



## **Plano Diretor Participativo: Conexões e Possibilidades para o Desenvolvimento Regional**

Josnei Machry Weber

Luis Henrique Franqui

**Resumo:** Este trabalho se propõe a analisar o processo de construção e elaboração estratégica do Plano Diretor Participativo como forma de pensar alternativas para um planejamento municipal integrado com a dinâmica regional e que contemple as mais variadas dimensões do desenvolvimento, tomando, para isso, como referência uma percepção mais abrangente do território, principalmente aquele no qual as relações sociais, políticas, econômicas e culturais se fazem mais presentes. Usar-se-á, para este estudo, de uma abordagem de pesquisa qualitativa com enfoque na revisão de literatura de modo a entender e fundamentar a percepção dos conceitos doravante tratados, quais sejam: desenvolvimento local, planejamento estratégico participativo, Plano Diretor e desenvolvimento regional.

**Palavras-Chave:** Planejamento estratégico participativo. Desenvolvimento local. Política pública. Gestão regionalizada.

### **1 Introdução**

A necessidade de um planejamento estratégico visando o desenvolvimento local, regional ou até mesmo global permeia os ensaios teóricos de vários autores. Daniel (2002 apud SOMEKH) diz que o que deseja-se hoje é “um desenvolvimento local com inclusão social, [...] em que diferentes atores políticos, econômicos, sociais dialoguem de maneira transparente a partir de seus próprios interesses em conflito, buscando construir um novo desenvolvimento local em conjunto” (2008, p. 18).

Dallabrida na mesma direção utiliza-se do termo de *governança territorial* “para referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (2007, p. 46).

Este trabalho, neste sentido, se propõe a analisar o processo de construção e elaboração estratégica do Plano Diretor Participativo como forma de pensar alternativas para um planejamento municipal integrado com a dinâmica regional e que contemple as



mais variadas dimensões do desenvolvimento, tomando, para isso, como referência uma percepção mais abrangente do território, principalmente aquele no qual as relações sociais, políticas, econômicas e culturais se fazem mais presentes.

A fim de versar sobre esta temática, este trabalho está dividido em três partes. A primeira parte fará um breve aprofundamento teórico sobre a importância da deliberação participativa da comunidade juntamente aos planejamentos estratégicos de interesse público. A segunda parte fundamentará a importância de que o processo de elaboração do Plano Diretor de um município seja participativo. Então, a partir destas ponderações já feitas, a terceira, e última, parte se debruçará sobre a fundamentação do plano diretor enquanto instrumento de planejamento estratégico municipal, mas que pode, integrado com a dinâmica regional promover de maneira sistemática ações com pretensões de promoção do desenvolvimento regional.

## 2 Planejamento local estratégico e participativo

O protagonismo participativo e popular atua enquanto premissa da boa gestão. Da mesma forma, ao pensar-se em um planejamento estratégico (que seja) eficiente se faz necessário levar em consideração vários fatores e elementos que, por vezes, somente as pessoas diretamente envolvidas no processo – quais sejam as beneficiárias ou atingidas pela política pública planejada – possam ter conhecimento. Isso significa partir das potencialidades locais para se pensar formas de proporcionar o desenvolvimento.

Enquanto a geografia positivista entendia o *local* como região, localização ou um espaço físico determinado e definido por qualquer tipo de limites ou fronteiras, Milton Santos (2003) – não em direção contrária, mas sim complementativa – percebeu o local enquanto um lugar onde ocorre a materialização dos processos globalizatórios, sendo ele o depósito final dos eventos. “Hoje, certamente mais importante que a consciência do lugar é a consciência do mundo, obtida através do lugar” (SANTOS, 2005, p. 161).

O local é, então, ao mesmo tempo um espaço onde os eventos externos se materializam e a partir de onde o sujeito toma conhecimento destes eventos. É o espaço da vida do sujeito, onde as relações dele como mundo próximo, ou distante, se faz presente.

A própria discussão acerca do conceito de local perpassa os mais variados debates dentro da grande área da geografia e, desta forma, poderia render um artigo independente,



no entanto, não é essa a intenção. O que se pretende com a definição de local é uma aproximação para a acepção dada a ele por Santos como um lugar que promove a assimilação de valores e crenças, as quais condicionam a vida dos indivíduos de maneira a lhes determinar um sentimento de pertencimento a este espaço.

Não é possível, portanto, segundo Silveira, resumir o local a um dimensionamento de escala, pois ela não está restrita a uma

[...] dimensão estritamente espacial ou de geografia social. Com efeito, deparamo-nos com esforços de desenvolvimento local em várias escalas de construção, como bairros, municípios, microrregiões etc. E o desenvolvimento local não é “mais local” quando a referência é um bairro ou um pequeno município. O “tamanho do lugar” é decorrência de acúmulos e de densidades sociais que o constroem como referência, o que não caberia em qualquer escala prefixada. (2008, p. 45)

Alves, no mesmo sentido, entende que “o lugar é tido como a base da vida cotidiana e da sociabilidade entre as pessoas” (2004, p. 204), portanto, percebe-se que é nele que os indivíduos interagem e devem, a partir disto, promover políticas de gestão social deste espaço simbólico ou territorial. Dallabrida adverte que “apesar do desafio eminente da divergência/conflito presente na gestão do desenvolvimento territorial” é possível que existam “acordos ou ajustes entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, na busca da definição de seu projeto de desenvolvimento futuro” (2007, p. 45). Pensar políticas para o espaço territorial, então, perpassa também o esforço de o compatibilizar com o espaço simbólico das representações a ele atribuídas pelas pessoas.

Bandeira entende, para isso, que é de forma participativa que esse processo de planejamento do desenvolvimento local ou regional deve ocorrer, de modo a evitar “ações formuladas de *cima para baixo*, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil” (1999, p. 9). E, deve ser participativo tanto por uma questão democrática tanto quanto pela almejada eficiência e eficácia das ações planejadas. Não se pode, neste contexto, simplesmente imaginar um planejamento para o desenvolvimento enquanto um elemento estático na governança<sup>1</sup>. O planejamento, elemento central, para Sampaio, Mantovaneli Jr e

---

<sup>1</sup> Silveira diz que de modo sintético, o termo governança pode ser entendido como o exercício do poder partilhado. Na sua percepção (compartilhada por este autor), os dois elementos-chave de uma nova governança consistem no aprofundamento da democracia na base da sociedade e na



Fernandes (2011), deve ser formulado dentro da realidade à qual ele se aplica, exigindo também ser revisado e “re”consultado durante todos os momentos da execução de forma a dar suporte para que ele seja, e continue sendo, exequível.

No entanto, é pertinente ressaltar a análise de Vainer (1998 apud SILVEIRA, 2008, p. 42) de que, mesmo entendendo que o planejamento estratégico para o desenvolvimento local tenha gêneses no *local*, ele não é um desenvolvimento local. O autor diz que nas sociedades capitalistas, este processo de desenvolvimento é necessariamente articulado a um contexto relacional mais amplo e geral, de modo que, inegavelmente, ele deve estar atrelado, de alguma forma, à lógica do centro dominante. Essa é também a natureza do desenvolvimento local, o qual não (mais) existe isoladamente. Não significa, entretanto, e de forma alguma, uma subjugação incontestável do local ao global.

Mesmo com o processo de homogeneização dos espaços, característica pertinente ao processo de globalização, a vertente regionalista do pensamento entende que “os espaços locais podem desenvolver certas condições econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais capazes de interagir ativamente com as dinâmicas globais de desenvolvimento” (ROTTA, 2007, p. 103), demonstrando, portanto, a capacidade desenvolvimentista como uma característica endógena capaz de sistematizar estratégias para o desenvolvimento a partir do local.

O desenvolvimento local, nesse sentido, é entendido enquanto um processo decorrente de um apanhado de predicados diretamente relacionados à cultura, economia, política e sociedade voltados, todos, para a efetiva e positiva transformação da realidade local, contemplando na mesma, ou em maior, proporção elementos globalizados. E todos somados, guardadas suas devidas dimensões, os elementos locais e globalizados são essenciais para o processo de planejamento estratégico para o desenvolvimento.

Pensar estrategicamente requer ter informações suficientes para tanto. Sampaio, Mantovaneli Jr e Fernandes destacam que “entre o ato de idealizar e o ato de agir há diferenças significativas. O mundo das ideias é muito diferente do mundo da ação”, e segue o autor argumentando que “o que pode ser pensado e dito nem sempre pode ser feito” (2011, p. 140). Esta afirmação esboça a necessidade de que o próprio ato de “idealizar”,

---

articulação em rede, em que se destaca o protagonismo de agentes locais nas dinâmicas de planejamento e gestão do desenvolvimento local. (2008, p. 41)



para que o ato de agir seja consequência exequível, parta da percepção do contexto em que o *agir* será praticado.

Destarte, as informações que podem ser obtidas *in loco* seriam as que melhor subsidiariam o processo de planejamento. Nada melhor, para tanto, que recolher estas informações dos próprios agentes ou atores da comunidade como aconselham, usando-se de Toneto Jr (2004), Oliveira, Calegário e Martinhago (2007, p. 2).

Nessa perspectiva do desenvolvimento perpassa o papel da interação entre agentes ou atores ou comunidade, destacando-se a importância das relações entre eles. A importância do relacionamento tanto para troca de informações como para o desenvolvimento de atividades conjuntas contribui para a formação do capital social [de modo que] a simples articulação/organização da sociedade, sem qualquer alteração na dotação de fatores, contribui com o desenvolvimento econômico e pode mudar a situação de uma dada região.

Pode, por tudo isso, parecer difícil pensar um planejamento que seja estratégico e participativo ao mesmo tempo. Consideradas as mais diversificadas demandas e grupos de interesses que possam surgir da comunidade mobilizada. A delimitação de objetivos, nesse sentido, pode ser dificultada, necessitando de uma abordagem mais técnica e restrita. O que não significa dizer que o planejamento para o desenvolvimento como um todo deve ser cartesiano e estático. Pelo contrário, ele é volátil e deve evoluir conforme a execução vai avançando as fases deste plano. Halday, analogamente, diz que pensar o desenvolvimento “como é feito convencionalmente tem pouco a oferecer em qualquer situação altamente ambígua. Os documentos elaborados, as previsões, os planos de ação e os cronogramas frequentemente não passam de miragem intelectual” (2000, p. 9). Por este motivo ele deve ser participativo, pois, ainda segundo o autor, sem uma deliberação comunitária “estes planos podem dirigir sua atenção erroneamente, fazendo com se siga os planos em vez de explorar oportunidades, das quais a maioria certamente não constará dos planos”.

Evidencia-se, destarte, que a raiz de um bom planejamento estratégico para o desenvolvimento local está na qualidade das informações disponíveis no momento da elaboração do plano. Por isso nada melhor, como já dito, que a participação como método de obtenção destas informações.

Não pode esta fase importante do processo de desenvolvimento estagnar-se. Uma vez que todas as decisões tomadas no momento de planejar vão influenciar de forma muito



abrangente vários setores no momento da ação, ficando evidente que o processo de planejamento não termina no ato da tomada de decisão e elaboração dos planos, ele tem todo um processo subsequente e conseqüente, o que invariavelmente, e independentemente dos resultados, remetem ao momento do próprio planejamento.

### 3 Plano Diretor Participativo

A partir das análises até aqui feitas é possível o entendimento de que o Plano Diretor Participativo seria um dos momentos em que um planejamento estratégico participativo com vistas no desenvolvimento local se materializa. Resguardados, é claro, todos os contraditórios – que perpassam desde a real e efetiva participação de todos os setores da sociedade (ou pelo menos dos setores menos influentes) até as gritantes (muitas vezes) disparidades entre o planejado e o executado – este processo segundo o Ministério das Cidades (2004), por meio do guia intitulado *O Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, tem por objetivo planejar o futuro das cidades “incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos”. É, este, uma forma de proporcionar políticas de desenvolvimento local a partir da identificação e apropriação das identidades e das diversidades culturais das cidades.

O desenvolvimento local, por meio de um planejamento da cidade, é visto, então, enquanto estância inalienável do processo de construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas.

A exigência de que as cidades com mais de 20 mil habitantes, regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico, regiões situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país, ou, ainda, aglomerações urbanas atualizem e aprovelem seu Plano Diretor nas Câmaras Municipais vem da Lei Federal 10.257, de 10/07/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

Tido como instrumento basal da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor Participativo tem como função decidir dentro da dinâmica do espaço urbano os investimentos em habitação, saneamento, transporte e desenvolvimento urbano em geral, além de regulamentar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para políticas públicas



de moradia, acesso à terra urbana e combate à especulação imobiliária. Corresponde a um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo, de modo a definir as condições para que a propriedade possa cumprir sua função social, orientando e articulando a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município.

O Ministério das Cidades, por meio do Estatuto da Cidade, esclarece que administrativamente “o Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município” de forma que isso seria a formalização, por meio de Lei Municipal, de um “pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo”. Contudo, para além de um processo burocrático e administrativo, o Plano Diretor Participativo é uma forma de garantir a participação da comunidade nas discussões sobre os rumos que desejam para sua cidade. “Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município”.

Fica claro, a partir disto, que para que realmente o Plano Diretor Participativo da cidade saia do “plano virtual” ou potencial o processo de planejamento e implementação deve ser muito bem estruturado. Para isso, o próprio Ministério das Cidades (2004, p. 13-14) já deixa claro que o planejar a cidade se faz importante.

A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianual, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos.

Estes, e outros trâmites técnicos, legais, burocráticos e administrativos só podem ser considerados parte de um planejamento exequível para a cidade, se contar com a participação da comunidade na sua elaboração. É da própria cidade, e por consequências dos seus habitantes, que sairão a maioria dos dados fidedignos (carregados, muitas vezes, de representações simbólicas) sobre as necessidades e potencialidades (percebidas) da cidade.

Todas as informações recolhidas, de maneira participativa além de determinar um possível perfil deliberativo da população, podem ser usadas como fundamentação para “ler



a cidade”. Esta é a primeira fase no processo de elaboração do plano diretor. “Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 20). Claro que essa leitura exige uma abordagem mais técnica e cartesiana, contudo, “a atividade de ‘Ler a cidade’ não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade [e] constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 20).

O Plano Diretor é um campo de construção da ação política e de construção de novos vetores de desenvolvimento econômico e social, no qual está em disputa a própria noção de desenvolvimento, a partir de diferentes modos de ver, dos cidadãos, sobre a cidade que desejam. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 42)

É, então, a partir da percepção dos agentes sociais que se propõe a construção de um Plano Diretor Participativo. Tornando-se, isto, uma transferência das representações simbólicas que cerceiam a vida dos partícipes para o processo de construção da sociabilidade que eles esperam promover. Identificam-se, neste processo, os diversos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, sempre observando que a construção de uma nova cidade menos conflituosa e excludente, mais harmônica e justa, depende da participação de todos.

A própria evolução do processo de elaboração e construção do plano diretor acaba, de certa forma, por tornar os munícipes mais cientes da realidade (cartesiana) na qual eles estão inseridos. Isto porque, muitas vezes, ao contexto material e geo-referenciável das cidades são atribuídas significações culturais que podem ser diversas e contraditórias por vezes. O planejamento estratégico, nesse sentido, necessário em vias de elaboração do plano diretor traduzirá o entrosamento entre os indicadores e os sentidos conferidos pelos moradores nos mais variados segmentos.

Contudo, diferente do que pode parecer, a arte de “planejar” não pode resumir-se a um “procedimento interno necessário” o qual, invariavelmente, resulta em belas palavras, mas, em um projeto não aplicável. Pensar a cidade é ir além do planejar, é estar focado



também na implementação. Alday<sup>2</sup>, nesse sentido, esclarece como deveria ser um planejamento estratégico.

Em uma abordagem de projeção do futuro, são necessárias medidas de resultado, ou indicadores críticos, que ajudem a medir a eficácia das estratégias de ação. Mas não podemos nos iludir, pensando que temos um conjunto realista de metas e que estaremos trabalhando para atingi-las. Ao contrário, estaremos desenvolvendo estratégias de ação para explorar o que está acontecendo no ambiente e usando os indicadores críticos para, então, decidir o que fazer. A preocupação, nesse momento, não deve se centrar na expectativa de êxito ou fracasso, pois estaremos nos adaptando continuamente às consequências das nossas estratégias de ação. Parece uma distinção sutil, mas pode ser profunda em seus efeitos sobre os processos de raciocínio aí presentes. (ALDAY, 2000, p. 12)

O Estatuto da Cidade, dentro desta perspectiva, entende também o Plano Diretor não como um instrumento de planejamento isolado e distanciado da implementação, ele é visto, d'outro modo, como um planejamento sempre em construção. Um motivo disso é que as cidades estão em constante processo de modificação de suas dinâmicas, o que, de certa forma, pode dificultar a execução de algo planejado dentro de um outro contexto social e urbanístico, para tanto o Estatuto da Cidade também determinou que a lei que instituiu o plano diretor deveria ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Portanto, este planejamento da cidade exige uma perspectiva estratégica, metódica e plausível.

Para tanto, o Ministério das Cidades (2004) determina que, pensando em todas as etapas do planejamento (desde a obtenção de informações e conhecimento da cidade, a elaboração de estratégias e de um plano de ação e, ainda, a implementação e o monitoramento da execução) o Plano Diretor deve: (i) indicar os objetivos a alcançar, (ii) explicitar as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferecer todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

Todo o até aqui tratado é entendido dentro de um contexto, se não ideal, favorável de participação popular nesses momentos de deliberação. Onde os setores mobilizados da sociedade pleiteiam por meio das deliberações suas demandas. Contudo, não é esse um quadro que pode ser evidenciado na maioria dos casos. São vários os motivos que remetem

---

<sup>2</sup> Alday usa-se de um embasamento teórico bastante amplo para destacar a importância do Planejamento Estratégico na gestão das organizações, dentro do conceito de Administração Estratégica. Contudo, analogamente, pode-se tranquilamente transferir suas lições (com determinadas ressalvas) para a percepção do planejamento estratégico no espaço público.



o cidadão cada vez mais a um papel de indivíduo, abstendo-se da participação sociopolítica. Da mesma forma, são vários os autores que já se debruçam sobre este fenômeno para tentar compreendê-lo. Não é objetivo deste trabalho deter-se profundamente sobre o assunto. Contudo é importante, neste contexto, conseguir entender a participação enquanto elemento essencial dentro do processo de elaboração do Plano Diretor. Isso porque, dentro de uma dinâmica regional (que veremos a seguir) é importante que o plano diretor seja capaz de exprimir os anseios e as percepções dos agentes sociais que se propõe a construção de um Plano Diretor Participativo, de modo que este possa ter a capacidade de traduzir uma determinada “identidade” da cidade.

#### **4 Plano Diretor como uma política pública participativa**

As políticas públicas possuem diversas conceituações, não havendo uma definição que seja melhor ou mais completa. Uma bastante conhecida, trabalhada por Celina Souza (2003, p. 13), é de que política pública é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação”. Para Souza (2003, p. 13), “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”. É bom lembrar o que lecionam Muller e Surel (2002, p.14), no sentido de que “uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política”.

Todo conceito que foca no Estado como o principal formulador de políticas públicas tem uma abordagem estatista ou estadocêntrica, que é majoritária na literatura especializada. Para Leonardo Secchi (2010, p. 8) esta abordagem “considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais”. Secchi (2010, p. 8) sustenta que para esta vertente de pensamento, “o que determina se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do ator protagonista”.

Já a abordagem multicêntrica ou policêntrica “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 9). E estas abordagens servem para analisar o protagonismo no estabelecimento de políticas públicas.



Na visão estadocêntrica o monopólio da produção de políticas públicas pertence ao Estado, enquanto na visão multicêntrica há o deslocamento do foco do ator para o problema percebido como público, admitindo a participação de atores não estatais no processo. A abordagem multicêntrica, como o próprio nome diz, está fundamentada na existência de múltiplos centros de tomada de decisão, ou seja, com poder para definir as políticas. Já a abordagem estadocêntrica se define a partir do ator protagonista.

E se o Estado, no caso em tela o Município, tem a obrigação de elaborar um Plano Diretor e convida outros atores, a população, para dar sua opinião e contribuição, conclui-se que o protagonismo segue sendo estatal, pois o Estado controla todo o processo de tomada de decisão.

A pesquisa sobre instituições participativas no país se consolidou na academia, iniciando os estudos desde os movimentos sociais surgidos na década de 1960 até a Carta Cidadã de 1988, que declarou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, onde a participação popular é estimulada, no sentido de ser considerada como o pleno exercício da cidadania.

Como sustenta Felipe Gonçalves Brasil (2013, p. 1),

[...] as políticas de gestão participativa, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, são as políticas atualmente mais estudadas como mecanismo gerador do crescimento da participação popular nas decisões políticas, sustentado pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil.

O Plano Diretor Participativo pode ser incluído no rol de políticas públicas participativas. Apesar de ser uma política pública de abordagem estadocêntrica, onde o Município é o protagonista na tomada de decisão, trata-se de mecanismo que incentiva a participação popular, inclui a sociedade no debate sobre os problemas comuns e contribui para o fortalecimento da cidadania.

## 5 Plano diretor dentro do contexto do desenvolvimento regional

Como já dito, o *local* pode ter muitas acepções. Fugindo da percepção de limites, fronteiras e barreiras geográficas o local pode representar, em escala maior, um amplo espaço desde que sistematize um acúmulo de densidades e anseios sociais. Dowbor e Pochmann, no prefácio do livro *Políticas para o desenvolvimento local*, já advertem que



existem “várias territorialidades”, as quais precisam se “articular de maneira mais inteligente”, pois apresentam grande potencial “na medida em que permitem políticas diversificadas” (2004, p. 6).

Pensar políticas para o desenvolvimento local, nesta medida, deve tomar como referência uma percepção, também, mais abrangente do território, principalmente aquele no qual as relações sociais, políticas, econômicas e culturais se fazem mais presentes. Contudo são poucas, se não inexistentes (em alguns municípios), as políticas de desenvolvimento que projetem uma esfera mais ampla, como por exemplo o desenvolvimento regional. O Estatuto da Cidade também neste sentido deixa ainda a desejar.

A despeito dos incontestáveis avanços para o planejamento urbano e a gestão de cidades, o Estatuto da Cidade deixou algumas lacunas ao não abordar questões que, hoje, encontram-se no centro das atenções dos processos de urbanização das cidades brasileiras, principalmente no âmbito de processos regionais que extrapolam em muito os limites político-administrativos municipais. Além disso, o Estatuto deu ao Plano Diretor uma dimensão fundamental na articulação das ações de planejamento no âmbito do município, evidenciando seu caráter de controle urbanístico municipal, mas deixando em aberto como articulá-lo ao desenvolvimento regional em diversas dimensões. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 133)

Como pensar alternativas, então, para um planejamento municipal integrado com a dinâmica regional e que contemple as mais variadas dimensões do desenvolvimento, se traduz em um problema de estudo pertinente ao momento atual. Somekh arrisca uma sugestão, segundo a autora “todas essas mudanças no mundo, na economia, nas regiões e nas cidades requerem *novas posturas de gestão*” de modo a tentar romper com o modelo individualizador imposto pelo “processo fragmentador causado pela onda de autonomia que criou milhares de municípios no Brasil nas últimas décadas” (2008, p. 26, grifo nosso). Existem, portanto, processos sendo construídos, territorialidades e articulações entre agentes sociais configurando novas práticas no trato de problemas de interesse comum a mais de um município. E, neste mesmo sentido, o Ministério das Cidades, por meio da cartilha *O Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, aconselha que “os processos de discussão de planos diretores municipais podem ser uma excelente oportunidade de municípios que enfrentam problemas comuns discutirem e fazerem acordos em torno de questões setoriais e temáticas mais amplas que se relacionam



ao desenvolvimento regional” (2004, p. 133). Estes momentos são entendidos como oportunidades únicas, por meio dos quais, podem-se até mesmo construir metodologias inovadoras neste contexto com objetivo de avançar no planejamento espacial municipal ou regional.

A partir destas ponderações, entende-se que planejar o desenvolvimento da cidade, por meio do Plano Diretor, de maneira desarticulada com municípios limítrofes e o com os quais mantém fortes relações políticas, sociais e econômicas pode não ser nada exitoso, tanto para o próprio município como para a região em que ele se encontra. Tal qual Somekh, o Ministério das Cidades (2004) também entende que a “construção de um pacto que articule processos locais de elaboração de planos municipais depende essencialmente da vontade política dos atores envolvidos no processo de planejamento e de seu comprometimento com esses processos supralocais”.

Freitas observou, no entanto, que o maior obstáculo no estabelecimento de um planejamento regional para o desenvolvimento, a partir da ótica municipal é, em geral, um determinado comportamento restritivo “do Poder Público municipal, cuja formação histórica, cultural e jurídica geralmente o induz a resistir ao compartilhamento da gestão de seu território com os agentes públicos vizinhos” (2007, p. 12).

Apesar de que, com esta cartilha, o Ministério das Cidades esteja mais preocupado com a carência de um alinhamento sociopolítico-espacial na elaboração de planos diretores em grandes aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, analogamente, suas ponderações podem ser transferidas a ambientes (micro)regionais que contam com pequenos municípios, mas que da mesma forma sofrem influência (nos mais variados segmentos) dos municípios vizinhos.

- É recomendável que a capacitação das equipes técnicas municipais e de representantes da sociedade civil dos municípios envolvidos ocorra de forma conjunta para o nivelamento dos princípios que irão embasar a elaboração dos Planos Diretores e toda a mobilização social, gerando também economia de recursos;
- Ao iniciar um processo de Plano Diretor, é importante conhecer os planos elaborados ou em elaboração nos municípios vizinhos;



- É recomendável também que nas etapas iniciais do plano sejam levantados os estudos recentes já realizados no âmbito regional, por exemplo, de bacias hidrográficas e regiões econômicas;
- As equipes municipais poderão ter um comitê de articulação regional de todo o processo;
- A elaboração dos Planos Diretores municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão com o planejamento regional;
- Deve-se construir um ambiente que propicie negociações com vistas a instituir mecanismos de solidariedade regional;
- Um conjunto de dados sobre a realidade regional pode ser compartilhada, bem como os levantamentos aerofotogramétricos, socioeconômicos e geotécnicos municipais e a própria compra de equipamentos de informática e softwares para os municípios;
- As oficinas de levantamento de problemas e potencialidades poderão ter momentos cujo enfoque das discussões será local e outros que ocorrerão de forma regionalizada. Com essa finalidade, podem ser organizados seminários ou encontros regionais sobre determinadas temáticas ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor;
- Mesmo os projetos de outras esferas de governo ou projetos municipais de impacto em determinados municípios deverão ser discutidos de forma conjunta;
- Reconhecer de forma conjunta, os espaços de valor ambiental e cultural para a região e aqueles espaços degradados ou precários a serem transformados;
- A eleição de temas prioritários e estratégicos para municípios de uma dada região deve ser coordenados e compatibilizados em torno de uma agenda de natureza regional;
- A política e o planejamento do uso e ocupação do solo dos municípios de uma região deve articular-se ao planejamento regional, especialmente entre municípios vizinhos.

Freitas (2007) ressalta que são vários os temas de interesse comum que podem possibilitar ações integradas entre os municípios, tanto de metrópoles como de pequenas regiões, e é a partir deles que a estruturação de um planejamento regional deve estar alicerçada. Um diálogo em torno destes eixos pode render planos diretores distintos (devido



as suas peculiaridades), contudo conectados a um mesmo objetivo. Serão aqui elencados apenas três destes elementos que por sua relevância na esfera da articulação regional merecem destaque.

O processo disforme e irregular de ocupação e crescimento das cidades levaram ao primeiro ponto em comum que pode ser trabalhado em conjunto pelos municípios: o *processo de ocupação habitacional*. Relacionado à precariedade das condições habitacionais, habitações clandestinas e também ao déficit habitacional, este é um problema que assola quase todas as cidades brasileiras (se não mundiais), e como tal, pode, dentro de uma perspectiva de integração regional, ser tratada como problema coletivo. Pensar políticas públicas conjuntas podem, de alguma forma, remeter a um trabalho coletivo na busca de mais moradias mais sustentáveis, a diminuição das ocupações em áreas de risco (tanto ambiental como de insegurança e violência) e (devido à ineficiência no trato dos problemas anteriores) um problema sempre relegado pelas administrações, o direito da população de ter seu patrimônio histórico, artístico e cultural protegido.

Pensar a *mobilidade urbana e a logística* também pode ser uma forma de cooperação regional. Elas referem-se ao planejamento e à organização de deslocamentos de “pessoas e bens de uma cidade, atendendo a demandas dos diferentes setores de sua população. Para tanto, suas ações devem necessariamente abranger os meios rurais e intermunicipais, configurando uma influência regional na relação e comunicação urbana de um município” (FREITAS, 2007, p. 37). Faz-se necessário então pensar coletivamente, a partir dos planos diretores já elaborados, alternativas para o sistema viário. Além da possibilidade de se criar redes para o transporte rodoviário (o mais usual), pode-se segundo o autor, pensar também na implementação dos transportes ferroviários e aquaviários (quando possíveis). “Tais alternativas de incorporação integrada devem ser tratadas acrescentando, além da relação entre custo e benefício, os seus impactos ambientais”.

As *atividades econômicas* talvez sejam, ainda, as questões que mais revelam o sentido individualizador e introspectivo dos governos municipais, pois como lembra o autor, “as prefeituras vêm, na prática, encontrando ainda dificuldades para fugir da chamada *visão do jogo de soma zero*, no qual o ganho de uma cidade necessariamente ocorre em detrimento de outra cidade na vizinhança” (FREITAS, 2007, p. 46). Contudo, essa “não cooperação conjunta” é, na maioria das vezes, o motivo de uma microrregião não conseguir evoluir economicamente. O isolacionismo econômico acaba por ser suicídio em um contexto



de grandes relações regionais. Pensar, então, um planejamento estratégico territorial mais amplo, que transborde a percepção geográfica de local, baseando os projetos de revitalização econômica e urbanística em conexões entre as cadeias produtivas regionais e as redes de macroinfra-estrutura como os portos, as estradas e as ferrovias, é segundo o autor um passo importante na direção do crescimento econômico conjunto. “Outras possibilidades [econômicas é a área de serviços], com abordagem intermunicipal em um Plano Diretor, estão relacionadas com as telecomunicações, o comércio a varejo de combustíveis e o comércio atacadista de produtos extrativos de origem mineral, além do turismo”

Como a maioria dos elementos, como forma de sociabilização de políticas regionais, fazem parte da área de atuação do setor técnico e administrativo da esfera pública, a participação popular neste processo terá desempenho importante nos momentos de deliberação. Os instrumentos participativos procuram, além de ampliar a contribuição da sociedade em ações não apenas compartilhadas pelos cidadãos, mas assumidas por estes, ampliar também a base de conhecimentos (que por vezes só os habitantes das cidades possuem) com a parceria efetiva de diferentes setores antes marginalizados do processo decisório.

Talvez tenha sido esta a maior contribuição do Estatuto da Cidade, que além de tratar da necessidade da questão do pensar a cidade de maneira sustentável e participativa, entendeu que na elaboração dos planos diretores deveriam haver espaços reservados às deliberações, de modo a garantir maior participação social nas decisões da esfera pública.

## 6 Considerações Finais

Este artigo buscou ressaltar a importância da participação popular no processo de construção de um planejamento estratégico das cidades. E para isto, usou-se dos momentos em que a deliberação já é realidade (ao menos na legislação do Estatuto da Cidade), a elaboração do Plano Diretor Participativo.

Evidenciou-se que, um planejamento estratégico elaborado a partir das informações obtidas junto à comunidade pode revelar grande valor, possibilitando, desse modo, políticas públicas mais aderidas à realidade a qual ela se destina, sendo assim mais eficientes. Ficou evidente, neste sentido, que “compartilhar com a sociedade civil as tarefas de



desenvolvimento social”, incorporando as visões e as percepções da comunidade organizada aos “assuntos antes reservados aos governos”, significa, de modo geral, a possibilidade de aumentar “a capacidade de as populações influírem nas decisões públicas” (FRANCO, 2000 apud Silveira, 2008, p. 47), promovendo assim o empoderamento das comunidades, de modo a distribuir e democratizar o poder.

Tendo, então, a comunidade mobilizada em prol da cidade, seria este o momento de as cidades também se mobilizarem em prol do desenvolvimento regional. O planejamento estratégico da cidade, das formas de uso e ocupação do solo, dos processos urbanísticos e a maneira como (deve) a gestão estar “consonância com o desenvolvimento socioeconômico, ambientalmente sustentado, são condicionados pelas potencialidades e dificuldades para o aproveitamento dos meios físico e biótico”. No entanto, como visto anteriormente, “tais características não são compartimentadas pelos limites geopolíticos dos municípios, razão pela qual o planejamento territorial deve sempre levar em consideração um ambiente maior e integrado” (FREITAS, 2007, p. 117).

Pensar o Plano Diretor Participativo, então, a partir das demandas municipais, por meio das assembleias – momentos em que os setores mobilizados da sociedade se fazem ouvir –, mas, ao mesmo tempo, e, de alguma forma, compatibilizado com as dinâmicas regionais seria a melhor forma de garantir a eficiência e eficácia da implementação deste planejamento na realidade a qual ele se destina.

## 7 REFERÊNCIAS

ALDAY, H. E. C. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. **FAE**, Curitiba, p. 9-16, mai/ago 2000.

ALVES, J. **A dinâmica agrária do Município de Ortigueira (PR) e a reprodução social dos produtores familiares**: uma análise das Comunidades Rurais de Pinhalzinho e Vila Rica. : , 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para discussão nº 630. Projeto: Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional. Brasília. 1999.

BRASIL, Felipe Gonçalves. **Instituições participativas e políticas públicas**: uma nova literatura para a agenda de pesquisa. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1020?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado



DALLABRIDA, V. R. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, segundo semestre 2007.

DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília. 2004.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, E. R.; CALEGÁRIO, C. L. L.; MARTINHAGO, D. Z. Plano Diretor e Desenvolvimento Regional: Um Estudo de uma Microrregião do Sul de Minas Gerais. **XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, set 2007.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. (Tese Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Faculdade de Serviço Social Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Porto Alegre, p. 338. 2007.

SAMPAIO, C. A. C.; MANTOVANELI JR, O.; FERNANDES, V. Racionalidade de tomada de decisão para o planejamento e a gestão territorial sustentável. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 2, p. 131 - 155, maio/ago 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio(Orgs.) **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 41-65.

SOMEKH, N. A construção social da cidade: desenvolvimento local e projetos urbanos. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio(Orgs.) **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 17-40.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez. 2003.