

## A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO E A AUSÊNCIA DE INTERESSE NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

*Leonardo Pimenta Cury<sup>1</sup>*

### Resumo

Esse trabalho apresenta a problemática da grande concentração nas cidades, a falta de capacidade do poder público oferecer infra-estrutura. Para tanto, construiu-se um referencial teórico básico para evidenciar os elementos de análise. O presente artigo buscou analisar a luz da Constituição Federal de 1.988, que concedeu autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, sem descentralizar suficientemente os recursos financeiros. O trabalho evidenciou alguns aspectos importantes, como a preocupação do constituinte originário com a política urbana, positivando-a na carta política o ordenamento e o desenvolvimento urbano, e ainda a ausência do exercício da cidadania em sua plenitude, sendo que haveria necessidade de intensa participação da sociedade civil na elaboração dos planos diretores. A forma proposta pelo Estatuto da Cidade é que haja significativa participação popular na elaboração do plano diretor, seja ela representativa ou direta.

**Palavras-chave:** Concentração Urbana. Descentralização Política. Estatuto da Cidade. Cidadania. Plano Diretor.

### 1. Introdução

No censo realizado ao final de 1900, a população brasileira totalizava 17.318.556 habitantes. Em 1950, a população havia praticamente triplicado (51,9 milhões), sendo que pouco mais de um terço habitava a zona urbana (36,16%) (IBGE, 1990, p. 33-35). Cinquenta anos depois, no censo de 2000, o número havia triplicado novamente, para cerca de 169,8 milhões de habitantes, mas a população urbana havia subido para 81,2% (IBGE, 2006, p. 68).

Apesar da Região Sudeste ainda ser a mais urbanizada, com cerca de 90% de sua população morando nas cidades, as demais regiões também apresentam grande tendência para a urbanização. Mesmo na Região Nordeste, onde a população sempre foi tradicionalmente rural, 69,1% dos habitantes já moram nas cidades (IBGE, 2006, p. 70).

A grande concentração urbana, demonstrada pelos números acima, tem como consequência um aumento das demandas sociais, geradas pela falta de infra-estrutura necessária para abrigar e atender um contingente tão grande de pessoas, e que cresceu a taxas acima da capacidade dos governos de atendê-lo, adequadamente, planejando as cidades, aumentando a capacidade em oferecer os serviços públicos essenciais, tais como saúde,

---

<sup>1</sup> Advogado, mestrando em Economia pela Universidade Católica de Goiás, Especialista em Direito Público pelo Centro de Ensino Superior de Catalão e em Direito Tributário pela Universidade da Amazônia, bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Catalão.

educação, moradia, e ainda intervir na economia para fomentar a economia, gerando emprego e renda aos que vieram para as cidades.

Até a década de 80, as relações intergovernamentais eram muito mais próximas do que geralmente ocorre num estado federativo. Especialmente durante o regime militar, quando os governadores, prefeitos das capitais e das principais cidades de médio porte eram eleitos indiretamente, sem a participação popular direta, a adoção de políticas públicas e o fluxo de verbas para sua execução eram mais homogêneas e ficavam condicionadas ao controle da esfera superior. Os dirigentes estaduais e municipais ficavam restritos pela centralização tributária nas mãos do Governo Federal e pela baixa autonomia fiscal e política, prejudicando a implantação de ações locais e regionais que pudessem minimizar o problema da urbanização acelerada (ARRETCHE, 1999, p. 111).

Com o retorno do regime democrático e a restauração do sistema federativo, essas relações se modificaram. A descentralização das atribuições sociais para estados e municípios, reforçada pela Constituição de 1988, não foi acompanhada da necessária descentralização de recursos, além de ter sido feita sem um período de preparo necessário para a transição. Assim, governos estaduais e municipais viram-se, repentinamente, responsáveis pela solução de problemas já instalados, especialmente nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, segurança e meio-ambiente, e sem recursos financeiros ou humanos adequados para sua solução.

A cada dia que passa a situação financeira para os municípios torna-se pior, já que em 1991, os municípios ficavam com 17,5% de participação no bolo da arrecadação. Em 2004, essa participação caiu para 14,6%, ou seja aproximadamente 20%. Em 2002, os municípios detinham 4,17 do PIB. Já em 2004 esse percentual caiu para 3,83% do PIB, havendo necessidade de reforma tributária, considerando que os tributos que são criados, em sua maioria ficam apenas com a União.

Mesmo assim, a descentralização das atribuições tem como ponto positivo a possibilidade da democratização na tomada de decisões que afetem o âmbito local. Além disso, permite que políticas governamentais sejam efetuadas de acordo com as características e necessidade de cada região, o que é de fundamental importância num país de extensão continental e de diferenças tão acentuadas. Por outro, porém, as mudanças foram feitas numa velocidade que não pôde ser acompanhada pelos demais fatores que podem determinar seu sucesso, como uma descentralização fiscal adequada às novas responsabilidades ou o preparo e envolvimento da comunidade para a efetiva participação na administração local.

Alguns autores defendem que parte dessa descentralização se deu pelo esgotamento da capacidade dos governos burocratizados de lidar com os problemas complexos de cada

município, dentro da enorme variedade de características da população brasileira. Pinho e Santana (2003), por exemplo, afirmam que esse argumento é procedente, uma vez que "ao se partir um problema, suas partes tornam-se passíveis de receber um melhor tratamento, desde que, evidentemente, não se perca a perspectiva do todo" (p. 27). Santos (2005) denomina esse período de "crise do Estado brasileiro", causada, principalmente, pelo excesso de burocratização das políticas públicas e seu distanciamento dos públicos-alvo, o que aumentou seu custo, exigindo uma generalização que reduziu sua eficiência. A descentralização seria, portanto, o resultado de um processo de "vontade" – dos governantes estaduais e municipais de ter mais autonomia, e da população de participar, despertado pela redemocratização – em conjunto com a "necessidade" de reduzir o papel do Governo Federal, que já não conseguia atender às demandas, o que lhe era politicamente prejudicial.

Após duas décadas de seu início, a descentralização ainda apresenta importantes pontos de divergência em relação ao seu objetivo inicial, o que prejudica sua efetivação de maneira eficiente para a população. A título de exemplo, podem ser citadas as áreas da saúde e da educação. Na primeira, o atendimento à saúde, ao mesmo tempo em que cabe aos municípios prestar o atendimento básico aos cidadãos, devem também se submeter às normas e determinações do Sistema Único de Saúde, programa federal, sob o risco de não terem acesso às verbas que lhes são destinadas. Na educação, os municípios são responsáveis pelas unidades de educação infantil e do ensino fundamental, bem como os programas de merenda escolar e de transporte de estudantes, entretanto, dependem de normas e verbas das outras esferas de governo, que reiteradamente é insuficiente. Quando um dos elos da cadeia falha, por exemplo, quando o Governo Federal atrasa ou contingencia as verbas para um desses programas, Estados e Municípios podem interromper o financiamento, prejudicando diretamente a população. Brasil (2004, p. 4) afirma que o modelo de descentralização adotado no país tem "caráter inconcluso e ambíguo", até porque ainda há diversos dispositivos constitucionais que não foram regulamentados, o que implica na "manutenção do *status quo*".

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, estabeleceu que cabe aos poderes municipais a política de desenvolvimento urbano, "dentro de diretrizes gerais fixadas em lei." A regulamentação desse artigo foi discutida durante onze anos no Congresso Nacional, até que obtivesse um consenso quanto à sua abrangência e determinações. Assim nasceu a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também denominada Estatuto da Cidade, contendo importantes regras para o norteamento das políticas urbanas, tendo como foco central a participação e o bem-estar da população. Esse pilar manteve a coerência da própria Constituição de 1988, que também foi denominada de "constituição cidadã", pela ênfase dada aos aspectos sociais.

A importância da população como agente e alvo das políticas urbanas é nítida no conteúdo do art. 2º do Estatuto das Cidades, que utiliza expressões como "gestão democrática", "participação da população e de associações representativas", "atendimento ao interesse social", "investimentos geradores de bem-estar geral", etc. No restante do texto podem ser encontrados conceitos semelhantes, expressos por "gestão democrática participativa", publicidade de documentos produzidos pela administração municipal, "debates, audiências e consultas públicas", dentre outros.

Apesar de conter em seu texto determinações referentes ao uso e a posse de propriedades urbanas, algumas até juridicamente questionadas, o principal instituto do Estatuto das Cidades é o Plano Diretor, definido como "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana." (art. 40) e "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." (art. 40, §1º). É ele, portanto, que irá estabelecer as normas de funcionamento das cidades, que deverá ser revista a no mínimo a cada 10 anos, especialmente o que se refere à delimitação de áreas urbanas quanto a seu uso, parcelamento, edificação, e à infra-estrutura necessária para o bom desenvolvimento urbano, respeitando-se a "função social" e a defesa do meio-ambiente. Prevê ainda que o Plano Diretor contenha sistemas de acompanhamento e controle, permitindo à população fiscalizar sua execução por parte dos governantes.

Pela Constituição Federal, o Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (CF art. 182, § 1º), tendo o Estatuto da Cidade acrescido a obrigatoriedade do Plano Diretor, para aquelas que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, naquelas onde o Poder Público municipal pretenda intervir em áreas não utilizadas ou subutilizadas (CF, art. 182, § 4º), nos municípios inseridos em regiões de especial interesse turístico ou onde possam ser implantados empreendimentos que tenham significativo impacto ambiental (art. 41). De acordo com o Ministério das Cidades, apenas considerando os dois primeiros quesitos (população acima de 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas), até outubro de 2006, 1.683 municípios brasileiros se enquadravam nessa obrigatoriedade, o que é um percentual relativamente pequeno (cerca de 30%), considerando-se o total de 5.564 cidades catalogadas pelo IBGE<sup>2</sup>. Contudo, mais de 80% da população brasileira reside nas cidades que estão obrigadas a instituírem seus planos diretores.

## **2. Cidadania e Obstáculos para Participação Popular**

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis na página do Ministério das Cidades, em <<http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>>

A palavra cidadão está diretamente relacionada à "cidade" (habitante da cidade). O conceito de cidadania desenvolveu-se a partir do termo latino *civitas*, cujo significado remetia àqueles seres humanos, habitantes das *pólis*, portadores dos direitos de liberdade e igualdade dentro da estrutura política e social da Grécia e da Roma da antiguidade (MOISÉS, 2005, p. 76). Portanto, desde sua origem, a palavra "cidadania" está intimamente ligada à participação das pessoas nos assuntos da cidade, ao desfrute de seus direitos e ao cumprimento de suas obrigações, sempre respeitando a supremacia da *civitas* em relação aos interesses individuais. Através da história, a participação dos cidadãos na vida e na gestão da comunidade oscilou conforme a ideologia política predominante. O conceito de democracia (do grego, *demos* = povo, *kratía* = poder) sempre esteve presente na história da humanidade, mesmo antes de ter sido formulado.

No Brasil, a história republicana registra períodos de participação democrática, interrompidos por governos ditatoriais mas que nunca eliminaram totalmente a participação popular. Mesmo no período do regime militar (1964-1985), apesar de restritos, alguns direitos dos cidadãos foram preservados. Não havia eleições diretas para a Presidência da República, Governos Estaduais, Prefeituras das capitais e das cidades consideradas "estratégicas", mas a população podia exercer seu voto nas eleições para o parlamento, mesmo naquelas em que as regras foram alteradas para beneficiar o governo vigente. Excetuando-se as situações consideradas como "ameaça à segurança nacional", o povo tinha acesso à Justiça imparcial. Não havia liberdade de imprensa, mas as notícias nunca deixaram de circular, mesmo que ilegalmente.

Com a redemocratização do país, a partir da eleição indireta de Tancredo Neves e a posterior posse de José Sarney, a maioria dos dispositivos legais herdados do período anterior foi revogada, dando início a uma nova fase democrática, onde a participação popular começou a ser estimulada. A falta de tradição democrática, entretanto, limitou essa participação às instituições da Sociedade Civil, entendidas como tal as organizações representativas de segmentos sociais e os movimentos populares, estes, em sua maioria, apoiados sobre bases político-partidárias que começaram novamente a ter voz na mídia e nas atividades públicas. Jacobi (2000, p.16) defende que essas agremiações começaram a surgir, na realidade, a partir da década de 1970, "à revelia do Estado", introduzindo novas formas de relacionamento com a administração pública e tendo um "papel relevante no estabelecimento das estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, como também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e, portanto, sobre a arena política formal." Percebe-se, portanto, que algumas entidades representativas deram início ao

processo de democratização, considerado no âmbito além do processo eleitoral, mas seu êxito encontrou dificuldades para contagiar a população como um todo, ficando a experiência de mobilização mais restrita a determinados grupos.

Em nosso país, a noção da cidadania ainda está limitada à cidadania passiva, ou seja, àquela que se restringe aos direitos "outorgados" pelo Estado e ainda fortemente influenciados pela tutela, pelo assistencialismo e pelo clientelismo (JACOBI, 2000, p. 18). A cada ano eleitoral, é comum serem divulgados pela mídia exemplos de cidadãos que ainda consideram o voto uma "obrigação" e não um direito. Da mesma forma, é fácil encontrar o brasileiro que reclama veementemente do pagamento de impostos e tributos, mas ao ser questionado sobre sua participação na fiscalização da aplicação desses recursos, adota uma atitude conformista ("não adianta reclamar") ou omissa ("detesto política"). Outro exemplo claro do distanciamento entre o cidadão e o Estado é o grande percentual de eleitores que não se lembram em quem votaram no último pleito, especialmente para o Legislativo, em todas as suas esferas. Ao votar "por obrigação" e em algum candidato que não representa efetivamente suas idéias, o cidadão abdica conscientemente de seu direito de participação, de certa forma livrando-se da responsabilidade pela gestão pública.

Jacobi (2002, p. 449) salienta que um dos desafios para o rompimento dessa cidadania passiva é a relativa fragilidade e/ou a extrema especialização das organizações sociais, o que faz com que a população tenda a estabelecer "relações individuais e diretas" com a administração. Por esse motivo, a participação do cidadão está "vinculada à noção de utilidade/objetividade" do que se discute ou propõe. Portanto, o cidadão só participa se estiver interessado e esse interesse só pode ser despertado se ele sentir que o tema lhe diz respeito diretamente, poderá afetar sua vida particular ou de sua comunidade imediata. A construção de uma nova escola no bairro dificilmente contará com a participação daquele morador que não tem filhos que possam usufruir desse equipamento público.

Apesar da cidadania ser um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, II), o que se observa na prática é um distanciamento do cidadão das questões do Estado, em parte causada pela falta de tradição acima mencionada, e de certa forma reforçada por uma generalização a partir das imagens negativas projetadas pelos Poderes, tanto por sua baixa eficiência quanto pelo desvio de conduta de alguns de seus membros. Se durante sua história os governos procuraram manter-se afastados da população, utilizando-se da burocracia como entrave para essa convivência, ao buscar no cidadão um parceiro para sua gestão é natural que haja uma reação de indiferença ou até de repúdio para que essa aproximação possa acontecer.

Dallari (1999, p. 34-37) afirma que são três os principais entraves para a efetiva participação popular nas decisões que afetam a vida social. Um primeiro grupo de cidadãos somente está interessado por assuntos de cunho particular, alegando que não gostam e não entendem de política, esquecendo-se que o que afeta o interesse público certamente também afetará a vida pessoal do indivíduo. Num segundo grupo o autor enquadra aqueles a quem a participação social não interessa, especialmente por motivos egoístas. Neste grupo podem ser incluídos aqueles cidadãos que já desfrutam de um padrão de vida confortável, com uma condição financeira solidificada e para quem a mudança nas políticas públicas dificilmente irá ameaçar o *status quo*. No terceiro e último grupo estão aqueles que se consideram impotentes diante das decisões a serem tomadas, mesmo que tenham opiniões formadas e idéias de como os problemas possam ser solucionados. Neste grupo pode ser incluída a grande massa da população brasileira que, seja por razões histórico-tradicionais, seja pela falta de cultura política (não necessariamente partidária), não participa das ações por considerar que seu "prestígio" não será suficiente para causar qualquer mudança.

O relato de Vilaça (2006) sobre a elaboração do PD da cidade de São Paulo, o maior município do país, confirma as afirmações de Dallari, quando define a poupa participação popular como "a ausência, o desinteresse, a incompreensão e mesmo um certo 'complexo de inferioridade' revelados pela maioria. [...] Ela parece aceitar a carapuça de ignorante em Plano Diretor" (p. 50).

### **3. As Propostas do Plano Diretor para a Participação Democrática**

A participação popular no processo de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas propostas no Plano Diretor (PD) dá-se de duas formas: representativa e direta. A participação representativa é feita através do Poder Legislativo Municipal, a quem cabe aprovar a lei municipal que o contenha (art. 40), e a promoção de audiências públicas e debates no processo de elaboração e a publicidade e a facilitação de acesso aos documentos e informações produzidos a qualquer interessado, na fase de fiscalização e acompanhamento (art. 40, § 4º). Esta última responsabilidade é dividida com o Poder Executivo. A participação direta, portanto, pode acontecer tanto na fase de elaboração, através das audiências públicas e debates, quanto na fase posterior de fiscalização, no acompanhamento da implementação e no acesso aos documentos e informações relacionados (art. 4º, V, "s").

A gestão democrática está expressa no art. 2º, II, que torna obrigatória a participação da população "na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos

de desenvolvimento urbano;". O art. 4º prevê ainda a possibilidade de serem utilizados o referendo popular e o plebiscito para que essa participação se efetive.

Por outro lado, cabe ao Poder Executivo, na figura do Prefeito Municipal, divulgar de maneira mais ampla possível as ações que acompanham o processo de discussão e elaboração do PD, esclarecer a população sobre o mecanismo desse processo, oferecer os meios físicos (salas, equipamentos, horários, etc) para que essa participação possa acontecer, divulgar os resultados dessas reuniões e dar as respostas às demandas apresentadas. O não cumprimento dessas obrigações pode sujeitar o Prefeito ao enquadramento no crime de improbidade administrativa, conforme garante o art. 52, VI, do Estatuto da Cidade.

Percebe-se que uma parte das atribuições do Prefeito refere-se à comunicação, à publicidade e à divulgação de tudo que se refere ao PD dentro da comunidade e esse talvez seja o principal fator que pode romper os obstáculos à participação popular anteriormente citados.

Supondo-se que a grande maioria da população pertence aos primeiro ou terceiro grupos relacionados por Dalmo Dallari, ou seja, está entre os que se alienam por "não gostar de política" ou por considerarem-se incapazes, a mudança nessa cultura somente será possível através da conscientização sobre o verdadeiro objetivo do PD e de suas repercussões para toda a comunidade. Ao lado da criação de mecanismos permanentes e efetivos de comunicação entre a população e a administração municipal, o rompimento do paradigma da "cidadania passiva" somente será possível quando o cidadão se convencer da importância de sua participação não só para si como para seu futuro, de sua família e de toda a cidade.

Vilaça (2006, p. 51) ressalta que a imprensa desempenha papel primordial na divulgação da importância e dos detalhes de elaboração do Plano Diretor, conscientizando a população, não só como canal de comunicação direta, mas também como ferramenta de pressão política que exerce sobre os componentes dos poderes Executivo e Legislativo.

Ao lado da imprensa, a participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), instituições acadêmicas, associações de classe, agremiações religiosas e quaisquer instituições que possuam alguma forma de influenciar seus membros são importantes canais para a ampliação da participação popular nas discussões das políticas públicas, tanto em suas etapas preparatórias quanto na efetivação e posterior fiscalização.

Alguns autores defendem que a participação popular ainda não foi efetivada em função do pouco tempo de implantação do processo, o que ainda não possibilitou sua inserção adequada no cotidiano das comunidades. Aparentemente essa observação é pertinente, principalmente quando se observa que há uma tendência crescente de reversão do quadro. Vilaça (2006, p. 53), por exemplo, reforça que, mesmo sendo limitada, os avanços são



significativos: "como anteriormente havia pouquíssima participação popular, diante de zero, qualquer crescimento é infinito".

Outros dados que ajudam a reforçar a idéia acima referem-se ao número de PDs já implantados ou em processo de implantação. De acordo com o Ministério das Cidades<sup>3</sup>, até novembro de 2006, dos 1.682 municípios obrigados a elaborar seu PD, 1.130 (67,2%) já se encontravam em fase de aprovação nas Câmaras Municipais, 196 (11,6%) encontravam-se na fase final de elaboração, 296 (17,7%) já estavam iniciados e apenas 60 municípios ainda não haviam tomado nenhuma iniciativa nesse sentido. Como para a grande maioria dos envolvidos esta é a primeira experiência na confecção de um PD, e como este deverá ser revisto no mínimo a cada dez anos, deve-se esperar que esse período permita uma maior discussão a respeito do assunto, até em função dos efeitos que irá produzir sobre a vida da comunidade e que podem despertar o interesse dos cidadãos.

#### **4. A Importância e os Efeitos da Participação da População**

A Fundação Getúlio Vargas, desde 1996, seleciona e premia anualmente os vinte projetos que mais se destacam no país dentro do Programa de Gestão Pública e Cidadania, tomando como critérios, dentre outros, aqueles que introduzam mudanças qualitativas, quantitativas ou tenham impacto positivo sobre a vida da comunidade, os que possam ser reproduzidos em outras regiões do país e aqueles que ampliam o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos.

Nas publicações que divulgam esses vencedores, chama a atenção o grande número de municípios de pequeno e médio portes que apresentam entre os classificados, num indicativo de que nesses a participação popular é mais efetiva ou de que os Poderes Executivos demonstram um maior empenho na busca de melhorias que se revertam para a qualidade de vida da população. A título de exemplo, em 2005, aparecem projetos desenvolvidos em Laranjal Paulista (SP - 24 mil hab), São Gabriel da Cachoeira (AM - 34 mil hab), Rio das Flores (RJ - 8,5 mil hab), Campo Alegre (SC - 12 mil hab). Obviamente as capitais sempre são representadas por projetos implementados, mas estes, em sua grande maioria, são voltados para as populações de baixa renda, moradora da periferia das grandes cidades.

Esse resultado é natural, visto que nas cidades de menor porte e nos núcleos urbanos da periferia dos grandes centros, sempre há uma maior proximidade da população com os poderes municipais, além de ser também maior o impacto sobre a comunidade de qualquer

---

<sup>3</sup> Ver planilha de dados em:

<[http://www.cidades.gov.br/images/stories/AndamentoPDPs\\_%20novembro2006.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/AndamentoPDPs_%20novembro2006.pdf)>.

mudança efetuada. É comum acontecer, por exemplo, do cidadão conhecer pessoalmente as autoridades municipais e com estas possuir laços de amizade ou até parentesco, assim como também é nas áreas mais carentes da cidade que as atividades dos centros comunitários, religiosos e das ONGs são mais intensas e divulgadas.

Além dos aspectos jurídicos de desenvolvimento da cidadania, a efetivação da participação popular nos Planos Diretores em todas as suas fases pode causar uma mudança acentuada nas relações do cidadão com o Estado, não só na utilização dos serviços que lhe são prestados como também no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, na conscientização política para a escolha de seus representantes junto ao Executivo e Legislativo e no aprimoramento das instituições democráticas.

Sob outro enfoque, o cidadão que se sente participante e responsável pelas políticas adotadas em sua cidade não é um indivíduo do grupo dos egoístas, até porque a participação popular envolve um intenso processo de negociação que possa acomodar os diferentes interesses presentes nessas discussões. Ao apresentar suas propostas e aceitar ou negociar as propostas dos demais cidadãos, o indivíduo toma consciência de sua importância na comunidade e solidariza-se com os demais interessados pelo tema, ampliando também sua participação social.

Ao co-responsabilizar o cidadão pelos atos dos poderes públicos, a participação popular reduz a distância entre eles e torna a população mais consciente dos valores éticos, dos aspectos econômicos e das potencialidades e limitações locais que buscam equilibrar as diferenças sociais.

Ao mesmo tempo, as administrações municipais tenderão a ser mais dinâmicas e criativas, sob o risco de serem aliadas dos processos políticos e eleitorais futuros. Nesse aspecto inclui-se a correta e eficiente utilização dos bens públicos em benefício da comunidade e não só através de políticas assistencialistas que não atinjam a maioria da população.

O reflexo para as futuras gerações é inegavelmente positivo, tanto no que se refere ao ordenamento urbano, à preservação dos patrimônios histórico, artístico, cultural e ambiental, mas também sob o ponto de vista da mudança paradigmática das relações entre povo e poder.

O envolvimento da população nas decisões, no planejamento e na prática cotidiana da administração pública resulta não apenas em benefícios diretos para a qualidade de vida mas também pelo aperfeiçoamento das instituições políticas, em âmbito que ultrapassa os interesses individuais, grupais ou as ideologias pré-estabelecidas.

## 5. Conclusão

O advento do Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade imposta legalmente da elaboração e implantação de um Plano Diretor subordinado à efetiva participação democrática popular teve como fundamento a descentralização da administração pública, que transferiu para os municípios a responsabilidade pela busca de soluções sustentáveis dos problemas locais, pela proximidade com os seus munícipes.

As conseqüências desse processo ainda são recentes e estão sujeitas a serem aprimoradas com a prática. Percebe-se, porém, que a intenção de se envolver a população nas gestões municipais ainda não conseguiu se consolidar, em parte pela falta de uma tradição cultural de exercício da cidadania por parte dos brasileiros.

Uma parte significativa dos projetos que puderam ser implantados e que já se traduzem em resultados positivos para a população começa a fazer parte da literatura acadêmica e tem o incentivo de algumas instituições para que possam proliferar para além de seus limites geográficos.

Ao mesmo tempo, as amplas e profundas discussões multidisciplinares que o PD suscita, especialmente sob o âmbito das ciências jurídicas e sociais, trazem à tona questões importantes para o desenvolvimento da sociedade brasileira, o que permite um aperfeiçoamento das instituições da esfera pública e da privada, com reflexos amplamente positivos para as relações entre a sociedade e o Estado a médio e longo prazos.

Uma vez a população conhecendo seus papéis individual e coletivo, implicará em resultados que serão produzidos pelas políticas públicas adotadas no presente, além de favorecer a si mesma, facilita o trabalho dos gestores municipais, tendo como conseqüência um aproveitamento eficiente dos recursos econômicos, humanos, urbanísticos e ambientais à sua disposição.

O moderno panorama mundial de globalização das informações, bem como as ameaças ao meio-ambiente físico e natural, à qualidade de vida da população, não podem prescindir da participação efetiva de cidadãos conscientes de sua responsabilidade e de sua importância no desenvolvimento qualitativo e quantitativo de suas comunidades, com reflexos que ultrapassam as fronteiras nacionais.

O Plano Diretor uma vez adotado em sua plenitude democrática, através do uso de mecanismos que favoreçam e ampliem a participação popular desde as suas etapas de elaboração e posterior fiscalização e acompanhamento, pode produzir resultados que não se limitem apenas ao equilíbrio das diferenças e demandas locais e aos objetivos explicitamente

descritos na legislação, mas que desenvolvam uma sociedade mais humana e fraterna, que privilegie o coletivo e o ético nas suas relações cotidianas.

## 6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. Algumas Considerações Sobre o Plano Diretor dos Municípios e sua Importância no Processo de Construção da Cidadania e da Democracia. **Revista do Direito Público**, Universidade Estadual de Londrina, v. 1, n. 1, jan./abr. 2006.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999, p. 111-141.

BRASIL, Flávia de Paula. Governos Locais: Novos Papéis, Ampliação e Renovação das Agendas das Políticas Públicas. In. BRASIL, Flavia de Paula Duque. **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil em Números**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, v. 14.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez.. 2000.

JACOBI, Pedro Roberto. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciências e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

MOISES, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 71-94, 2005.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Políticas Públicas Municipais no Brasil: uma caracterização possível. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador (BA), n.107, p. 27-35, abr. 2003.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

VILAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2006. Disponível em <[http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508\\_a\\_ilusao\\_do\\_pd\\_villaca.pdf](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf)>. Acesso em 16 jun. 2007.