, o Planejamento Urbano Municipal é marcado por um momento de progressivo movimento de construção de uma nova institucionalidade para as Políticas Públicas, no que, então se formaliza um novo modelo institucional que se fortalece na relação Estado e Sociedade, e na construção de uma cultura participativa, diante das bases legais estabelecidas na CF/88.

Além disso, o desenho da política urbana, no qual, as imposições e sanções são postas em Lei, tais como, a obrigatoriedade do Plano Diretor e a improbidade administrativa expressas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), tornam muitas vezes, a realização de um processo de planejamento bastante dificultoso e a obtenção de resultados não muito satisfatórios, visto que, não há um prévio fortalecimento institucional municipal para a realização de tal processo. E por conseguinte, não há o aumento esperado das capacidades institucionais municipais necessárias em determinados municípios.

Nessa questão, com base nos estudos de Marta Arretche (1999) sobre o Estado Federativo e a Descentralização das Políticas, o momento caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo e a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas, contou com a associação da estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições, ou seja, pôde-se identificar que as relações entre as esferas federativas mantêm uma forte ligação, com as questões relativas à capacidade institucional da esfera federativa municipal.

A partir desse entendimento, realizou-se uma análise comparativa dos resultados do processo de Planejamento Urbano Municipal Participativo, tendo como objeto de pesquisa os dois (02) Municípios do Salgado Paraense – Curuçá e

Marapanim, com a finalidade de se compreender a correlação existente entre a Capacidade Institucional Municipal e a Ação Coletiva realizada no Estado do Pará.

Deste modo, a realização da análise comparativa, contou com uma fundamentação teórica importante, embasada nos autores Douglas North, Mancur Olson e Marta Arrecthe, assim como com os caminhos metodológicos percorridos, que perpassaram as três etapas sistematizadas de pesquisa, sendo elas: a pesquisa bibliográfica, documental e de campo, em larga medida qualitativas. Dos quais a pesquisa de campo se mostrou como a grande reveladora das questões sobre as capacidades institucionais municipais, e, portanto, de fundamental importância.

Tal importância, esta contida nos estudos realizados dos processos de planejamento e nas análises dos diagnósticos que indicaram as capacidades institucionais municipais (gerencial, financeira e de participação), onde em síntese, pôde-se compreender que na realização de um processo de planejamento urbano (seja, na etapa de elaboração, seja, na implementação da política), a esfera federativa municipal, precisaria, primeiramente, ser institucionalmente fortalecida, visto que, atualmente, esta não possui infraestrutura burocrática suficiente para gerir no nível local, a política urbana desenhada na esfera da União.

Essa afirmação pôde então ser confirmada, quando da análise comparativa desenvolvida entre os municípios de Curuçá e Marapanim, ou seja, com características demográficas, geográficas, socioeconômicas e políticas, semelhantes, e com o processo de planejamento com metodologia padronizada, como foi a proposta de apoio, implementada pelo Governo do Estado e CNM, embasada na metodologia do Ministério das Cidades. Porém, em um contexto em que não se teve o tempo necessário para se verificar com antecedência as peculiaridades¹⁴¹ e capacidades institucionais de cada município, de forma que se pudesse adequar o planejamento urbano participativo desenvolvido.

Assim é que, na Região Amazônica, mais especificamente, no caso dos municípios paraenses (dadas as suas características peculiares e realidades municipais diferenciadas das demais regiões e estados do país), o que se percebe é que, exige-se um modelo de planejamento e de intervenção que se adéque às especificidades de cada um de seus municípios, em face de ser esta, uma área geográfica de grande dimensão e realidades bastante diferenciadas.

¹⁴¹ desafios e dificuldades descritas no conteúdo do trabalho.

Tal característica geográfica pode ser claramente identificada, quando da necessidade de acesso e comunicação para alguns municípios que ocorre ainda de forma precária, principalmente aqueles situados na região do Baixo Amazonas (ilha do Marajó), não sendo um privilégio apenas desta região, já que em algumas situações de acessibilidade e mobilização, os municípios do Salgado paraense, também enfrentaram tais desafios e dificuldades.

Essas questões são entraves que foram observados nas análises do processo de planejamento urbano realizado pelo poder público municipal, mesmo que este tenha tido todo o apoio e a atuação do Poder Público Estadual.

Assim, o que se apreende é que, para que ocorra uma descentralização com uma ação política deliberada que opere de modo eficiente, deve ocorrer com antecedência a verificação da Capacidade Institucional Municipal, através da realização de diagnósticos e análises institucionais específicas. Além, da construção de um planejamento que se adéque às especificidades de cada um de seus municípios.

Diante desse entendimento acima exposto, as estratégias de indução para adesão dos municípios aos Programas realizados pelo Estado, devem ser eficientemente desenhadas com base na capacidade institucional de cada município, para que então se possa delegar de um dado nível de governo, a responsabilidade pela gestão de determinada política.

Neste caso, a implantação de Programas do tipo do PARÁ URBE com o objetivo de fortalecimento institucional e melhoria da infraestrutura municipal, onde os municípios receberam tanto investimentos para obras públicas (incentivos seletivos) quanto apoio técnico para a melhoria da capacidade institucional, pode ser considerado como de fundamental importância e uma ação de base para um início da real autonomia municipal.

Entretanto, é importante que se ressalte que mesmo com o recebimento de investimentos para obras, assim como apoio técnico (capacitações¹⁴²) para melhoria de sua capacidade institucional, se não houver interesse político e não ocorrer à

¹⁴² Para elaboração de Instrumento de Planejamento Orçamentário: PPA, LDO e LOA; para elaboração de Instrumento de Execução Financeira: Balanço Geral, Balancetes, RREO e RGF; para a execução de processo licitatório, Gestão Tributária, Regulamentação dos Tributos Municipais e cursos para atualização do Cadastro Técnico Municipal – capacitações estas que objetivam ações que resultaram na regulamentação do IPTU, ISSQN e COSIP, além do acréscimo na base cadastral do município, importante para a arrecadação de impostos e taxas.

contrapartida institucional municipal mínima, esperada e acordada no início do programa, como por exemplo: a estruturação do setor tributário e a estruturação de uma secretaria ou setor de planejamento urbano municipal, dificilmente o município promoverá o seu fortalecimento institucional e atingirá seus objetivos e metas de melhoria da capacidade institucional.

A afirmação acima, esta fundamentada nos resultados obtidos na pesquisa realizada, como no caso encontrado de um dos municípios selecionados – Marapanim, que recebeu ações no âmbito do Programa PARÁ URBE que culminaram com investimento de obra para melhoria dos serviços públicos oferecidos pela Prefeitura, porém, quando da falta da contrapartida municipal - investimento em equipamentos, aproveitamento dos serviços dos servidores capacitados para dar continuidade ao processo - ocasionou num enfraquecimento das ações dos programas no município, e conseqüentemente, deixou de aproveitar a oportunidade para o seu devido fortalecimento institucional.

A representação disso aparece claramente nas respostas obtidas em campo, quando os representantes da esfera estadual e seus parceiros em aproximadamente 85% apresentaram o domínio e entendimento de todo o processo de planejamento, principalmente relativo à etapa de elaboração da política e ainda a compreensão da necessidade de fortalecimento institucional; enquanto que, apenas 50% dos atores municipais demonstraram consciência e compreensão do processo como um todo e importância do momento vivido e realizado.

É interessante que esses últimos, também conseguem observar a necessidade do fortalecimento institucional, na busca do aumento da capacidade institucional municipal.

Ainda sobre aos atores que operam na arena desenhada pela política, entende-se que para que sua participação seja de forma qualitativa, tanto na formulação, quanto, na implementação da política de desenvolvimento urbano, faz-se necessário uma conscientização da importância dos instrumentos de planejamento, por parte dos atores políticos municipais – gestores, secretários, vereadores etc. – para que, na revisão dos Planos Diretores, estes sejam capazes de subsidiar o planejamento municipal de forma eficiente e eficaz e não apenas, elaborar novamente documentos para cumprir prazos estipulados pela lei, ou seja, muitas vezes gerando peças de planejamento fictícias.

Por outro lado, é importante que se registre que a participação da sociedade se fez necessária, não só para cumprir a obrigatoriedade da Lei – de serem participativos - mas também para iniciar um processo embrionário da cultura da participação, no qual, na atualidade, apesar do sistema de acompanhamento e controle, e os conselhos das cidades, ainda não estarem em plena atividade como reais instrumentos de controle social, os movimentos sociais municipais, antes adormecidos, voltaram a se reorganizar, como o que está acontecendo no município de Curuçá-Pa.

Contudo, o processo participativo, mesmo com seus entraves, quebrou o “preconceito” de ser o Plano Diretor um instrumento eminentemente técnico, de difícil elaboração por técnicos municipais e de difícil entendimento para o cidadão comum; mesmo com fragilidade ou até mesmo inexistência da estrutura necessária de planejamento na administração pública local, o que fez com que os atores envolvidos no processo se superassem.

Assim, considera-se que a análise de todo o processo do PDM-PA-2006, através da identificação dos desafios, das dificuldades, das conquistas e os dos resultados obtidos, além do diagnóstico institucional e suas devidas capacidades municipais, possa dar embasamento a futuras pesquisas com objetivo de avaliar os conteúdos reais desses planos, desenvolvidos em um contexto, não muito propício, a eficácia e efetividade. E ainda que, contudo, possa servir como subsídios importantes para o processo de Revisão dos Planos em 2010.

Neste entendimento, com a política urbana sendo executada pelo poder municipal, ensejam-se grandes possibilidades de fortalecimento da democracia, principalmente no que diz respeito à participação da sociedade, porém, ao se constatar de fato: a baixa capacidade institucional municipal; o baixo envolvimento de atores políticos importantes no decorrer do processo, tais como, gestores nos diversos níveis, o poder legislativo municipal, etc.; e ainda a forte presença dos incentivos seletivos em uma dada ação coletiva. Em vista disso, recomenda-se que:

- Primeiramente, as prefeituras reestruturem seus espaços físicos, com equipamentos e programas necessários ao desenvolvimento das atividades diversas¹⁴³, bem como, estructure uma equipe de trabalho municipal multidisciplinar

¹⁴³ Através de convênios ou financiamentos diversos.

capacitada, comprometida e disponível para as atividades de planejamento urbano e estratégico (com técnicos efetivos).

- Sejam realizadas a modernização das prefeituras, no que se refere a questão do sistema de informação e da necessidade de equipamentos para atualização da cartografia que encontram-se desatualizadas; dos bancos de dados que são insuficientes, desatualizados e sem integração com as demais secretarias municipais. E assim, que estes possam finalmente serem periodicamente alimentados e integrados.

- Sejam realizadas as devidas capacitações técnicas, através da criação de um plano de capacitação técnica periódica para cada área da gestão, realização de cursos específicos e palestras de nivelamento, tanto, para a equipe técnica e sociedade civil, quanto para os atores políticos (gestores, legislativo e ainda Defensoria e Ministério Público do local), de forma que haja cada vez mais integração, envolvimento, articulação e sensibilização de todos os atores. Para que haja maior integração das secretarias, com o legislativo e sociedade civil e maior descentralização e desburocratização das decisões e ações. Tudo em consonância com a participação social e estabelecimento de parcerias, com vistas a capacitação profissional.

- Seja estabelecido um verdadeiro pacto entre o poder público e a sociedade, ou seja, uma verdadeira parceria e construção de capital social e laços de confiança, conforme renomado o autor Robert Putnam claramente discorre sobre tal questão. Principalmente no município de Marapanim.

- Sejam fortalecidos os conselhos municipais, com o estabelecimento de capacitações técnicas para os conselheiros e reuniões periódicas, para a institucionalização da participação dos atores da sociedade em geral.

- Sejam estabelecidas parcerias com as esferas estaduais e federais, e se necessário público-privados para a capacitação e o desenvolvimento e melhoria da infraestrutura burocrática do local.

- Que seja desenvolvida uma metodologia de trabalho específica para cada local, de acordo com a sua capacidade institucional municipal.

Assim, concluí-se que a Esfera Federativa Municipal não apresenta infraestrutura burocrática suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União. Sendo que nas semelhanças socioeconômicas - territoriais existentes dos municípios estudados, os resultados diferenciados na implementação das Políticas de Desenvolvimentos Urbanos, são realmente evidentes, diante das especificidades locais diferenciadas, no que se refere aos interesses políticos; ao capital social construído¹⁴⁴; e aos laços de confiança fortalecidos.

¹⁴⁴ Mesmo que ainda não seja, de forma ideal.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e Federalismo**: o caso dos governos estaduais brasileiros. 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001181.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo Paulo, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. 868p.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14 n. 40, jun. 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Brasil**: documento de País. 2000. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=423317>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

BOCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, jan. 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 550p.

BRAGA, Roberto. Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do Estatuto da Cidade no contexto da reforma do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 8., 2004. **Anais...** Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 28. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/Lei10.257-01.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos.** 2. ed. Brasília, DF: Confea, 2005.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos Ministério das Cidades Desenvolvimento Urbano**, n. 01, nov., 2004. 85p.

_____. Resolução de nº 13 de 16 de junho de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 137, p. 68, 19 jul. 2004.

_____. Resolução de nº 24 de 09 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 32, p. 36, 17 fev. 2005. Seção 1.

_____. **Um exercício de Gestão Democrática.** Brasília, DF: Conselho das Cidades, 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. **Pacto federativo: um futuro para os municípios.** Rio de Janeiro: IBAM / ENSUR / CEIF / IBAMCO, 2006. 27p. (Estudos Especiais, 153)

_____. **O município como ente governamental autônomo.** Rio de Janeiro: IBAM, 2004. (Série Estudos Especiais, n. 72).

BRESSER-PEREIRA, Luis. Carlos. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil.** São Paulo: Campus Elsevier, 2004. p. 3-15.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Planejamento territorial e plano diretor participativo: implementando o estatuto da cidade.** Belém: CEF, 2006

CARDOSO, Ana Claudia et al. Planos Diretores no Tucupí: a experiência de elaboração de planos diretores da Região do Baixo Tocantins, Estado do Pará. In: _____. **Planos Diretores Participativos, experiências amazônicas.** Belém: UFPA, 2007. v. 1. p. 15-52.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Estatuto da cidade e as possibilidades políticas do plano diretor. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 3., 2002, Niterói, RJ. **Anais...** Niterói, RJ, 2002. p. 1-20.

_____. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: MC Graw-hill, 1983.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS. **Plano Diretor Participativo**. Brasília, DF, 2006.

COSTA, Cristina. **Sociologia: introdução a ciência da sociologia**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2005. 409p.

CRUBELLATE, João Marcelo; GRAVE, Paulo Sérgio; MENDES, Ariston Azevedo. A Questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **RAC**, Edição Especial, p. 37-60, 2004.

CURUÇA. Poder Executivo Municipal. **Diagnóstico do Município de Curuçá**. In Plano Diretor Municipal Participativo (Lei nº 1919/06). Curuçá, 2006.

_____. Poder Executivo Municipal. **Diagnóstico do Município de Curuçá**. Curuçá, 2009.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 29-45, jul./dez. 2006.

_____; SANTORO, Paula; POLLINI, Paula. **Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais**. 2004. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/exibe_subproduto.php?produto=23&unidade=EG>. Acesso em: 14 dez. 2007.

DE LA MORA, Luis. A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas. In: MELO, Norma Lacerda de, RIBEIRO, Suely Maria (org.). **Relação público-privado: do local ao global**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1995. p.261-286.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2005. 275p.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun. 2003.

_____. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p.107-157, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev., 2001.

FARIA, Claudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. 1996. 156f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária**, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-104, abr./jun. 2003.

GIL, Carlos Antonio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GRISONI, Dominique; MAGGIORI, Robert. **Ler Gramsci**. Lisboa, 1973.

GUEDES, Tiago Almeida. **Relatório: instrumentos de participação**. Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL) – Universidade Federal da Bahia, 2003

GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa et al. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1642-1650, nov./dez., 2004.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova** [online], n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2008.

HASS, Mônica. **Democracia e governança**: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004. Tese (Doutorado em Sociologia Política) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

IGLESIAS, Enrique. **Repensar a política para reinventar o Estado**. In: FÓRUM GLOBAL SOBRE REINVENÇÃO DO ESTADO, 2., 2000. Brasília, DF, 2000. <http://www.21stcentury.gov.br>

LEAL, Ribeiro Suely Maria. Modelos de Descentralização política na gestão local: os novos formatos na década de 90. In: MELO, Norma Lacerda de; LEAL, Ribeiro Suely Maria (org.). **Relação público-privado**: do local ao global. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1995. p.88 - 125.

LEHMBRUCH, G. "Concertation and the structure of corporatist networks". In GOLDTHORPE, J. H. (org.). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford University Press, 1988.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Considerações sobre a elaboração de Planos Diretores no Estado do Pará**. Belém, 2006.

_____. Planos Diretores Participativos no contexto do Estado do Pará. In: ROCHA, Gilberto de Miranda (org.). **Gestão ambiental, desafios e experiências municipais no Estado do Pará**. Belém: UFPA, 2007. V. 1. P. 99-107.

LIPORONI, Antonio Sérgio; NUNES NETO, Dionísio; CALLEGARI, Marcos. **Instrumentos para gestão tributária de cidades**. São Paulo: EUD, 2003.

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. **Capital social e redes sociais**: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. Disponível em: <<http://www.brasilcidade.org.br/museu/downloads/Capital%20Social%20Icapui%202008.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

MARAPANIM. Poder Executivo Municipal. **Diagnóstico do Município de Marapanim**. In Plano Diretor Municipal Participativo. Marapanim, 2006.

MACHADO, Silvia Nadia Lopes. Participação popular no planejamento urbano: a experiência do Congresso da cidade de Belém. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

_____. **Redes sociais e poder no Estado Brasileiro**: aprendizados a partir das políticas públicas. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/redes2005%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2008.

MATOS, Ana Lea Nassar et al. **A ação do Governo do Estado do Pará na elaboração dos planos diretores participativos dos municípios**. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano Integrado) – Fundação Getulio Vargas, Belém, 2006.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo. Saraiva, 2008. 1432p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2005. 918p.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. O novo e o velho plano diretor. In: SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. São Paulo: FAUUSP, 1989.

NORONHA, Rudolf de et al. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5370>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 180p.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999. (Clássicos, 16).

PARÁ. Governo do Estado. **Construindo uma terra de direitos**: prestação de contas 18 meses de Governo. Belém, 2008. 1 Encarte.

_____. **Pará Urbe**: Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Melhoria da Infra-Estrutura Regional do Estado. Belém, 2002. Informativo 01.

_____. **Plano Diretor Municipal**: a experiência dos municípios paraenses. Belém, 2006. 35p.

_____. **Subsídios para elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipais**. Belém-PA, 2006.

_____. **Subsídios para elaboração dos planos de desenvolvimento municipais**. Belém: Secretaria Especial de Produção, 2006.

PARÁ. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional. **Perfil Municipal**: municípios de Curuçá e Marapanim, 2003.

PEREIRA, Élson Manoel. **Demandas populares no planejamento das cidades**: redefinição do papel das cidades, democratização e governança urbana, 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996. 257p.

RATTNER, Henrique. Prioridade: construir o capital social. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 2, n. 21, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/021/21rattner.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

RELATÓRIO de leitura técnica da realidade Municipal. PDCuruça. Curuçá-PA. 2006.

RELATÓRIO de leitura técnica da realidade Municipal. PDMarapanim. Marapanim-PA. 2006.

RELATÓRIO de leitura técnica da realidade Municipal. PDSAL. Salinópolis-PA. 2006.

RELATÓRIO Sintético das atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf>. Acesso: 11 fev. 2008.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil**. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 17, p. 33-43, nov. 2001.

ROLNIK, R. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o País avanços e desafios. **Políticas Sociais** (IPEA), v. 12, p. 199-210, 2006.

SADEK, Maria Tereza. O pacto federativo em questão. **RBCS** v. 15, n. 42, fev. 2000.

SAGI, Luciana Carla. **Capacidade institucional para a gestão do turismo**: estudo de caso do Estado de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

_____. Guilherme dos. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao estado de natureza. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 7, 1993.

_____. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SHIKIDA, Claudio Djissey; MONASTERIO, Leonardo M. **Grupos de interesse, regimes políticos e crescimento econômico no Brasil (1970-1995)**: alguma evidência empírica. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011525820000002000003&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 abr. 2008.

SOARES, Cleo. Municípios do Pará vivem de pires na mão. **O Liberal**, Belém, 19 de fev. 2006. Atualidades.

SOUZA, Celina. **Constitucional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. Londres/Nova York: Macmillan/St, 1997. p. 211.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas Brasil pós 1988. **Revista Social Política**, Curitiba, p. 105-121, jun. 2005. 24p.

_____. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 59, p. 137-158, 2003.

_____. **Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local**. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, Recife, 20-21 de agosto de 1998.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 211p.

TOYOSHIMA, S. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. IPE-USP, **Estudos Econômicos**, v. 29, n. 1, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 15. ed. São Paulo: Cultrix, 2004. 124p.

APÊNDICE 01**GUIA DE CONSULTA AOS DOCUMENTOS****1. LISTAGEM DOS DOCUMENTOS PESQUISADOS:**

- **Plano de trabalho do PDM-PA-2006** - documento elaborado para o Programa de Apoio a elaboração integrada dos planos diretores municipais do Estado do Pará – PDM-PA-2006, juntamente com o cronograma previsto em anexo ao plano (SEDURB – BELÉM);
- **Convênios** – entre Sedurb, CMN, Famep, Associações e Consórcios; e Prefeituras Municipais (SEDURB – BELÉM);
- **Relatórios de acompanhamento e avaliação da execução da cooperação técnica e financeira entre as partes para implementação do Programa** (SEDURB – BELÉM);
- **Relatórios de Supervisão** – dos técnicos do NUGE (SEDURB – BELÉM);
- **RIMP – Relatório de Informações Preliminares Municipais.**
- **Diagnóstico da Realidade Municipal** – contendo o **Plano de ação municipal, atas de reuniões, frequências** e mapas temáticos – **Leitura técnica, Leitura Comunitária e Leitura Compartilhada.** (Associações e Consórcios – BELÉM);
- **Relatório das Propostas Pactuadas** (Associações e Consórcios – BELÉM);
- **Plano Diretor Municipal Participativo** – Lei aprovada (Associações e Consórcios – BELÉM);
- **Lei de Instituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município** – que institui o Conselho Local da Cidade. (Conselhos Municipais);
- **Regimento de funcionamento dos Conselhos** (Conselhos Municipais).
- **Programa de Governo da Prefeitura Municipal** (Prefeitura Municipal).

2. RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS E SUA LOCALIZAÇÃO ONDE ESTÃO ARQUIVADOS OS DOCUMENTOS PESQUISADOS.

- **Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Pará** (SEDURB) – Av.Senador Lemos, 290 Umarizal CEP 66.055-000 Belém – Pará - FONE: (0 XX 91) 3223-9937/ 3222-9626 # E-MAIL: sedurb@prodepa.gov.br
- **Prefeituras Municipais de Curuçá e Marapanim.**

3. DADOS OBSERVADOS NOS DOCUMENTOS E QUESTIONAMENTO REALIZADO PARA NA PESQUISA OBTER AS INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS DE FORMA PLANEJADA E ORGANIZADA.

• **IDENTIFICAÇÃO DO DOCUMENTO:**

NOME DO DOCUMENTO:

ÓRGÃO DE POSSE DO DOCUMENTO:

Data da Pesquisa: ___/___/___ **Hora:** ___:___

FUNCIONÁRIO QUE DISPONIBILIZOU O DOCUMENTO PARA PESQUISA:

Nome: _____

RG: _____

• **QUESTÕES OBSERVADAS NA PESQUISA:**

1. Definição – O que foi o PDM-PA-2006 e quais os seus objetivos?

2. Que experiências serviram de referências para a proposta implantada?

3. Em que o PDM-PA-2006 inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

4. O que o Governo fez efetivamente para a realização do PDM-PA-2006 e, portanto elaboração dos Planos Diretores Municipais?

5. Que parcerias se fizeram necessárias? Qual a origem?

6. Quais os recursos utilizados no programa? E de onde foram provenientes?

7. Quais foram as resposta dos governos municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

8. Se o PDM-PA-2006 foi fruto, mais da iniciativa do Governo do Estado, de pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

9. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do PDM-PA-2006?

10. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. O que se observa na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada?

12. Com qual percentual de recursos a Prefeitura, o Governo e o Bird entraram no programa?

13. Qual o papel da CNM no processo?

14. Quais os critérios que prevaleceram na decisão sobre quais municípios iriam participar do processo? Quem determinou? E como foi decidido o final da lista?

15. Qual o percentual de aprovação dos Planos Diretores Municipais?

16. Qual aos resultados do PDM-PA-2006 na Região do Salgado Paraense?
Quais os avanços e desafios identificados no processo?

17. Observar nas atas e relatórios o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

18. Quais as observações em relatórios e atas quanto ao processo de participação popular no planejamento da política urbana nos municípios em estudo? Fazer as análises.

19. Quais as secretarias municipais e técnicos municipais participaram efetivamente (ver freqüências em reuniões regionais e locais) do processo no apoio a elaboração do PDMs?

20. Quais as secretarias municipais e técnicos municipais estão efetivamente envolvidos na implementação do PDMs?

21. Quais os programas e projetos estão sendo desenvolvidos seguindo a diretrizes dos PDMs?

APÊNDICE 02

PESQUISA DE CAMPO

LISTA DOS ATORES ENTREVISTADOS

✚ Local – Município de Belém

1. **Representantes do Governo Estadual** – no arranjo institucional, participantes do Núcleo Gestor (NUGE) – TIPO A (semi-estruturada) Total de 05 pessoas
2. **Representantes dos Parceiros no Programa PDM-PA-2006 (CMN, FAMEP e Associação COIMP/AMUNEP)** - no arranjo institucional, participantes do Núcleo Gestor (NUGE) e do Núcleo Regional (NOR) – TIPO B (semi-estruturada) - Total de 16 pessoas.

✚ Local – Municípios de: Marapanim e Curuçá.

3. **Representantes do Governo Municipal** no arranjo institucional, participantes do Núcleo de Execução Municipal (NEM) - TIPO C (semi-estruturada).
4. **Representantes dos Conselhos** - TIPO D (semi-estruturada)
5. **Representantes da Administração Pública** - TIPO E (semi-estruturada)

APÊNDICE 03 - Tipo A**PESQUISA DE CAMPO****ENTREVISTA – Tipo A - Semi-estruturada**

Local – Município de Belém

Data da Entrevista: ____/____/____ Hora: ____:____

Local: _____

IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME:

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

QUESTÕES:

1. Definição – O que foi o PDM-PA-2006 e quais os seus objetivos?

2. Que experiências serviram de referências para a proposta implantada?

3. Em que o PDM-PA-2006 inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

4. O que o Governo fez efetivamente para a realização do PDM-PA-2006 e, portanto elaboração dos Planos Diretores Municipais?

5. Que parcerias se fizeram necessárias? Qual a origem?

6. Quais os recursos utilizados no programa? E de onde foram provenientes?

7. Quais foram as resposta dos governos municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

8. Na sua opinião o PDM-PA-2006 foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

9. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do PDM-PA-2006?

10. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada? O que por exemplo?

12. Com qual percentual de recursos a Prefeitura, o Governo e o Bid entraram no programa?

13. Qual o papel da CNM no processo?

14. Quais os critérios que prevaleceram na decisão sobre quais municípios iriam participar do processo? Quem determinou? E como foi decidido o final da lista?

15. Na sua opinião, o percentual de 98% de aprovação dos PDMs, os municípios tem infra-estrutura burocrática para implementá-los? Por quê?

16. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do PDM-PA-2006? E Quais os avanços e desafios identificados no processo?

17. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

18. Em sua opinião o processo de participação popular no planejamento da política urbana no Pará já está consolidado? Explique.

19. Você diria que o processo de participação é irreversível, já que outros programas vem sendo elaborados com o mesmo formato (PTP e PRF)?

20. Os Municípios estão preparados para a implementação dos PDMs?

APÊNDICE 04 – Tipo B**PESQUISA DE CAMPO****ENTREVISTA – Tipo B - Semi-estruturada**

Local – Município de Belém

Data da Entrevista: ____/____/____ Hora: ____:____

Local: _____

IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME:

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

QUESTÕES:

1. Definição – O que foi o PDM-PA-2006 e quais os seus objetivos?

2. Que experiências serviram de referências para a proposta implantada?

3. Em que o PDM-PA-2006 inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

4. O que o Governo fez efetivamente para a realização do PDM-PA-2006 e, portanto elaboração dos Planos Diretores Municipais?

5. Que parcerias se fizeram necessárias? Qual a origem?

6. Quais os recursos utilizados no programa? E de onde foram provenientes?

7. Quais foram as resposta dos governos municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

8. Em sua opinião o PDM-PA-2006 foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

9. Qual o papel do Governo do Estado, da CNM, da Famep, das Associações e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do PDM-PA-2006?

10. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. O que mudou na relação do Poder Federal, Estadual, Municipal e Sociedade Organizada?

12. Com qual percentual de recursos a Prefeitura, o Governo, a CNM e o Bid entraram no programa?

13. Qual o papel da CNM no processo?

14. Quais os critérios que prevaleceram na decisão sobre quais municípios iriam participar do processo? Quem determinou? E como foi decidido o final da lista?

15. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do PDM-PA-2006? Quais os avanços e desafios identificados no processo?

16. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

17. Com a aprovação dos Planos Diretores Municipais os municípios tem infraestrutura burocrática para implementá-los? Por que?

18. Na sua opinião, o que será necessário para implementação dos PDMs?

APÊNDICE 05 – Tipo C

PESQUISA DE CAMPO

ENTREVISTA – Tipo C - Semi-estruturada

Local – Município de Marapanim e Curuçá.

Data da Entrevista: ____/____/____ Hora: ____:____

Local: _____

IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: _____

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA: _____

QUESTÕES:

1. Definição – O que foi o PDM-PA-2006 e quais os seus objetivos?

2. Em que o PDM-PA-2006 inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

3. O que o Governo Municipal fez efetivamente para a realização do PDM-PA-2006 e, portanto elaboração dos Planos Diretores Municipais?

4. Que parcerias municipais se fizeram necessárias? Qual a origem?

5. Quais os recursos utilizados? E de onde foram provenientes?

6. Quais foram as resposta dos gestores municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

7. Na sua opinião o PDM-PA-2006 foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

8. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do PDM-PA-2006?

9. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município?

10. Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. O que mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada?

12. Com qual percentual de recursos a Prefeitura, o Governo e o Bid entraram no programa?

13. Qual o papel do Governo Municipal e da Sociedade no processo?

14. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do PDM-PA-2006? Quais os avanços e desafios identificados no processo?

15. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

16. O Plano Diretor Municipal esta sendo implementado? Por quê?

17. Em sua opinião, o município tem infra-estrutura burocrática para implementação do Plano Diretor Municipal? Por quê?

18. Para implementação do Plano Diretor Municipal quais setores da sociedade estão sendo chamados a participar? Quais em sua opinião deveriam?

APÊNDICE 06 – Tipo D

PESQUISA DE CAMPO

ENTREVISTA – Tipo D - Semi-estruturada

Local – Município de Marapanim e Curuçá.

Data da Entrevista: ____/____/____ Hora: ____:____

Local: _____

IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: _____

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

QUESTÕES:

1. Definição – O que é o Conselho Local da Cidade e quais os seus objetivos?

2. Qual o papel do Conselho na implementação da Política Urbana Municipal?

3. O Conselho esta instalado? Se sim, como esta atuando? Se não porque você acha que ele não está ainda instalado?

4. Qual a periodicidade das reuniões?

5. Quais as principais atividades do conselho? E como foram definidas?

6. O gestor municipal tem dado algum apoio para o conselho?

7. Na sua opinião o PDM-PA-2006 foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

8. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar da revisão do Plano Diretor Municipal?

9. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os segmentos da sociedade presentes no município? De que forma?

10. Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. O que mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada depois do PDM-PA-2006?

12. Existe algum recursos de apoio ao Conselho?

13. Na sua opinião, qual o papel do Governo Municipal e da Sociedade no processo de implementação da Política Urbana?

14. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do PDM-PA-2006? Quais os avanços e desafios identificados no processo de elaboração e de implementação?

15. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

16. Em sua opinião, o Plano Diretor Municipal está sendo implementado? Por quê?

17. Em sua opinião, o município tem infra-estrutura burocrática para implementação do Plano Diretor Municipal? Por quê?

18. Para implementação do Plano Diretor Municipal quais setores da sociedade estão sendo chamados a participar? Quais em sua opinião deveriam?

APÊNDICE 07 – Tipo E**PESQUISA DE CAMPO****ENTREVISTA – Tipo E - Semi-estruturada**

Local – Município de Marapanim e Curuçá.

Data da Entrevista: ____/____/____ Hora: ____:____

Local: _____

IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: _____

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

QUESTÕES:

1. Definição – O que foi o PDM-PA-2006 e quais os seus objetivos?

2. Em que o PDM-PA-2006 inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

3. O que o Governo Municipal fez efetivamente para a realização do PDM-PA-2006 e, portanto elaboração dos Planos Diretores Municipais?

4. Que parcerias municipais se fizeram necessárias? Qual a origem?

5. Quais os recursos utilizados? E de onde foram provenientes?

6. Quais foram as resposta dos gestores municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

7. Na sua opinião o PDM-PA-2006 foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis (CF/88 e EC/2001)?

8. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do PDM-PA-2006?

9. O PDM-PA-2006 conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município?

10. Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

11. O que mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada?

12. Com qual percentual de recursos a Prefeitura, o Governo e o Bid entraram no programa?

13. Qual o papel do Governo Municipal e da Sociedade no processo?

14. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do PDM-PA-2006? Quais os avanços e desafios identificados no processo?

15. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais?

16.O Plano Diretor Municipal esta sendo implementado? Por quê?

17.Em sua opinião, o município tem infra-estrutura burocrática para implementação do Plano Diretor Municipal? Por quê?

18.Para implementação do Plano Diretor Municipal quais setores da sociedade estão sendo chamados a participar? Quais em sua opinião deveriam?

19.Sobre você:

a) Função: _____

b) Em sua opinião, ela é clara e você apresenta bom desempenho?

c) Quanto tempo atua na área?

d) Formação, capacitação na área de Planejamento Urbano.

e) Você se sente motivado para realizar seu trabalho?

f) Quais os pontos fortes e os pontos fracos de trabalhar com o Planejamento Urbano no Município?

20. Sobre a Instituição

- a) A Instituição possui objetivos claros e funções bem definidas?
- b) Como você julga a disponibilidade de recursos humanos e financeiros na instituição? Eles são suficientes?
- c) Impressão geral da motivação/desempenho pessoal dos indivíduos que atuam nas Secretarias de Planejamento.
- d) A instituição apresenta liderança para desenvolver um Planejamento Urbano de forma participativa?
- e) Como é o relacionamento da instituição com outras entidades parceiras?
- g) Como é a relação da instituição com a comunidade / prestação de contas?
- g) Como você julga o nível de participação tanto de indivíduos quanto entidades em relação ao processo político relativo ao Planejamento Urbano no Estado?
- h) Quais fatores, em sua opinião, afetam o desempenho profissional dos indivíduos nas secretarias que conduzem o Planejamento Urbano?
- i) Alguma outra informação que a entidade gostaria de dar em relação à gestão da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal? Alguma idéia para melhorar esta gestão?

APÊNDICE 8 – Formulário - Tipo 01**PESQUISA DE CAMPO****Objetivos dos Formulários 01**

- Identificar a estrutura no conselho (nº de conselheiros, entidades pertencentes, se o conselho está instalado)
- Avaliar a efetividade do conselho para direcionar a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal (Atividades que são realizadas, periodicidade das reuniões, atividades realizadas, se o conselho está instalado)
- Identificar a capacidade gerencial do conselho (composição da diretoria, identificação das atividades a serem realizadas para implementação da política urbana e revisão do plano diretor, se já houve algum tipo de capacitação técnica)
- Identificar a capacidade financeira do conselho (se existe algum tipo de recurso e de que forma esta sendo gerido; se existe algum tipo de apoio)
- Identificar a capacidade operacional do conselho (onde funciona o conselho – reuniões; e se existe alguma equipe técnica de apoio).

LEVANTAMENTO DO PERFIL DO CONSELHO LOCAL DA CIDADE.

Data do Levantamento : ____/____/____

INFORMANTE: _____

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

1. IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHO.

Município: _____

Denominação: _____

Natureza Jurídica do Conselho: _____

Objetivos e finalidade:

- _____
- _____
- _____

Número de Conselheiros: _____

A que entidades pertencem:

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

Forma de escolha de seus dirigentes: _____

Composição da diretoria:

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

Data do Decreto de criação: ____/____/____

Data da instalação do conselho: ____/____/____

Área de abrangência do conselho: _____

Atividades que realiza em benefício da comunidade que representa:

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

Com que periodicidade se reúne?

Quais as atividades já realizadas a partir da criação do conselho, para implementação da política urbana?

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

Já houve algum tipo de capacitação técnica para tal atividade?

(___) sim (___) não

Existe algum tipo de apoio?

- _____
- _____
- _____

Existe algum tipo de recurso? De que forma esta sendo gerido?

- _____
- _____
- _____

Onde funciona o conselho? (as instalações – endereço na cidade)

- _____

Existe alguma equipe técnica de apoio?

- _____

Anexar cópia do decreto de criação, atas de reuniões e relatórios (se houver).

APÊNDICE 9 – Formulário - Tipo 02

PESQUISA DE CAMPO

Objetivos dos Formulários 02

- Avaliar o grau de capacitação técnica dos conselheiros para exercer as atividades de avaliação do Plano Diretor e implementação da Política de Desenvolvimento Urbana Municipal (escolaridade, profissão e ocupação, posição que ocupou durante os trabalhos no PDM-PA-2006, identificação das atividades realizadas para implementação da política urbana e revisão do plano diretor)
- Avaliar o grau de comprometimento e de participação no conselho (tempo de atuação na entidade, no conselho e o comprometimento partidário).

LEVANTAMENTO DO PERFIL DOS REPRESENTANTES DO CONSELHO LOCAL DA CIDADE.

Data do Levantamento: ____/____/____

1. IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHEIRO.

1.1 NOME:

1.2 IDADE: _____ 1.3 SEXO: (____) Feminino (____) Masculino

1.4 ESTADO CIVIL:

(____) solteiro (____) casado (____) viúvo (____) separado

1.5 ESCOLARIDADE:

(____) sem escolaridade (____) alfabetizado (____) 1º grau incompleto (____) 1º grau completo
(____) 2º grau incompleto (____) 2º grau completo (____) 3º grau incompleto (____) 3º grau completo
(____) pós-graduação

1.6 PROFISSÃO / OCUPAÇÃO: _____

1.7 Exerce ou já exerceu algum cargo de liderança na entidade que participa?

(___) sim (___) não

Caso afirmativo, especificar o cargo: _____

Qual o tempo de atuação na entidade? _____

Qual o tempo de atuação no conselho? _____

Qual a posição que ocupou durante o PDM-PA-2006?

(___) nas reuniões comunitárias _____

(___) nas audiências públicas _____

(___) nas conferências _____

(___) membro de NEM _____

(___) membro da equipe técnica _____

(___) delegado _____

(___) participante eventual _____

Filiação partidária?

(___) sim (___) não

Caso afirmativo, especificar o partido: _____

Caso negativo, tem alguma preferência partidária: _____

Caso afirmativo, especificar o partido de preferência: _____

Quais as atividades já realizadas a partir da criação do conselho, para implementação da política urbana e revisão do Plano Diretor?

INFORMANTE: _____

RG: _____ TELEFONE PARA CONTATO: _____

1.2- COMO ESTA ORGANIZADO O APARATO JURÍDICO:

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA (Ano de elaboração/aprovação, a estrutura adotada esta de acordo com a Lei do Município)

REGIME JURIDICO ÚNICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS (Ano de elaboração/aprovação, a estrutura adotada esta de acordo com a Lei do Município)

PLANO DE CARREIRA CARGOS E SALÁRIOS (Ano de elaboração/aprovação, Programa de Capacitação).

PLANO DE CARREIRA, CARGOS E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO (Ano de elaboração/aprovação, Programa de Capacitação).

CONTRATAÇÃO DE TEMPORÁRIOS (Ano de elaboração/aprovação, cadastro e contratos junto ao TCM (solicitar nº, data e cópia do contrato modelo).

PROCURADORIA (como funciona, e se está definida em Lei).

ASSESSORIA E/OU CONSULTORIA (Estão definidos em Lei, os contratos existentes estão adequados à lei 8.666 e enviados para cadastro junto ao TCM, Qual o valor pago).

1.3- RECURSOS HUMANOS

REGIME DE CONTRATAÇÃO ADOTADO:

() Estatutário

() Celetista

() Temporário

REALIZAÇÃO DO ULTIMO CONCURSO PÚBLICO (Data, validade do concurso (estágio probatório), situação dos aprovados (preenchimento de vagas), registro junto ao TCM (solicitar processo/ homologação).

CADASTRO DE PESSOAL (tipo de informações disponíveis, informatização, equipamentos utilizados, relatórios gerenciais, etc).

FOLHA DE PAGAMENTO: ()SIM ()NÃO
(Processo de elaboração, informatização, equipamentos, etc).

1.3.1 SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA:

REGIME ADOTADO

a) () Regime Geral da Previdência (INSS)(situação, se existe débito/parcelado, como anda as negociações:

Estão sendo retidos os 11% do INSS; IRRF; ISS, sobre os serviços prestados para a Prefeitura por Pessoa Física? (nota ou recibo) Sim Não

b) Sistema Próprio: Instituto de Previdência ou Fundo Especial. (Gestão do Fundo, participação dos segurados, cálculo atuarial, quantitativo de beneficiários atuais e de segurados).

Funcionário(s) da prefeitura responsável(is) pelas informações (nome, cargo, forma de contato)

Outras informações sobre o setor, que julgar conveniente:

1.4 - LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Licitações:

Existe comissão permanente de licitações? Sim Não.

Qual o Ato Administrativo da nomeação e a sua validade?

Composição atual:

Presidente: _____ Vínculo Funcional :

Secretário: _____ Vínculo Funcional:

Membro: _____ Vínculo Funcional:

1º Suplente: _____ Vínculo Funcional:

2º Suplente: _____ Vínculo Funcional:

Esta Comissão atende aos Fundos Municipais? Sim Não

Como ocorre o Processo de Licitação: (Requisição ;Publicidade; Edital ou Convite; participação da Ass.Jurídica; confecção do Contrato, homologação e adjudicação).

Contrato Administrativo e Convênios: Elaboração do contrato; acompanhamento; liberação de pagamento, recebimento de serviços e obras; reajustes e indicadores; contrato continuado.

Capacidade Financeira

2- GESTÃO CONTÁBIL – FINANCEIRA

2.1- GESTÃO CONTÁBIL

2.1.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Onde estão sendo processados os trabalhos contábeis e a execução orçamentária?(Tarefas realizadas no setor, no escritório do contador e quem é o responsável pela entrega do processo junto ao TCM).

2.1.2 QUADRO DE PESSOAL

A quem cabe a chefia do Departamento/Setores (direito ou de fato?), Vínculo Funcional.

Existe capacitação/treinamento no setor contábil?(relacionar a realização dos últimos 4 anos).

Existem funcionários de outros setores envolvidos nas atividades contábeis?

Existe previsão, no quadro funcional, para contador ou Técnico em Contabilidade; quantas vagas; é o suficiente? Exige formação específica?

QUADRO DE PESSOAL DO SETOR CONTÁBIL

QUANTIDADE	CARGO	VÍNCULO FUNCIONAL	ESCOLARIDADE	REMUNERAÇÃO	SETOR DE TRABALHO

EQUIPAMENTOS UTILIZADOS NO SETOR CONTÁBIL

QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	ALOCAÇÃO

2.1.3 - ESTRUTURA FUNCIONAL

Qual o sistema de contabilidade utilizado? A quem pertence? Qual o custo? (Se ele possui uma cópia no município, qual a interligação para com os outros setores ou se o mesmo é executado no escritório do Contador).

2.1.4 - BALANÇO GERAL E RELATÓRIOS DA LRF

Onde se processa a Consolidação do Balanço Geral, RREO e RGF? (Terceirizado, onde e como).

Funcionário (s) da prefeitura responsável (eis) pela informação? (nome, cargo, forma de contato):

Outras informações:

2.1.5-CONTROLE INTERNO (até 30 de março)

2.2- GESTÃO FINANCEIRA

O recolhimento dos tributos é: bancário tesouraria outros: _____

Existe um valor limite para o recolhimento na Tesouraria? Sim Não

Qual o valor limite?

Como ocorre o processo das despesas na Prefeitura e nos Fundos Municipais, quais os setores envolvidos, quem pode ordenar as despesas?

As despesas são executadas a partir do saldo financeiro do Banco?

Existe no município o controle do saldo orçamentário?

3. GESTÃO TRIBUTÁRIA

3.1. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR

3.1.1 ESTRUTURA (fazer organograma)

A que Secretária o(s) Departamento(s) está subordinado? Encontra-se subdividido? Que atividades estão sendo desenvolvidas por setor?

3.1.2. QUADRO DE PESSOAL

A quem cabe a chefia do Departamento/Setores: vínculo funcional, capacitação ou capacitação específica, conhecimentos de informática; outros setores envolvidos.

Existe previsão legal para o cargo de Agente ou Fiscal de Tributos; Quantas vagas; é suficiente; qual escolaridade;

QUADRO DE PESSOAL DO SETOR TRIBUTÁRIO

QUANTIDADE	CARGO	VÍNCULO FUNCIONAL	ESCOLARIDADE	REMUNERAÇÃO	SETOR DE TRABALHO

EQUIPAMENTOS UTILIZADOS NO SETOR TRIBUTÁRIO

QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	ALOCÇÃO

3.2. APARATO JURÍDICO

Código Tributário Municipal

Além do Código Tributário, existem outras regulamentações específicas que tratam da matéria tributária (Atentar para necessidade de consolidação e pendências)?

Essa Legislação é de fácil acesso e entendimento da equipe do Setor?

O Código está adequado às modificações ocorridas com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Nº10257/01), Lei Nº 116/03, Lei Nº149 – A, CF/88 e se ainda faz referência ao IVVC?

Como está sendo providenciado?

Utiliza Indicadores Econômicos para a atualização financeira? Quais? Qual o previsto?

Possui UFM instituída?(no Código – qual o artigo?; Lei específica; Decreto; metodologia de atualização e última atualização)

Verificar critérios de isenções, descontos ou tratamento diferenciado à contribuintes: numero e percentual de isenções; valor total e impacto na arrecadação.as regras de isenção são coerentes com a realidade do município

Comentários Gerais:

3.3. LEVANTAMENTO DOS DADOS CADASTRAIS IMOBILIÁRIOS

Como foi elaborado o Boletim de Informações?

Equipe: (Como foi montada? Como e quem realizou a capacitação?)

Existe atualização? De que forma acontece?

Observar se a equipe tem condições de fazer a atualização do BCI, para atualização do Cadastro?

BIC (Solicitar cópia)

Como é feito o controle dos dados (Inscrição cadastral):

Como foram definidas as numerações dos lotes e a codificação das quadras?

O armazenamento dos dados: Manual; Digital (BD ou Sistema? Quem fornece? Valor pago? De que forma acontece a manutenção?)
Quais Informações disponibilizadas?

Existe Planta de Quadra/Croquis? ()SIM ()NÃO Analógica () Digital () Escala: Quais Informações disponibilizadas? Que tipos de informações estão registradas? Como estão codificadas? Metodologia de numeração dos lotes?

Existe Planta de Referência Cadastral? ()SIM ()NÃO Analógica () Digital () Escala: Quais Informações disponibilizadas? Se não existe PRC, existe algum outro mapa que auxilie no serviço?
--

UNIDADES CADASTRADAS:

Abrangência:	Unidades Imobiliárias:	Quadras:	Bairros:
Defasagem:	Unidades Imobiliárias:	Quadras:	Bairros:
Unidades cadastrais por categoria, tipo construtivo; lote padrão; padrão construtivo predominante.			

CARTOGRAFIA.

Metodologia, ano, responsável pela elaboração, escala, abrangência, informações representadas, produtos disponíveis.
Quanto à atualização: (Metodologia):
Existe integração com os demais setores da Prefeitura, de que forma acontece esta contribuição? A Base acompanha a evolução do Cadastro?
Quantos loteamentos foram aprovados após a elaboração da Cartografia?

3.4. AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS/IPTU.

Qual a metodologia usada para avaliação dos imóveis?	
Modelo de Avaliação	
Imóvel edificado:	Alíquota?
Não Edificado:	Alíquota?
Caso a metodologia utilizada não seja a do Código, por que? Existe outra regulamentação?(solicitar cópia)	
Quanto foi arrecadado de IPTU? Quanto foi lançado? Qual o valor inscrito em dívida ativa no último exercício por categoria de imóvel?	
Quando e como foi instituída a PVG.	
Qual a metodologia utilizada para a sua atualização.	

FLUXO DOS DOCUMENTOS NO SETOR TRIBUTÁRIO – LANÇAMENTO/ARRECADAÇÃO

--

3.5. CADASTRO DE ATIVIDADES (solicitar modelo)

3.5.1 LEVANTAMENTO DE DADOS

Como foi elaborado o Boletim de Informações?
Equipe: (Como foi montada? Como e quem realizou a capacitação?)
Existe atualização? De que forma acontece?
O armazenamento dos dados: Manual; Digital (BD ou Sistema? Quem fornece? Valor pago? De que forma acontece a manutenção?)
Quantas unidades têm no cadastro? Abrangência: Sede e demais localidades?
Está interligado ao cadastro imobiliário
Está integrado aos outros cadastros e setores:
Quem gerencia esse cadastro?
Observar se a equipe tem condições de fazer a atualização do BCI, para atualização do Cadastro?

3.6. CADASTRO DE LOGRADOURO

Existe? ()SIM ()NÃO Analógica () Digital ()	
Nº de logradouros existentes:	Como estão codificados?
Informações Disponibilizadas:	

3.7. CADASTRO DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS

Ano de elaboração?
Onde estão armazenados os dados?Quais informações estão disponibilizadas?
Quanto à atualização: Metodologia:
Está integrado aos outros cadastros?

3.8. DEMAIS IMPOSTOS E TAXAS (base de cálculo, alíquota, arrecadação e regulamentação)

ITBI
COLETA DE LIXO
COLETA DE ENTULHO
LIMPEZA PÚBLICA

ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO (Quem analisa, critérios de isenção, rotina de fiscalização, quem fiscaliza)
VIGILÂNCIA SANITÁRIA (Existe regulamentação, quem analisa, rotina de fiscalização e quem fiscaliza, quantas unidades existem cadastradas, qual o valor lançado, o arrecadado e a Dívida Ativa, perfil dos maiores devedores.)
OUTRAS

APLICAÇÃO (base de cálculo, alíquota, arrecadação e regulamentação)

ISS (encontra-se atualiza, quanto foi arrecadado? Qual o valor inscrito em dívida ativa? Perfil dos maiores devedores)
TLL (quanto foi lançado e arrecadado? Qual o valor inscrito em dívida ativa? Perfil dos maiores devedores)

3.9. CONTRIBUIÇÕES (base de cálculo, alíquota, arrecadação e regulamentação)

ILUMINAÇÃO PÚBLICA (regulamentação.)
DE MELHORIA

3.10. DÍVIDA ATIVA:

Está sendo realizada a inscrição, de quais tributos? Existe relação dos maiores devedores?, quais os valores inscritos relativo a exercícios passados, há valores prescritos ou em vias de prescrição (quais), perfil dos maiores devedores.
Houve a execução? Quantas? Há cobrança administrativa? Qual o valor arrecadado.
Qual a atuação da Procuradoria/Assessoria Jurídica no processo de cobrança da Dívida Ativa?

Capacidade Gerencial

4. GESTÃO URBANA

Possui Plano Diretor? O Município está obrigado a possuir Plano Diretor?
Qual o Setor responsável pela Política Urbana Municipal?
O Município possui Engenheiro ou Arquiteto contratado? Há previsão do cargo de Arquiteto ou Engenheiro no quadro efetivo?
Existem ocupações irregulares? Com quantas unidades?
Quantos bairros existem? Foram aprovados em Lei? Estão delimitados em planta?

4.1-INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Lei de Perímetro Urbano: () SIM () NÃO
Ano de Aprovação/última atualização?
População no ano de aprovação? População Atual?

Verificar se os pontos de referência são limites físicos? Qual a situação atual do Perímetro urbano.
Os Distritos estão delimitados (quantificar)?
Houve expansão dos serviços de Infra-Estrutura após a definição da Lei?

Código de Postura: () SIM () NÃO
Ano de Aprovação/última atualização? Atende as necessidades municipais?
Está sendo utilizado? Como?
No caso de existir fiscalização, que medidas são tomadas? Existem sanções, quais foram aplicadas?
Esta Legislação serve para a cobrança dos serviços de Infra-Estrutura?
Código de Obras/Edificações: () SIM () NÃO
Ano de Aprovação/última atualização? Atende as necessidades municipais?
Como está sendo aplicado?
Quais outros instrumentos de política urbana o município possui?

Todas essas Legislações são de fácil acesso e entendimento da equipe do Setor?
--

5. INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS

5.1. COLETA DE LIXO

Há coleta (Sede e Distritos)?
Há separação seletiva de lixo?
Quem opera?
Qual a periodicidade da coleta?
Quantos e quais são os equipamentos disponíveis para a coleta de lixo?
Quantas pessoas trabalham neste serviço?

Qual o destino final do lixo? Qual a sua Localização?

Lixão Aterro simples Aterro sanitário

a) Quanto ao volume de lixo:

Volume Produzido _____ Volume Coletado: _____ Tem balança? _____

Nos serviços de coleta são realizados diariamente

É coletado resíduo industrial e/ou entulho de construção? Se a resposta for positiva: É cobrada taxa? Qual o valor?

Qual o destino final da coleta do lixo hospitalar? É cobrada taxa? Qual o valor?
--

Coleta de Lixo	Anual
Despesa com Pessoal	R\$
Outras Despesas	R\$
Total de Despesas	R\$
Receita	R\$
Receita Total	R\$
Déficit Anual	R\$

FONTE: SECRETARIA DE OBRAS DA PMM

5.2. CEMITÉRIO:

Nº de Cemitérios:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

Cemitério	Anual
Pessoal	R\$
Outras Despesas	R\$
<i>Total</i>	R\$
Déficit Anual	R\$

FONTE: Secretaria de Obras

5.3. MERCADOS:

Nº de Mercados:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
Nº de boxes:
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

Mercado	Anual
Despesa	R\$
Total	R\$
Receita	R\$
Total	R\$
Déficit Anual	R\$

5.4. FEIRA MUNICIPAL:

Nº de Feiras:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
Nº de boxes:
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

Feira	Anual
--------------	--------------

Despesa	R\$
Total	R\$
Receita	R\$
Total	R\$
Déficit Anual	R\$

5.5. MATADOURO MUNICIPAL:

Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação e vigilância sanitária.)

Mercado	Anual
Despesa	R\$
Total	R\$
Receita	R\$
Total	R\$
	R\$

5.6. SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO:

O serviço é prestado somente na sede.
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
O sistema possui quantas ligações ; qual a bitola e a extensão da rede; quantos poços possui; existe tratamento(qual).
Como é cobrado o serviço?; existe medição.
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

Serviço de Água	Anual
Despesa	R\$
Total	R\$
Receita	R\$
Total	R\$
	R\$

LEGISLAÇÕES QUE DEVERÃO SER SOLICITADAS AOS MUNICÍPIOS :

Marcar (X)	LEI	Data de publicação
	Código de Edificações/Código de Obras	
	Código de Posturas	
	Código Tributário	
	Estatuto dos servidores/Plano de cargos e salários	
	Lei da Estrutura Administrativa	
	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	
	Lei de Proteção do Patrimônio Cultural	
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	
	Lei de Zoneamento	
	Lei do Perímetro Urbano	
	Lei do Plano Plurianual (PPA)	
	Lei Orçamentária Anual (LOA)	
	Lei Orgânica	
	Lei para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	
	Normas de Proteção Ambiental	
	Plano Diretor	
	Outras (especificar)	

ASSINALAR A EXISTÊNCIA :

Marcar (X)	INSTRUMENTOS	Data de Elaboração
	Agenda 21	
	Orçamento Participativo	
	Plano de Bacia Hidrográfica	
	Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável	
	Plano de Preservação do Patrimônio Cultural	
	Plano Municipal de Assistência Social	
	Plano Municipal de Educação	
	Plano Municipal de Saúde	
	Programa de Regularização Fundiária	
	Zoneamento Ecológico Econômico	
	Outros (especificar)	

ASSINALAR A EXISTÊNCIA :

Marcar (X)	ITENS
	Áreas com risco de escorregamentos, inundações e/ou áreas contaminadas Quantas? Quais?
	Áreas privadas com ocupações irregulares Quantas? Quais?
	Áreas públicas com ocupações irregulares Quantas? Quais?
	Áreas de Patrimônio Histórico Quantas? Quais?
	Áreas de Preservação Ambiental Quantas? Quais?
	Cortiços ¹ Quantas? Quais?
	Favelas ² Quantas? Quais?
	Loteamentos Clandestinos ³ Quantas? Quais?

Definições: ¹ Habitação coletiva precária de aluguel.

² Área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

³ São aqueles loteamentos que não foram aprovados pela prefeitura municipal.

INVENTÁRIO:**INFORMÁTICA:**

Possui equipamentos para trabalhar os mapas temáticos?

() NÃO () SIM. Quantos? _____

Possui programas de CAD ou GIS?

() NÃO () SIM. Quais? _____

Possui pessoal habilitado para manusear tais Programas?

() NÃO () SIM. Quem? _____

Trabalho em qual setor? _____

RECURSOS VISUAIS:

Possui DATA SHOW? () NÃO () SIM. Em que Secretaria? _____

Possui Retro projetor? () NÃO () SIM. Em que Secretaria? _____

CARTOGRAFIA:

Abrangência: () Sede () Novas áreas Quais? _____

Informações: () Hidrografia () Logradouros (vias, ruas, passagens) () Croqui da quadra () Croqui dos lotes () Croqui edificação.

GERENCIAMENTO DE DADOS CADASTRAIS:**SETOR TRIBUTÁRIO:****TIPOS DE CADASTRO EXISTENTES NO MUNICÍPIO:**

Cadastro Imobiliário – Ano: _____ / () Sede / () Vilas – Quais? _____
Cadastro Econômico – Ano: _____ / () Sede / () Vilas – Quais? _____
Cadastro de Infra-estrutura – Ano: _____ / () Sede / () Vilas – Quais? _____
Cadastro de Logradouros – Ano: _____ / () Sede / () Vilas – Quais? _____

ATUALIZAÇÃO DOS CADASTROS

Cadastro Imobiliário: Atualizado? () Não () Sim Ano: _____ Abrangência: () Sede () Novas áreas () Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas () Quais? _____
Cadastro Econômico: Atualizado? () Não () Sim Ano: _____ Abrangência: () Sede () Novas áreas () Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas () Quais? _____
Cadastro de Logradouros: Atualizado? () Não () Sim Ano: _____ Abrangência: () Sede () Novas áreas () Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas () Quais? _____
Cadastro de Infra-estrutura: Atualizado? () Não () Sim Ano: _____ Abrangência: () Sede () Novas áreas () Quais? _____ Vila () Quais? _____

	TOTAL	CADASTRADOS
Total de Distrito		
Total de Setor		
Total de quadra por setor		
Total de Bairros		

INSTRUMENTOS BÁSICOS DO CADASTRO:

PLANTA DE REFERÊNCIA CADASTRAL Possui? () Não () Sim Meio: () Analógico () Digital
PLANTA DE QUADRA Possui? () Não () Sim Meio: () Analógico () Digital
BOLETIM DE CADASTRO IMOBILIÁRIO Possui? () Não () Sim
BOLETIM DE CADASTRO ECONÔMICO Possui? () Não () Sim
BOLETIM DE LOGRADOURO Possui? () Não () Sim

SISTEMA DE INFORMÁTICA:

Possui? () Não () Sim Qual? _____ () Possui apenas banco de dados Cobertura do Sistema: TRIBUTOS – () IPTU () ISS () ITBI () CIP () TAXAS () DÍVIDA ATIVA

PLANTA DE VALORES GENÉRICOS (PVG):

Possui? () Não () Apenas estimada Lei nº _____, de ____ de ____ de _____ Atualização: Lei nº _____, de ____ de ____ de _____
--

RESUMO DO CADASTRO DE ENTIDADES MUNICIPAIS::

INFORMAÇÃO	QUANTIDADE	ESPECIFICAR (nome)
Associações		
Autarquias		
Conselhos Municipais		
Consórcio Municipal		
Cooperativas		
Escolas – ensino fundamental		
Escolas – ensino médio		
Igrejas		
Movimentos Sociais		
ONG's		
Órgãos Estaduais		
Órgãos Federais		
Secretarias Municipais		
Sindicatos		
Universidades		
Outros		

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: Existência de Conselhos

Conselhos Instalados
Conselhos Paritários
Conselhos Deliberativos
Conselhos que Administram fundos

FONTE: Elaborado com base nos formulários desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)