

#### 4- Instrumentos para a governabilidade das Cidades / a gestão democrática das cidades;

Melo<sup>1</sup>, Alan Dutra de; Almeida<sup>2</sup>, Joseane da Silva; Melo<sup>3</sup>, Karen da Silva.

##### **A Gestão territorial através do Conselho do Plano Diretor de Pelotas – RS.**

A gestão territorial participativa é prerrogativa sedimentada através da Constituição Federal de 1988, e pormenorizada através da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Na cidade de Pelotas, localizada 260km ao sul de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, a qual conta com 346.000 habitantes o Conselho Municipal do Plano Diretor foi reestruturado através da Lei 5.001/2003 tornando-se participativo, representativo de diversos segmentos sociais. O termo Conselho do Plano Diretor já é encontrado na Lei 1.289/1963, reiterado pela lei 2.565/1980, mas com a legislação nova que prevê a participação de até 30 entidades de forma paritária, sendo 1/3 de órgãos públicos, 1/3 dos produtores do espaço urbano e rural e 1/3 dos usuários do espaço urbano e rural. A novidade foi a inclusão da sociedade civil, traduzida através de associações diversas, prerrogativa de voz e intervenção nas políticas urbanísticas que envolvem as competências do conselho.

O Conselho esta na terceira gestão neste moldes, e aproveita para avaliar sua atuação, vitórias que se efetivam com esta participação, e limites impostos pela centralização corrente no poder executivo, bem como o sistema de balcão de negócios existente na Câmara de Vereadores, pois recentemente foi finalizado o processo de aprovação do III Plano Diretor iniciado no ano de 2001.

1. Bel. Direito, Especialista em Sociologia e Política, Mestrando em Memória Social e Patrimônio Cultural – Universidade Federal de Pelotas, Coordenador Conselho do Plano Diretor gestão 2008/2009 através ONG GAEC – Grupo de Apoio ao Esporte e a cultura. E-mail [admelo1@hotmail.com](mailto:admelo1@hotmail.com);
2. Arquiteta e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Sustentável – FLACAM Argentina, Profª Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Católica de Pelotas – UCPEL, Arquiteta e Urbanista Secretaria Municipal de Urbanismo, Prefeitura Municipal de Pelotas. Coordenadora Conselho do Plano Diretor gestão 2008/2009 através Universidade Católica de Pelotas. E-mail [Joseane.almeida@pelotas.com.br](mailto:Joseane.almeida@pelotas.com.br);
3. Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Ciências Sociais, Profª Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Instituto de Física e Matemática. Integrante do Conselho do Plano Diretor gestão 2008/2009 através da ONG HECTARE. E-mail [melo.karen@gmail.com](mailto:melo.karen@gmail.com);

## **Introdução:**

A gestão territorial participativa é alavancada através do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.251/2001, na esteira da Constituição Cidadã de 1988, e uma das formas desta participação é através dos conselhos de desenvolvimento urbano.

Na Cidade de Pelotas localizada 260 km ao sul de Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul, que conta com 346.000 habitantes a denominação de tal fórum de discussão é o Conselho do Plano Diretor, criado pela lei 1.289/1963 e mantido pelo II Plano diretor da Cidade, lei 2.565/1980. Ocorre que até então o Conselho era um órgão mantinha pautas voltadas para os parâmetros construtivos e outras questões mais pontuais com forte ingerência do Poder Executivo e do setor da Construção Civil.

Em 2003, em uma gestão do partido dos trabalhadores, foi instituído um conselho participativo, que engloba os grupos descritos anteriormente, mais outras frações da sociedade civil, denominada na lei 5.001/2003 como usuários do espaço urbano e rural. Este órgão é tripartite, e os setores vinculados à construção civil são chamados de produtores do espaço urbano e rural, sendo completado pelo Poder Público, através das diversas Secretarias da Prefeitura e outras entidades como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e a Câmara de Vereadores.

Esta inovação substancial esta entrando na sua terceira gestão, pois os mandatos são de dois anos, o primeiro iniciou em 2004. E neste momento o conselho esta em momento delicado, pois encerrou com diversos outros atores sociais um processo iniciado em 2001, que foi a elaboração do III Plano Diretor da Cidade contendo as prerrogativas do Estatuto da Cidade, e agora a aprovado e promulgado.

Um ponto em específico para onde convergem as idéias deste artigo é o papel e as limitações do Conselho do Plano Diretor frente à realidade, onde o empoderamento da população sobre as questões que envolvem o espaço urbano ainda é muito aquém do desejado. E do mesmo lado persistem as relações políticas clientelistas, dependentes da sede dos grupos que detém o capital econômico, e por conseqüência influência e permeabilidade em todos os setores.

### **1. O Conselho do Plano Diretor da Cidade de Pelotas – RS.**

O Conselho do Plano Diretor, instituído pela lei 1.289/1963, conforme denominação legal com competência para colaborar com a equipe técnica, divulgar o Plano em suas entidades, realizar relatos ao executivo e ainda diz no seu “Art. 1º- IV zelar pela sua aplicação, independente de mudanças do Governo Municipal”. Compõe o Conselho: Diretoria de Obras e Serviços públicos, Diretoria de Águas e Esgotos, Diretoria de Urbanismo e Habitação da

Secretaria das obras Públicas do Estado, Sociedade de Medicina, Associação Comercial, Centro das Indústrias, Rotary Club, Lions Club e Instituto de Economistas.

Percebe-se que já em 1963 existe a preocupação com as alterações políticas devido às trocas de gestão, e a necessidade do necessário controle social. E ainda que para o momento, bem intencionada a legislação, mas certamente sem efetividade nenhuma em virtude do período da ditadura militar 1964/1985. Assim como o Conselho do Plano Diretor de 1980, que apresenta a seguinte composição:

Um representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral – SMPCG, Procuradoria do Município, Escritório Técnico do Plano Diretor – ETPD, Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental – COMPAM, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – COMPHIC, subseção de Pelotas da Ordem dos Advogados do Brasil, Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Pelotas, Curso de Engenharia da Universidade Católica de Pelotas, Curso de Arquitetura da Universidade Federal de Pelotas, Associação Comercial de Pelotas, Centro das Indústrias de Pelotas e do Clube dos Diretores Lojistas, Sindicato dos Corretores de Imóveis - Delegacia de Pelotas, representante de bairro e integrante do Conselho Comunitário.

Em relação ao desenho de 1963 a estrutura é ampliada de 10 para 12 cadeiras, incluindo para o movimento popular uma vaga.

A estrutura de 2003 da nova dimensão a esta correlação de forças, pois determina que o Conselho tenha até 30 vagas, 10 dos produtores do espaço urbano e rural, 10 dos usuários do espaço urbano e rural e 10 do Poder Público.

A primeira gestão iniciou em 2004, com a decisão em assembléia pública, o conselho funcionou, mas de fato os 10 representantes dos usuários, ou seja, representantes da sociedade civil não ocuparam durante toda a gestão as 10 cadeiras, por exemplo o Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Pelotas foi a poucas reuniões e acabou excluído da composição inicial.

Na segunda gestão iniciada em 2006, com o mesmo formato de assembléia pública com votação, mais uma vez preenchida as 30 vagas, com os representantes dos usuários e alguns produtores, sendo que alguns tiveram presença pouco expressiva. A Associação dos Oleiros da Sanga Funda chegou a ocupar uma vaga no setor dos usuários com obtendo apenas um voto na assembléia, assim como dos produtores o Centro de Empresários da Zona Norte e outro do Bairro Fragata compareceram muito pouco às reuniões. No aspecto positivo foram ampliadas as cadeiras para o Poder Público com entidades externas à Prefeitura, entrou então Câmara de Vereadores e Caixa Econômica Federal, ocorreu a saída da Universidade Federal de Pelotas. Ficou detectado que se o Município possui todas as cadeiras reservadas ao Poder Público, isto não contribui para o bom andamento dos trabalhos, pois a Prefeitura é um único órgão e possui normalmente uma voz, assim é um grupo

numericamente grande, mas exclui outras entidades que poderiam somar à discussão sobre o espaço urbano.

Em 2008 com a terceira gestão em andamento, a eleição foi alterada no sentido de ampliar a participação da população na composição do Conselho, ocorreu uma votação aberta a qualquer cidadão com título de eleitor em Pelotas, para votar nos usuários e nos produtores. Do Poder Público a Lei determina que seja realizada uma reunião para definir os titulares. Esta alteração foi importante, pois ampliou a votação, a visibilidade e por consequência a sua legitimidade.

Novos membros foram agregados tanto dos usuários como dos produtores. Do poder público se mantiveram seis secretarias da Prefeitura e o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas – SANEP e acrescentada a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária – EMBRAPA, em virtude da inclusão da área rural no planejamento esta é uma presença importante, e mantida Câmara de Vereadores, infelizmente com a saída da Caixa Econômica Federal e também não retornou a Universidade Federal, pois as diversas Secretarias da Prefeitura cederam parte do seu espaço, de 8 passando a 6 representantes, mas não mais que isto. E outro aspecto foi garantir a proporcionalidade entre titulares e suplentes, assim foram empossados 24 conselheiros, 8 de cada segmento, ficando cada setor com 3 suplentes. No conjunto dos trabalhos, pois chegando a praticamente um terço da gestão, a decisão parece ter sido acertada, pois o quorum é alcançado na maior parte das vezes, diferente do período anterior.

De posse de um histórico sobre a existência do conselho do plano diretor em termos legais, e também de sua formação e ajuste recentes passamos para a sua avaliação em função da atuação no processo de elaboração e aprovação do novo plano diretor da cidade de Pelotas.

## **2. O processo de envolvido na elaboração do novo Plano diretor e o Conselho do Plano Diretor da Cidade de Pelotas – RS.**

O novo plano diretor da cidade iniciou seu processo de elaboração no ano de 2001, com a chegada da gestão do partido dos trabalhadores a Prefeitura de Pelotas. Que dentre outros fóruns de discussão passou por um Congresso da Cidade no ano de 2002. Mas não concluiu o término do Plano até a saída da Prefeitura em 2004.

No ano de 2005, foi dado continuidade ao trabalho agora em uma nova gestão formada pelo partido popular socialista no primeiro ano, e nos seguintes pelo partido progressista em virtude do afastamento do prefeito eleito ao final do primeiro ano por motivo de saúde.

O Conselho do Plano Diretor esteve presente durante todo o processo, em especial ao final de 2006, quando uma primeira versão do plano foi entregue como trabalho final. Ocorre que em 2007, após a realização da Conferência Municipal da Cidade o prefeito instituiu uma comissão revisora sobre o trabalho anterior.

Este colegiado temporário formado por representantes de alguns setores, e em especial da construção civil sugeriu alterações e foi acatada em muitos pontos consensuados anteriormente, iniciando uma fratura que expôs a fragilidade do conselho.

A dita comissão ainda que possa ter acrescentado e corrigido algumas imperfeições do trabalho, ficou como questionamento se a sua grande função foi aumentar o potencial construtivo em vários pontos, e deslegitimar outros como a identificação e prospecção arqueológica incluída no novo regramento.

Acreditamos que neste momento o conselho entrou no mundo real, das disputas e que muitas destas não se resolvem por consenso. Assim iniciou uma peregrinação buscando apoio do Ministério Público, do próprio conselho, agora também com mais opiniões divergentes, pois alguns participaram e destacam com positivo o trabalho da comissão revisora.

Após este período o projeto entrou na Câmara de Vereadores, que abriu o tempo para as emendas, e da forma que foi conduzido, montaram uma equipe de apoio com conhecimento e experiência em legislação urbanística e planejamento urbano. Imediatamente o Conselho foi acionado para manifestar-se sobre as alterações realizadas pela dita comissão. Assim mais reuniões feitas, e foi gerada uma expectativa que o quadro seria alterado para o estado inicial, mas o apoio para isto era praticamente o do vereador que integra o conselho, e depois em plenário mais dois do mesmo partido de oposição, o partido dos trabalhadores, e um do partido popular socialista, e em algumas situações outro do partido verde, os demais votaram juntos em praticamente todas as votações. A composição da Câmara de Vereadores de Pelotas é de 15 membros.

Como resultado demonstrada a fragilidade do Conselho, que ora dança de acordo com a vontade do executivo e outra não tem grande respaldo junto à Câmara de Vereadores. Somado a isto, neste momento em que se encerraram as eleições do primeiro turno de 2008 para vereador, o único que não foi reeleito foi o que realizou a condução do plano na Câmara, acreditamos que por outros motivos não logrou êxito, mas de qualquer forma a discussão sobre o plano se não atrapalhou, no mínimo é algo indiferente ao eleitorado.

### **3. Como avançar na gestão democrática através do conselho do Plano Diretor:**

Os Conselhos não podem ser mistificados tal como destacado por SCHASBERG(2008) durante um debate sobre plano diretor participativo em Porto Alegre na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades. Esta mística se refere a investir tais instrumentos do poder de solução para todos problemas territoriais, que na verdade dependem de outras engrenagens que envolvem o sistema político e o tributário, dentre outras questões arraigadas em nossa sociedade como o clientelismo e patrimonialismo, conforme MARICATO(2001).

E também o desenvolvimento urbano é muito variado, com conselhos mais específicos como habitação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural, dentre tantos outros, e do plano diretor é mais um que possui mais

ingerência e repertório sobre os temas que envolvem o território municipal. Mas os demais também tem ingerência sobre o território, e nem todos repertório e interesse em relação o plano diretor. As instituições são adequadas no sentido formal, mas tendem a adotar uma ação individual dissociada das demais.

Arrebata então Fernandes (2006, p.124-125) sobre as limitações e desafios de nossas cidades,

“Complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político administrativa; e corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país; a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano; a renovação das práticas seculares do clientelismo político, etc.”

E em relação aos conselhos e suas relações com o Poder Executivo e as Câmaras legislativas, bem como a montagem de comissões outras alterações políticas é possível que seja também uma estratégia do jogo político, tal como se refere Pedreira Filho (1988, p.103),

“O jogo implica incertezas para os parceiros-adversários, é neste sentido que o poder é sempre controle da incerteza. As estruturas dessas interações e as “regras do jogo”, por outro lado, delimitam os lugares onde as relações de poder podem se desenvolver e, por outro, definem setores adotando procedimentos que circunscrevem zonas de incerteza organizacionais (falta de informação, falsas informações, ilusões, etc.), a serem controladas por indivíduos ou grupos.”

Assim o Conselho do Plano diretor é um espaço fundamental para a participação da população, dos poderes e grupos instituídos, e quando entra na esfera política esta é sujeito a todos os seus meios e formas de ação.

Logo ele deve ser sempre politizado, com investimentos na sua formação, ampliação dos atores e formas de ação que devem envolver mais do que as reuniões quinzenais e confecção de ofícios. Uma das alternativas que o conselho do plano diretor de pelotas tem discutido esta na utilização de um espaço na imprensa local, e certamente outras ações devem alavancar o seu firmamento enquanto fórum para discussão, fiscalização e proposições de demandas que envolvem o ordenamento territorial.

### **Conclusão:**

Na esteira da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, a participação popular é um avanço necessário para a consolidação da democracia e de suas instituições. Em sede de planejamento urbano o conselho do plano diretor é um espaço fundamental para alcançar o estipulado.

Na cidade de Pelotas passou por uma alteração recente que garantiu a proporcionalidade e o espaço para a sociedade civil organizada integrar este

colegiado. Uma avaliação geral do trabalho é satisfatória, pois foi realizado o necessário controle social nas questões urbanísticas, sobretudo a proposições de novas legislações.

Por outro lado, na questão pontual da aprovação do novo plano diretor o conselho entrou no “mundo real”, onde os consensos aparentes não se sustentam, e em momentos como este, os interesses de classes são como em outros lugares, antagônicos e por vezes irreconciliáveis. Isto leva aos questionamentos de como aprimorar a sua atuação sem que seus membros não se sintam fragilizados frente às ações bruscas e que infelizmente desconsideram em grande parte a importância e o valor do conselho, como fez a Câmara de Vereadores da cidade.

Assim além do conselho precisamos também buscar resposta a outros questionamentos, como a pequena inserção dos movimentos populares nos processos decisórios MELO(2008), mesmo quando os espaços existem, como no conselho do plano diretor. Isto em governos ditos mais conservadores, como também nos que possuem uma tradição em participação tal como destacado em BORGES JÚNIOR(2008), quando se refere a uma experiência recente onde a participação foi absolutamente adestrada e centralizada nos atores ligados ao poder executivo.

No aspecto constitucional neste balanço dos vinte anos de sua aprovação também em grande medida cristalizou avanços para a participação popular, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade. Isto aliado ao fortalecimento do Ministério Público, bem como diversas ações que partem do regramento constitucional, como o mandado de injunção e outras que auxiliam na efetivação dos direitos urbano ambientais, difusos, que envolvem o patrimônio cultural, a ordem urbanística e os chamados direitos difusos que atingem toda a coletividade.

Assim, o desafio aberto está em não super estimar as estruturas como o conselho do plano diretor e mesmo o Ministério Público, mas ainda em fortalecer a sociedade civil na ocupação dos espaços existentes, bem como criar um maior poder de intervenção e capacidade para utilizar o instrumental legal disponível, e também valorizar a sua voz no espaço público, político e institucional.

No que tange a legislação e a política é premente também para o avanço das pautas que envolvem a perspectiva de um avanço em nossas cidades a aprovação da lei de parcelamento do solo, a descentralização da distribuição tributária na União e a conseqüente fragilização e dependência dos municípios. E também a reforma política, pois as relações clientelistas e patrimonialistas de caráter secular continuam sangrando os direitos garantidos pela constituição cidadã.

## Referências:

- BORGES JÚNIOR, Lauro Luis. **A questão da democratização da gestão na Prefeitura de Pelotas durante o mandato da Frente Popular(2001-2004).** In. Encontro Internacional de Ciências Sociais (1. : 2008 : Pelotas) Anais ... de 09-11 de abr. de 2008 / ISP ; ICH ; PPGCS ; Coordenação de Daniel de Mendonça. – Pelotas: Editora da UFPel, 2007. P. 501-512
- FERNANDES, Edésio. **Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil.** In As Cidades da Cidade / Carlos Antônio Leite Brandão (organizador) – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. pg. 123-140
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.
- MELO, Alan Dutra de. **Políticas Públicas nos planos diretores de Pelotas.** Monografia. Especialização em Sociologia e Política. Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2008. 52p.
- PEDREIRA FILHO, Valdemar santos. **Que paradigma para qual política pública?** In Sociedade e Estado. Brasília: Ed. UnB, dez/jan 1988. P. 97-122.
- PELOTAS. Lei 1289/1963. **Cria o Conselho Municipal do Plano Diretor.** In [www.pelotas.com.br](http://www.pelotas.com.br) acesso em agosto de 2006.´
- PELOTAS. Lei 1672/1968. **Aprova o Plano Diretor e suas diretrizes gerais e dá providências.** Doc. Impresso com estudo realizado. 170p.
- PELOTAS Lei 2565/1980 **Institui o II Plano Diretor de Pelotas,** In [www.pelotas.com.br](http://www.pelotas.com.br) acesso em 11/10/2007.
- PELOTAS Mensagem Nº 053/2007 **“Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências”.** In [www.pelotas.com.br](http://www.pelotas.com.br) acesso em 11/10/2007
- SCHASBERG, Benny. **Plano Diretor Participativo.** Comunicação in. Conferência Mundial Sobre Desenvolvimento de Cidades.Prefeitura de Porto Alegre et all Porto Alegre., PUC, 13/02/2008.