

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL: A CRIAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Guilherme Carvalho e Sousa

Procurador do Estado do Amapá

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo terá por propósito demonstrar o instituto da gestão democrática das cidades, previsto na Lei nº 10.257, de 2001, denominado de Estatuto da Cidade, como instrumento de concretização de políticas públicas. Pretende-se comprovar que somente com a participação ativa da população, através da gestão democrática, torna-se possível a elaboração de um planejamento urbano que, efetivamente, atenda aos verdadeiros interesses da comunidade.

Objetiva-se, portanto, evidenciar que a participação da população, por meio da gestão democrática das cidades, é fundamental na conformação e elaboração do plano diretor municipal, visto como política pública em concreto. Para tanto, ainda que sucintamente, será feita uma análise conceitual do Estatuto da Cidade, realçando, especialmente, os conceitos de plano diretor e de gestão democrática das cidades, de maneira a propiciar um diálogo desses institutos com a definição de política pública e com suas principais características.

Além disso, a fim de se manter uma visualização concreta de como o fenômeno vem sendo enfrentado no Brasil, analisar-se-ão dois exem-

plos práticos bem-sucedidos ocorridos em algumas cidades brasileiras, procedendo-se à concatenação da teoria com a realidade prática¹.

Nesse íterim, será feito um diálogo desse processo participativo da população na elaboração do plano diretor com a política pública propriamente dita, problematizando-se o tema a fim de desvendar se, realmente, a participação de outros atores tem influência na deliberação e formação da política pública em concreto – o plano diretor municipal.

Utilizar-se-á a obra de Carlos Matus² como marco teórico sobre essa participação de outros atores na elaboração da política pública, esboçando de que modo acontece a participação, qual o critério de entrada para a representação, além de tencionar a função da linguagem nesse jogo social³.

2. DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Diante da multiplicidade conceitual sobre políticas públicas, faz-se necessário identificar suas características determinantes, ante a impossibilidade de ser adotado um conceito único. A formulação de um conceito, como se pode observar em diversas doutrinas que tratam do assunto⁴, ocorre conforme o caráter que se preten-

1. Foram utilizados exemplos de dois Municípios brasileiros (Batalha, no Estado do Piauí, e Laranjal do Jari, no Estado do Amapá). As informações foram obtidas do *site* do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br). Trata-se de experiências bem-sucedidas, segundo previsto no próprio *site*. Portanto, os dados apresentados nos relatórios utilizados não são totalmente suficientes para a verificação dos alcances proporcionados pela implementação do plano diretor em cada cidade implantado. Pôde-se observar que as informações disponibilizadas não exaurem, em profundidade, as possíveis análises de cada caso. Em outras palavras, trata-se de uma fonte de dados limitada e parcial, pois, como dito, somente foram disponibilizadas informações de casos bem-sucedidos e de modo superficial.

2. Carlos Matus, *Teoria do Jogo Social*, São Paulo, FUNDAP, 2005.

3. Abordou-se o conceito traçado por Matus de práticas sociais horizontais, enfatizando o processo de participação política, a fim de demonstrar que, na realidade, tudo se torna um jogo, e que nesse jogo estão envolvidos os mais variados atores. O objetivo do estudo desse autor é demonstrar que a prática social extrapola a formação profissional, exigindo o estudo do campo, tornando a prática social mais horizontal e transdepartamental.

4. Logo abaixo, serão expostos os principais conceitos adotados pela doutrina especializada.

de tornar operável por meio dele, ou seja, parte da demanda da ciência em questão.

Em outras palavras, como a formulação de conceito de políticas públicas depende do aporte doutrinário para o qual se pretende operacionalizar, não há unicidade sobre o conceito em questão. Os elementos que o fundamentam serão eleitos a partir de uma concepção parcial das ciências sociais, políticas ou jurídicas, por exemplo, o que se justifica para viabilizar a compreensão do objeto a determinada ciência.⁵

Em um primeiro momento, deve-se mencionar que a linha argumentativa a qual se pretende travar está relacionada à interpenetração entre a política pública e a participação da comunidade, no sentido proposto por Lahera⁶, de que uma boa política pública é a desenvolvida pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado, correspondente a cursos de ação e fluxo de informação relacionados com um objetivo político definido de forma democrática.

Antes de tudo, alguns conceitos necessitam ser abordados, até mesmo para que se consiga chegar a um ponto de confluência. Para Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manuten-

ção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social por meio da definição de estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos⁷.

A política pública é composta por um fluxo de decisões públicas que visa manter ou introduzir desequilíbrios na seara social com o fito de remodelar sua realidade por meio de estratégias de atuação e alocação de recursos. Trata-se de estratégias direcionadas a fins que podem variar conforme os grupos que participam do processo decisório. O elemento orientador geral será a consolidação da democracia, da justiça social, da manutenção do poder, bem como da felicidade das pessoas.

Precioso o conceito de Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento desses resultados⁸.

5. Mais à frente, ver-se-á que isso ocorre por causa da forma departamentalizada com que as ciências tratam a realidade, devido à visão vertical que possuem. Nesse sentido, Matus posiciona-se a favor de uma ciência prática, com uma visão horizontal da realidade social.

6. Eugenio Lahera Parada, "Política y Políticas Públicas", pp. 67/95, in Elisabete Ferrarezi, Enrique Saravia, Brasília, ENAP, 2006, pp. 68/69.

7. Enrique Saravia, "O Conceito de Política Pública", pp. 21/42, in Enrique Saravia, Elisabete Ferrarezi (orgs.), *Políticas Públicas*, Coletânea, vol. 1, ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2006, pp. 28/29.

8. Maria Paula Dallari Bucci, "O Conceito de Política Pública em Direito", pp. 1/49, in Maria Paula Dallari Bucci, *Políticas Públicas, Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 39.