

**DA CRIAÇÃO JURÍDICA AO INÍCIO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES EM 8 CIDADES DO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE
INSTITUCIONAL COMPARADA**

Helena Dolabela Luciano Pereira

Rafael Alves

Pela primeira vez na história da democracia brasileira a passagem do discurso de “politização” à prática da participação no planejamento local foi realizada de maneira coordenada em nível nacional. Aproximadamente 1.550 municípios brasileiros, com o apoio do Ministério e do Conselho das Cidades, bem como de entidades públicas e privadas, se mobilizaram para cumprir as exigências legais e as resoluções e orientações de organização e condução do processo participativo de elaboração do plano diretor municipal¹.

De norte a sul do país, uma diversidade de profissionais relacionados à questão urbana e atores locais – autoridades municipais, técnicos governamentais e membros de ONG e associações civis, participaram das etapas de « sensibilização », « mobilização » e « capacitação » para a elaboração do plano diretor municipal. Na data de 11 de outubro de 2006 expirou-se o prazo definido na Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 para a elaboração do plano diretor obrigatório para as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas².

Dois anos após o término desse primeiro prazo legal e com o processo de elaboração dos planos diretores chegando ao fim na grande maioria dessas cidades,

¹De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades – www.cidades.gov.br, 1.552 municípios brasileiros, localizados em todas as regiões do país, estão enquadrados na obrigatoriedade legal da Lei nº 10.257 de 11 de julho de 2001. De acordo com os dados oficiais até essa data, 36,2% dos planos diretores já tinham sido aprovados; 22,3% estavam em processo de aprovação; 27,5% estavam ainda em desenvolvimento, 5,7% não estavam fazendo o plano diretor e em 7,1% dos casos não se tinham informações oficiais a respeito.

² A Lei n. 11.673/08 prorroga o prazo de elaboração do plano diretor municipal estabelecido na Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. O novo prazo legal expirou-se em 30 de junho de 2008.

uma questão central se inscreve na agenda urbana nacional: *quais as condições sociais, políticas e institucionais necessárias para garantir a passagem de um processo participativo de elaboração dos planos diretores para a consolidação de um sistema municipal de planejamento e gestão democrática?*³.

Essa problemática geral envolve um espectro amplo e complexo de questões que concernem à legitimidade do processo de elaboração dos planos diretores, tanto em relação aos procedimentos, quanto à participação dos atores locais - autoridades públicas, técnicos e sociedade civil. Nesse trabalho nos propomos a explorar questões de pesquisa especialmente no âmbito institucional e tendo em vista as diretrizes e regras de gestão democrática estabelecidas no Estatuto da Cidade⁴:

- 1) *como foram traduzidas as normas e regras de gestão democrática da cidade no bojo da lei do plano diretor municipal?;*
- 2) *quais as medidas jurídicas e/ou administrativas tomadas para a implementação do sistema de acompanhamento e controle do plano diretor municipal?*
- 3) *quais as ações públicas /ou privadas tomadas para garantir o exercício de um sistema de planejamento e gestão democrática da cidade após a criação jurídica do plano diretor municipal?*

Buscamos verificar essas questões no contexto da passagem do processo de elaboração ao início da implementação dos planos diretores municipais em 8 (oito) cidades do Estado de Minas Gerais - Manhuaçu, Carangola, Cataguases, Leopoldina, Serro, Sete Lagoas, Paracatu e Muriaé. De forma mais específica, o recorte temporal do estudo proposto contempla dois momentos: a) o percurso desde o início formal do processo legislativo de discussão, emenda, votação e aprovação

³ Os dados oficiais do Ministério das Cidades apontam que, em relação aos municípios obrigados a elaborar o plano diretor no prazo legal, até 11 de outubro de 2006: **36,2%** dos planos diretores já tinham sido aprovados ; **22,3%** estavam em aprovação ; **27,5%** estavam em desenvolvimento, **5,7 %** não estavam fazendo o plano diretor e **7,1%** sem informação.

⁴ De acordo com a lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, no que diz respeito ao conteúdo mínimo do plano diretor, esse deve estabelecer um “sistema de acompanhamento e controle” e para garantir a gestão democrática da cidade devem ser utilizados, dentre outros, os instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

dos planos diretores dos municípios acima mencionado; b) o processo de implementação dos planos diretores municipais.

Todas as administrações municipais acima mencionadas contrataram a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, por intermédio da Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa da UFMG para apoiar tecnicamente os municípios na elaboração dos planos diretores participativos⁵. O método comparado privilegiado nessa pesquisa nos permite problematizar a questão da relação entre a criação jurídica dos planos diretores municipais e a implementação de um sistema de planejamento e gestão democrática nos municípios da região de Minas Gerais⁶.

A nossa proposta de exposição está dividida em quatro partes:

a) a apresentação do panorama sócio-político e jurídico-institucional de institucionalização da participação no planejamento e gestão urbana no Brasil democrático, com ênfase nas mudanças e inovações jurídico-institucionais e políticas ocorridas a partir da CF/88;

b) uma breve exposição do processo de localização da Campanha Nacional “*Plano Diretor Participativo: cidade para todos*” na região de Minas Gerais, com ênfase, especialmente na atuação do Núcleo Mobilizador do Estado de Minas Gerais – NMMG junto aos municípios mineiros⁷;

b) a análise dos processos de elaboração dos planos diretores municipais das cidades acima referidas, focalizando os processos de encaminhamento das principais proposições legislativas e medidas executivas tomadas para a constituição e implementação do sistema de acompanhamento e controle dos planos diretores nas cidades em estudo;

⁵ Os autores desse trabalho foram contratados pela Universidade Federal de Minas Gerais na condição de consultores jurídicos do processo de elaboração dos planos diretores municipais das cidades de Carangola, Manhuaçu, Cataguases, Leopoldina, Paracatu, Muriaé, Serro, Sete Lagoas.

⁶ A nossa pesquisa utiliza aplicação de questionários e entrevistas dirigidas e a coleta de informações oficiais disponibilizadas pelas câmaras e prefeituras municipais das cidades de Carangola, Manhuaçu, Cataguases, Leopoldina, Serro, Sete Lagoas, Paracatu e Muriaé.

⁷ Baseamos essa exposição nos documentos oficiais produzidos pelo Núcleo Mobilizador de Minas Gerais e em entrevistas diretas com participantes do NMMG.

c) as conclusões preliminares da pesquisa, de forma comparativa, apresentando os principais obstáculos e os possíveis caminhos para a consolidação de sistemas de planejamento e gestão democrática nos municípios brasileiros após o término dos processos participativos de elaboração dos planos diretores municipais⁸.

Referências Bibliográficas:

BRASIL, Flávia. *Espaços Públicos, Participação Cidadã e Renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?*. Senado Federal. Brasília, 2005.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília, 2001.

ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO. Organizadora; Liana Portilho Mattos. Belo Horizonte. Mandamentos. 2001.

FERNANDES, Edésio. *Implementing Urban Reform Agenda in Brazil. International Institute for Environment and Development (IED)*. Vol 19, 2007.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: Ribeiro Santos Júnior. Globalização, Fragmentação e reforma urbana. O futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro, 2ª edição, Civilização Brasileira, 1997.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª edição. Brasília, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2001.

Sites:

WWW.cidades.gov.br

WWW.ibge.gov.br

⁸ Uma primeira versão desse paper foi apresentada na Conferência Mundial das Cidades realizada em Porto Alegre em fevereiro de 2008.