

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL¹



Ricardo Luis França
(auxiliar de controle externo do TCE-RJ e
mestre em Ciências pela UFRJ)

RESUMO: Este trabalho tem como finalidade apresentar, em síntese, as inovações no âmbito do controle social da política urbana ocorridas após a Constituição de 1988, especialmente com o advento da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor como meio de garantir que a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas urbanas tenham não somente a participação do poder público, mas também da sociedade civil. Nesse sentido, o Plano Diretor surge como um poderoso instrumento de controle social, contendo a identificação de demandas e orientações prévias – mediante consenso entre Estado e sociedade – que deverão estar inseridas naquele plano, bem como no Plano Plurianual (PPA), e especificadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), como forma de garantir a obrigatoriedade de sua execução – salvo nos casos previstos em lei.

ABSTRACT: The purpose of this article is to present a summary of urban policies implemented after the Constitution of 1988 – and their innovations under a ‘social control’ scope. Special emphasis was given to Act nº 10,257 of July 10th, 2001 (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), which established the Town Statute (Estatuto das Cidades) and the Master Plan (Plano Diretor) to ensure that the Government and civilians would participate in urban policies – their creation, enforcement and assessment. In that sense, the Master Plan became a powerful ‘social control’ tool comprising demands (their identification) and previous guidelines (via a consensus between the State and society) to be included in such Plan and in the Multi-Annual Plan (Plano Plurianual – PPA), and supported by an Annual Budgetary Act (Lei Orçamentária Anual – LOA) ensuring their fulfillment (except when otherwise provided by law).

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor; política urbana; controle social.

KEY WORDS:
Master Plan; Urban Policy;
Social Control.

1 Artigo originado da monografia vencedora do 3º lugar no 1º Prêmio Ministro Gama Filho (2006). Apoio metodológico e revisão final de Renata de Oliveira Razuk. Tradução português-inglês (abstract) por Leonardo Cinelli Cunha.

INTRODUÇÃO

O século XX pode ser chamado de “século da urbanização do Brasil”. No início da década de 40, a população urbana representava apenas 30% da população total do país. Nos anos 70, a população urbana já havia atingido um patamar superior a 50% do total de habitantes em solo brasileiro. E no final dos anos 90 esse percentual era próximo de 80%.

Vale destacar que esse crescimento expressivo da população urbana contribuiu para o agravamento do processo histórico de exclusão social, evidenciado pelo aumento da marginalização e da violência nos centros urbanos, bem como acentuou problemas: invasões, principalmente em locais que estavam adequadamente providos de serviços e equipamentos urbanos essenciais; aumento da favelização; retenção especulativa de terrenos; adensamento e verticalização sem precedentes; poluição da água, solo e ar, entre outros.

Nesse sentido, o processo de urbanização no Brasil foi injusto, fruto de décadas de descaso e de uma atuação voltada apenas para alguns setores da sociedade, constituindo-se a adequação do binômio qualidade de vida/urbanização um dos maiores desafios na agenda política pública brasileira para o século XXI.

Contudo, uma diferença começa a se fazer latente no cenário nacional: a organização da sociedade civil em busca de mecanismos de participação e acompanhamento das políticas públicas como forma de interferir nos processos sociais e garantir o bem comum.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, vem sendo adotada no Brasil uma perspectiva de democracia não apenas representativa, como também participativa, que possibilita uma maior integração da sociedade na gestão das políticas públicas. Para tanto, diversos mecanismos dessa nova prática vêm sendo implementados no Brasil: orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular são apenas alguns dos elementos que apontam para a efetiva prática desse espírito constitucional.

No que tange às políticas urbanas, a Constituição de 1988 teve caráter inovador ao ser incluído naquela carta magna um capítulo que estabelece as diretrizes sobre esse tipo de política. Os artigos 182 e 183, por exemplo, estabelecem, como de competência do poder municipal, propor as normas de desenvolvimento das funções sociais das cidades visando a garantir o bem-estar de seus habitantes – assim como as regras do usucapião.

Para regulamentar os artigos citados, bem como estabelecer as diretrizes gerais de política urbana, houve o sancionamento da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, intitulada Estatuto das Cidades; e dentre os mecanismos estabelecidos nesse texto legal, surge a figura do Plano Diretor, que é o instrumento básico na determinação da política urbana municipal e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana preconizadas no artigo 182 da Constituição.

Sabe-se que a lei sozinha não é capaz de resolver os problemas urbanos, mas a partir dela governo e sociedade, juntos, poderão pensar sobre os caminhos e as diretrizes para o estabelecimento de uma cidade melhor e urbanamente mais justa para todos os cidadãos, uma vez que as identificações de demanda e orientações prévias realizadas com a participação popular terão contribuição crucial no alcance destas metas.

A fim de se evitar que essas demandas e orientações sejam perdidas em função de descontinuidade administrativa de políticas, as mesmas deverão estar inseridas no Plano Plurianual

(PPA) e, por conseguinte, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, o Plano Diretor pode ser considerado um importante instrumento de controle, pois, além de se tornar uma peça que consolida as políticas públicas a serem adotadas, é um instrumento de monitoramento e avaliação dessas políticas, tanto pelo Estado – mediante os órgãos competentes para execução da fiscalização da administração pública – quanto pela sociedade.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes: a primeira apresenta aspectos básicos de planejamento; a segunda trata dos institutos da participação na administração pública; a terceira descreve o Plano Diretor; e a quarta relaciona o Plano Diretor com a sociedade e com os entes fiscalizadores.

O PLANEJAMENTO

CONCEITOS BÁSICOS

As organizações não trabalham – ou, pelo menos, não deveriam trabalhar – com improvisações, isto é, suas ações devem ser planejadas antecipadamente. Assim, pode-se entender planejamento como uma função administrativa que determina, previamente, quais são os objetivos que serão atingidos e como alcançá-los.

Matus (1993) define planejamento como cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. Nesse sentido, o planejamento envolve: o estabelecimento dos objetivos a alcançar; a tomada de decisão a respeito das ações futuras; a elaboração de planos; e a ação propriamente dita.

O planejamento pode ser caracterizado em três níveis distintos:

1. Planejamento estratégico – é o planejamento mais amplo e abrangente da organização, sendo projetado a longo prazo. Seus efeitos e conseqüências são estendidos a vários anos pela frente, e envolvem a organização como um todo, abrangendo todos os seus recursos e áreas de atividade. Preocupa-se em atingir objetivos de forma mais abrangente. É definido pela cúpula da organização e corresponde ao plano maior, ao qual todos os demais estão subordinados.

2. Planejamento tático – é projetado a médio prazo, geralmente para o exercício anual. Envolve segmentos da organização, abrangendo seus recursos específicos, e é definido por cada segmento da organização.

3. Planejamento operacional é o planejamento feito para cada tarefa ou atividade. Geralmente é projetado para o curto prazo e envolve cada tarefa ou atividade isoladamente, preocupando-se com o alcance de metas específicas.

Um planejamento possui as seguintes características:

- a) é um processo permanente e contínuo;
- b) é sempre voltado para o futuro;
- c) visa a selecionar, entre várias alternativas, um curso de ação;
- d) é sistêmico, devendo ser considerados tanto o sistema como os subsistemas que o compõem;
- e) é interativo, pois envolve vários setores da organização;
- f) é uma técnica de alocação de recursos humanos e não-humanos;
- g) é uma função administrativa que interage com as demais; e
- h) é uma técnica de coordenação e de integração.

Desta forma, *a priori* pode-se conceber o Plano Diretor como uma forma de planejamento cujo objetivo é sistematizar as políticas públicas de estruturação das cidades.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Enquanto o objetivo primordial de uma empresa é gerar lucro, o estatal é promover o bem-estar social.

Lopes (1990) define o planejamento no setor público como sendo um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, mediante um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos. O autor menciona as palavras “diretrizes” e “controle central”, indicando não apenas a necessidade de órgãos específicos de planejamento coordenando a criação e a implementação de políticas públicas, mas também controlando as políticas adotadas. Segundo Matus (1993), a ação planejadora do Estado, além de envolver a produção econômica, alcança também aquilo que ele

define como “produção social”, pois atinge diversos aspectos da vida social da população. O planejamento no âmbito governamental pode ainda ser classificado em:

1. nacional: define metas e diretrizes para o país;
2. regional: limitado a determinadas regiões do país que possuam certas peculiaridades econômicas e sociais;
3. urbano: circunscrito ao ambiente da cidade e preocupado com aspectos ligados ao crescimento da mesma; e
4. setorial: ligado a determinados setores, tais como educação, transportes, energia, etc.

No caso do planejamento governamental brasileiro, a legislação federal estabelece a estrutura de seu sistema, que vigora para as três esferas de governo. Observa-se, ainda, que esta mesma legislação promove uma série de dispositivos que definem o sistema do processo de planejamento, como os apresentados nos quadros adiante.

Quadro 1: estrutura do planejamento na legislação federal

Diploma Legal	Dispositivos	Assunto
Constituição Federal	art. 165	conceituação e composição dos documentos que integram o sistema de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA)
Lei n.º 4.320/64	títulos I e II	composição da proposta e da lei de orçamento
Lei Complementar n.º 101/2000	arts. 4º e 7º	composição da LDO e da LOA
Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional	Portarias 163, 180 e 219	classificação de receitas e despesas públicas
Portaria do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Portaria 42	classificação funcional-programática das despesas públicas

Quadro 2: processo de planejamento na legislação federal

Diploma Legal	Dispositivos	Assunto
Constituição Federal	art. 166	processo legislativo de apreciação das propostas do PPA, LDO e LOA
	art. 167 a 169	Processo de execução do PPA, LDO e LOA
Lei 4.320/64	títulos V e VI	Processo de execução orçamentária
Lei Complementar 101/2000	art. 8º a 28	Processo de execução orçamentária

Fonte: Silva (2005)

Vale dizer que o Estatuto das Cidades estabelece que as diretrizes do Plano Diretor devem estar alocadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na

Lei de Orçamento Anual (LOA); o que demonstra uma inovação no âmbito do planejamento governamental. Mas, por quê? Ao estabelecer que as diretrizes do plano

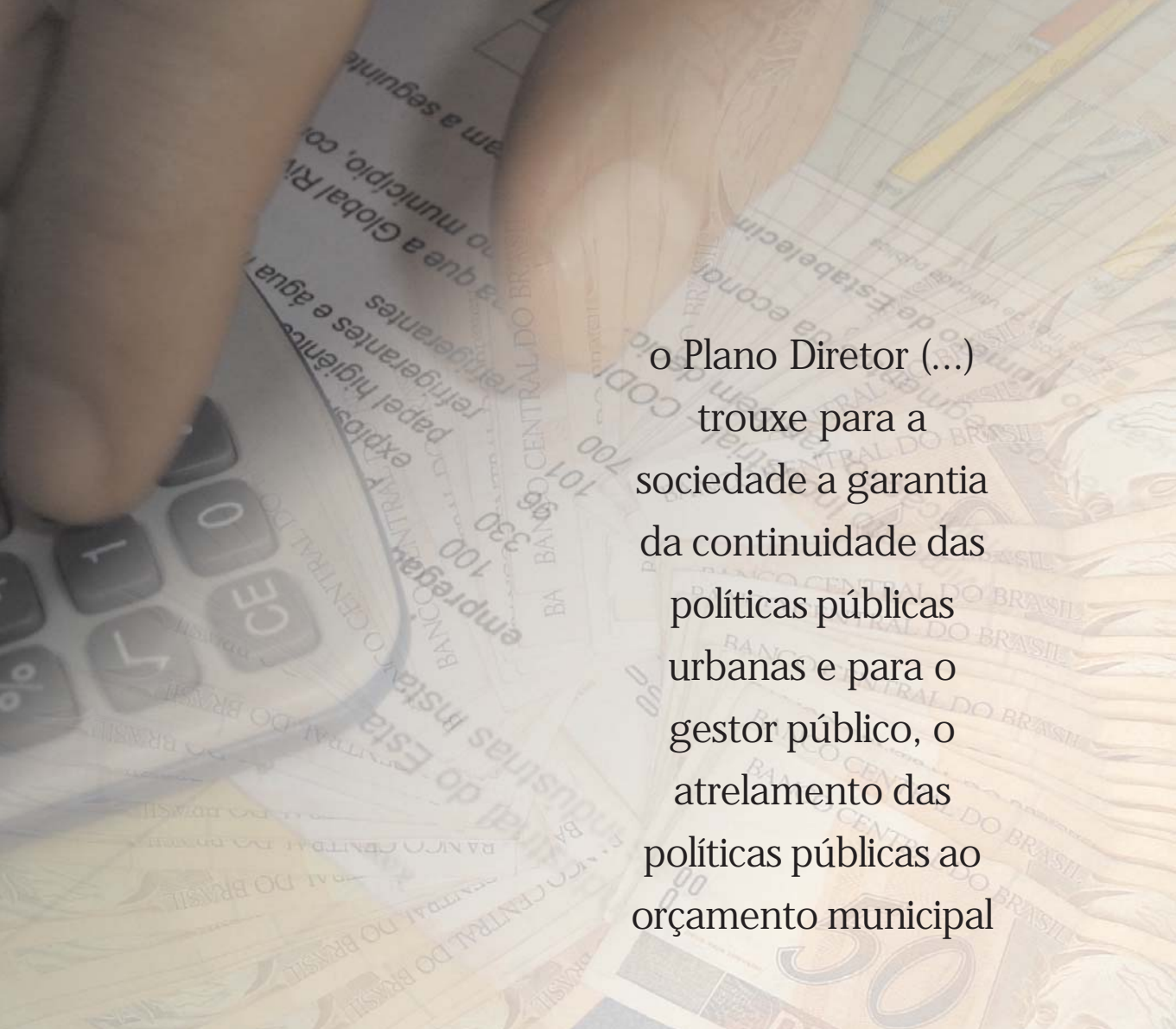
Diretor devam constar das peças orçamentárias, intrinsecamente se estabelecem as metas orçamentárias para o cumprimento das propostas constantes daquele plano. Portanto, cria-se o meio legal para execução das diretrizes do plano, uma vez que nenhuma política pública pode ser executada se não for parte integrante do orçamento.

Assim, é necessário entender um pouco mais sobre estes instrumentos que compõem a estrutura do sistema de planejamento orçamentário governamental.

O PPA é um plano que expressa o planejamento de médio prazo e específica, qualifica e quantifica as linhas de ação do governo, isto é, tem sua execução prevista para o período de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato de um governante, adentrando o primeiro ano de governo de seu

PPA
LDO
LOA





o Plano Diretor (...) trouxe para a sociedade a garantia da continuidade das políticas públicas urbanas e para o gestor público, o atrelamento das políticas públicas ao orçamento municipal

sucessor. Nele são estabelecidos diretrizes, objetivos e metas do governo, em especial no que se refere aos investimentos a serem realizados nesse período de tempo.

A LDO traz a definição das metas estipuladas para cada exercício, ou seja, é na sua elaboração que se desempenha a função de estabelecer critérios para priorização e quantificação monetária das ações, bem como para a estimativa da receita anual. A LOA, por sua vez, é o instrumento através do qual se viabilizam as ações governamentais, com a estimativa das receitas e fixação das despesas.

Assim, sabendo-se que o Estatuto das Cidades regulamenta as políticas urbanas – conforme descrito na introdução deste trabalho – e que o Plano Diretor é o seu principal instrumento de planejamento urbano – devendo suas diretrizes ser alocadas nos instrumentos orçamentários do município –, restaram evidenciados os primeiros benefícios que este instrumento trouxe: para a sociedade veio a garantia da continuidade das políticas públicas urbanas e para o gestor público, o atrelamento das políticas públicas ao orçamento municipal.

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO

DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: BREVES COMENTÁRIOS

Sabe-se que o conceito de governo do povo, isto é, democracia, surgiu na Grécia. Os debates em torno das idéias democráticas remontam aos filósofos gregos da Antigüidade; contudo o conceito de Estado Democrático é fruto das revoluções liberais, a partir do final do século XVIII.

Nesse sentido, a Revolução Francesa foi o grande marco da evolução dos direitos sociais, pois as idéias iluministas de liberdade, fraternidade e igualdade conquistaram vários povos – nascendo com esses ideais as constituições, documentos que garantiam de forma expressa a soberana vontade de um povo.

No século XIX, pensadores como Rousseau, Madison, Betham, Mill, entre outros, consagraram o modelo democrático da era moderna, a democracia representativa; e desde então o conceito de governo democrático vem sendo associado à máxima de Lincoln de “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Esse conceito apresentado por Lincoln embute em si as perspectivas de proteção ao indivíduo contra o abuso de poder estatal, pois pretende preservar os direitos fundamentais do indivíduo e as liberdades públicas e a evitar a concentração de poderes, uma vez que o governo é submetido à lei que emanou do povo e é legitimado pelo povo que o elegeu. Contraditoriamente, a primeira metade do

século XX é marcada por governos autocráticos representados pelo fascismo, stalinismo e nazismo. No Brasil, não obstante a proclamação da República, o coronelismo, o clientelismo e a ditadura de Getúlio Vargas não foram capazes de dar à nação um governo democrático.

O Estado Democrático nesse período era marcado pelos seguintes aspectos: oligarquização dos partidos políticos; excessiva profissionalização da política; incapacidade dos parlamentares em identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação política dos eleitores; dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições; desprestígio da lei enquanto instrumento normativo; concentração de poderes nas mãos burocráticas do Executivo; entre outros.

Com intuito de modificar o cenário constituído pelos problemas acima mencionados, as constituições reformadas a partir da década de 70 adotaram uma perspectiva de democracia participativa como princípio de estruturação do Estado. Contudo o que de fato ocorreu foi apenas uma amenização dos referidos problemas. A partir de então, foram introduzidos institutos que tanto validaram a velha perspectiva representativa, esquematizada pelo processo eleitoral dos representantes do povo, quanto propiciaram a abertura do Estado a uma participação popular.

No âmbito das políticas urbanas brasileiras, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, surgiu o Estatuto das Cidades, que estabelece o Plano Diretor – instrumento este que, inicialmente, prevê a participação da sociedade na formulação das propostas das políticas urbanas.

Vale destacar que a participação da sociedade na formulação das políticas públicas urbanas será abordada mais detidamente em tópico próprio deste trabalho.

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL COMO UM INSTITUTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO AMBIENTE DEMOCRÁTICO

Existem aspectos distintos entre os procedimentos de controle da gestão pública e a fiscalização da gestão privada. Enquanto o controle nas instituições privadas ocorre em função do interesse do proprietário capitalista em manter, de forma fidedigna, procedimentos operacionais que preservem e venham a aumentar seu patrimônio, o mesmo não se pode afirmar em relação à gestão pública. Tal fato acaba nutrindo o legislador da necessidade de formulação de lei específica com vistas ao controle e à prestação de contas dos atos praticados no âmbito público.

Na administração pública as diversas formas de controle existentes têm como propósito dar maior transparência à gestão da “coisa pública” garantindo a boa versação dos recursos. São elas: controle administrativo, controle judicial e controle social propriamente dito.

O controle administrativo prevê o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos poderes e órgãos das três esferas do governo. Tem como atribuição verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, efetividade e eficácia dos atos de gestão; o que significa dizer que qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos está sujeita à prestação de contas e à fiscalização dos órgãos de controle, este podendo ser interno e/ou externo.

Controle interno e externo são expressões que surgiram com a Lei 4.320 de 17/03/1964, a qual estatuiu normas gerais de Direito Financeiro a serem aplicadas à União, estados, municípios e Distrito Federal, e que apresentam em resumo as seguintes características:

a) controle interno: é controle administrativo exercido por órgão formalmente instituído na estrutura administrativa e pode ser realizado de forma prévia, concomitante ou *a posteriori*;


b) controle externo: é o controle exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. É exercício da função fiscalizadora dos representantes do povo sobre a administração pública.

Observa-se no contexto contemporâneo que uma nova forma de controle vem se solidificando. Esse novo tipo de controle não tem como propósito substituir os tipos realizados pelo poder público, mas sim se aliar àqueles instrumentos com o objetivo de garantir que a vontade popular seja efetivamente soberana.

Portanto, quando a sociedade controla as atividades públicas avaliando objetivos, processos e resultados, o faz em função da existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Os meios de exercício do controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Nesse contexto, diz-se que o controle social pode apresentar aspectos de monitoramento legal, instrumentos que, de acordo com a lei, têm a função de controlar as funções públicas – seja movendo ações para a averiguação, seja recorrendo aos órgãos competentes; e aspectos de monitoramento autônomo, que surgem da própria necessidade social e acabam por intervir diretamente como instrumento de controle, como os sindicatos, associações, ouvidorias independentes, partidos políticos etc.



Quando a sociedade controla as atividades públicas, (...) o faz em função da existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático

Note-se que, neste trabalho, são chamados instrumentos de monitoramento legal o Ministério Público, os tribunais de contas, as ouvidorias públicas e os conselhos de políticas públicas. Destacam-se a criação de conselhos de políticas públicas e a atuação destes na política urbana como mais um instrumento para garantir a imprescindível participação da sociedade no processo de discussão e de consenso que precede a formalização do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano.

Os conselhos de políticas públicas têm sua origem nas experiências de caráter informal sustentadas pelos movimentos sociais, como “conselho popular”, ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação

comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os conselhos de políticas públicas, que possuem três vertentes:

- conselhos gestores de programas governamentais – como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;
- conselhos de políticas setoriais – por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como saúde, educação e cultura;
- conselhos temáticos – que objetivam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.

Os conselhos de políticas públicas, apesar de não serem veículos isolados de controle social, podem se tornar um forte espaço tanto de discussão quanto de controle, pois representam a personificação da participação popular em sua forma mais direta, uma vez que qualquer cidadão pode, por si ou mediante os membros do conselho, acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados com intuito de garantir que seus direitos sejam preservados. O controle social surge, no âmbito da administração, da necessidade de correção das ações do gestor público frente aos anseios da sociedade, evitando o desperdício e a inadequação no uso dos recursos públicos.

O controle social surge, no âmbito da administração, da necessidade de correção das ações do gestor público frente aos anseios da sociedade

gerais sobre a execução da política urbana e dando outras providências.

A lei supracitada, no parágrafo único de seu artigo 1º, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Segundo ela, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais explicitadas nos incisos I a XVI do artigo 2º, das quais podemos destacar:

- garantia do direito a cidades sustentáveis,

entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

O PLANO DIRETOR

ORIGEM

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou evidenciada a atenção que seria dada, a partir de então, à política urbana na consecução dos textos descritos nos seus artigos 182 e 183. Por sua vez, a Lei Federal 10.257, editada em 10/07/2001, após um amplo processo de discussão entre as entidades civis e os movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e ao Estado, ficou conhecida como Estatuto das Cidades e teve como propósito regulamentar aqueles artigos, estabelecendo diretrizes

- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Para atingir sua finalidade, o Estatuto das Cidades se utilizará de vários instrumentos de políticas públicas. Dentre esses instrumentos, destacam-se os seguintes:

- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

- planejamento municipal, destacando-se: zoneamento ambiental; gestão orçamentária participativa; Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; e Plano Diretor.

Com a aprovação do Estatuto das Cidades, o poder público municipal assumiu o papel de protagonista ao ser o principal responsável pela proposição e implementação de políticas públicas, visando a garantir a todos o direito a uma cidade e a justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização. É também o responsável por garantir que a formulação e a implementação dessas políticas surjam do consenso entre os agentes responsáveis pelo desenvolvimento urbano – sociedade e Estado –, oferecendo um espaço neutro e um ambiente que favoreça o caráter participativo que o estatuto prevê.

É nesse contexto que o Estatuto das Cidades permite uma gestão democrática, pois garante a participação popular em todas as decisões de interesse público relativas à política urbana, exigindo ainda ações orientadoras que envolvam todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento local.

A participação popular deve estar presente em todas as etapas de construção do Plano Diretor, quais sejam, elaboração, implementação e avaliação; bem como na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Por derradeiro, cumpre destacar que a Lei Federal 10.257/01 também trouxe como inovação na consecução do Plano Diretor a visão de que a cidade deve ser tratada como um todo. Quando o plano foi criado, em 1968, concebia a idéia de planejamento setorial da cidade, contudo, a partir do Estatuto das Cidades, o planejamento urbano passou a abranger todo o município. Dessa forma, o poder local deve estabelecer meios de garantir que a participação popular englobe todos os setores e/ou grupos sociais, adequando, assim, as demandas locais às ações públicas correspondentes.

FUNÇÃO

O Plano Diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento municipal e tem como principal objetivo orientar a atuação do poder público local e da iniciativa privada na construção de espaços urbanos e na oferta de serviços públicos essenciais, com intuito de assegurar melhores condições de vida à população.

Ele não é apenas um documento administrativo com pretensão de resolver os problemas urbanos locais desconsiderando as práticas sociais cotidianas, mas um instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, por meio da compreensão integrada dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município. Deixa de ser um plano de alguns para ser um



O poder local deve estabelecer meios de: garantir e incentivar a participação popular (...); investir em saneamento básico, transporte coletivo, saúde, educação (...)

documento que representa o consenso das vontades dos diferentes setores sociais.

Pela lei, o Plano Diretor deve ser implementado, obrigatoriamente, em municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, ou integrantes de áreas de especial interesse turístico ou ainda aqueles inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. O plano deve ser fruto de um processo de discussão entre governo local e sociedade, em busca de um consenso entre os anseios da comunidade e as propostas efetuadas pelo representante da prefeitura.

Esses anseios e expectativas refletem-se nos municípios através dos seguintes pontos:

- apresentação de diretrizes e instrumentos norteadores para os investimentos em

saneamento, transporte coletivo, saúde, educação, equipamentos urbanos e habitação popular;

- rumos, seguros, para um desenvolvimento local economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado;

- proposição de soluções para melhoria.

Sendo assim, é imperativo que o Plano Diretor expresse as exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos, orientando a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural no que concerne à oferta dos serviços públicos essenciais, visando a assegurar melhoras quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, e respeitando as diretrizes estabelecidas no artigo 2º do Estatuto das Cidades. O Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, ou seja, pela Câmara de Vereadores do município, e posteriormente sancionado pelo prefeito; e, ainda, revisto a cada 10 anos, no máximo. Tanto no seu processo de elaboração quanto no de fiscalização de

implantação, os poderes Executivo e Legislativo deverão assegurar a participação da população e de associações representantes dos vários segmentos da sociedade por meio de debates e da promoção de audiências públicas, e dando ampla publicidade e acesso aos documentos e informações produzidas. É importante ressaltar que o Plano Diretor tem que conter alguns elementos básicos, conforme preconiza o Estatuto das Cidades em vários de seus artigos (do 25 ao 35). Um que merece destaque na questão aqui abordada é o sistema de acompanhamento e controle, já que a necessidade da participação popular na elaboração do Plano Diretor é imperiosa. No intuito de assegurar essa participação, verifica-se, ainda, que o poder local deve

estabelecer meios de: garantir e incentivar a participação popular na gestão municipal; apontar rumos para um desenvolvimento local sustentável; apresentar soluções para melhoria da qualidade da gestão pública, especialmente no que concerne à utilização efetiva, eficaz e eficiente dos recursos públicos, com a prestação de serviços públicos adequados às necessidades da população; investir em saneamento básico, transporte coletivo, saúde, educação, equipamentos urbanos, habitação, de forma que estes sejam distribuídos adequadamente e beneficiem a população; e proteger o meio ambiente, os mananciais, as áreas verdes e o patrimônio histórico local.

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente		
		Total	Urbana	Rural
Brasil	5.561	169.799.170	137.953.959	31.845.211
De 5 001 até 10 000	1.308	9.346.280	5.080.633	4.265.647
De 10 001 até 20 000	1.384	19.654.828	11.103.602	8.551.226
Total de mun. até 20.000	2.692	29.001.108	16.184.235	12.816.873
De 20 001 até 50 000	963	28.831.791	19.132.661	9.699.130
De 50 001 até 100 000	299	20.786.695	16.898.508	3.888.187
De 100 001 até 500 000	194	39.754.874	37.572.942	2.181.932
Mais de 500 000	31	46.806.953	45.857.485	949.468
Total de mun. acima de 20.000	1.487	136.180.313	119.461.596	16.718.717

ESTATÍSTICA DOS MUNICÍPIOS

Conforme estabelece o Estatuto das Cidades, no que diz respeito ao número de habitantes, o Plano Diretor deve ser elaborado em apenas 1.487 dos 5.561 municípios brasileiros, como demonstra o quadro.

De acordo com pesquisa elaborada pelo IBGE (2000), o serviço de drenagem é executado pelas prefeituras municipais em 99,8% dos casos, entretanto, em 73,4% destes municípios não há instrumentos reguladores, isto é, legislação municipal específica, como por exemplo: lei de uso e ocupação do solo, plano urbanístico global, código de obras e código ambiental.

O Sul é a região onde há maior número de municípios com instrumentos reguladores (43,2%), enquanto o Nordeste fica com o menor número (13,4%). Dos municípios com instrumentos reguladores, 22,5% possuem Plano Diretor, como um estudo de aspectos físicos da região, considerado um passo importante para o desenvolvimento das cidades. Esse percentual relativamente baixo evidencia que apesar dos esforços de democratização das políticas urbanas, ainda há muito que fazer e implementar.

Observe-se que muitos municípios já elaboraram o Plano Diretor para todo o território municipal; outros se limitaram às cidades-sede; e há ainda os municípios que desenvolveram seu plano considerando também as cidades de seus respectivos distritos. Contudo, acredita-se que diversos municípios, apesar da obrigatoriedade constitucional, ainda não o elaboraram.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO PARTICIPATIVO

O Plano Diretor, como um instrumento participativo, tem como finalidade sistematizar a cidade que se pretende obter, contemplando os eixos, objetivos, estratégias e instrumentos discutidos e pactuados com a sociedade.

O processo deve contar com a participação dos gestores da administração municipal, estadual e federal, vereadores, representantes do Poder Judiciário, organizações comunitárias, entidades de classe, instituições de ensino superior, organizações não governamentais, instituições religiosas, empresariado e todo cidadão que queira contribuir no processo de discussão.

Para a realização do Plano Diretor é preciso estruturar uma coordenação na prefeitura, realizar articulações com os setores da sociedade, mobilizar todos os cidadãos para que participem dos fóruns de discussão na sua região e, principalmente, conhecer a realidade local.

Nesse sentido, a estruturação da prefeitura e a mobilização social são o primeiro passo para a elaboração do Plano Diretor, pois Estado e sociedade devem caminhar juntos no enfrentamento dos problemas urbanos municipais.

Para tanto, faz-se necessária a criação de uma Coordenadoria de Política Urbana

composta por técnicos da prefeitura e de um conselho gestor composto pelo Estado e pela sociedade civil.

A coordenadoria teria como propósito detalhar as etapas do plano, informar e disponibilizar os recursos físicos, como equipamentos e locais de reunião; recursos técnicos, que são fontes e dados, como mapas, estudos e cadastros; e recursos de pessoal, que se remetem à formação de equipes multidisciplinares. Cabe também a ela fomentar o processo de mobilização social estabelecendo fóruns consultivos e deliberativos, bem como propiciar momentos de discussão, reuniões temáticas e regionais; além de sistematizar as informações, as análises e o consenso entre Estado e sociedade.

O Conselho Gestor deve ser formado por participantes da administração pública e da sociedade civil, e é ele que vai coadunar política e estrategicamente as ações, captando os interesses sociais.

Para a realização
do Plano Diretor é
preciso mobilizar
todos os cidadãos
para que
participem dos
fóruns de discussão
na sua região e,
principalmente,
conhecer a
realidade local

O passo seguinte é a elaboração do documento chamado leitura da cidade. Esse documento é a identificação e o entendimento da situação de todo o território municipal, com seus problemas, conflitos e potencialidades; e é resultante do cruzamento das leituras técnicas e das leituras comunitárias.

A leitura técnica sistematiza e explica as ações das políticas públicas, por meio de um estudo comparativo de dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura, combinado com os recursos disponíveis. A leitura comunitária expressa os anseios da sociedade refletidos no seu entendimento da cidade, e dessa forma deveria conter a vontade da população, desprovida, num primeiro momento, de interferências estatais.

O que se quer dizer com isso é que a leitura comunitária não deve ser influenciada pela leitura técnica na sua forma pura, isto é, no momento da evocação das necessidades sociais, o Estado,

representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate.

O resultado das leituras técnicas e comunitárias será sistematizado pela coordenadoria; contudo as leituras deverão ser confrontadas e analisadas pelos diferentes grupos sociais e pelos órgãos do poder público, até que o documento gerado seja um documento exequível e não uma peça fantasiosa, pois é esse elemento que subsidiará as propostas que serão elaboradas.

Feita a leitura da cidade, passa-se para a terceira etapa, que é a definição dos eixos estratégicos e temas prioritários. Essa etapa é marcada pela eleição das questões fundamentais para o desenvolvimento do município que necessitam de intervenções. É nessa etapa também que são estabelecidas as tendências de desenvolvimento, que devem ser estimuladas ou restringidas de acordo com os princípios



gerais estabelecidos no Estatuto das Cidades, combinado com os fatores condicionantes locais. O quarto passo é o estabelecimento da política urbana a ser adotada, fazendo-se necessária, portanto, a identificação dos instrumentos que serão aplicados para garantir a promoção da função social da cidade e da propriedade aliadas à realidade do município.

Estabelecida a política urbana, começa a pactuação da proposta, que deverá responder à pergunta: “Que município governo e sociedade querem construir a partir dos recursos disponíveis e das condições existentes naquele momento?” Aqui se dá o momento crucial para estabelecimento do consenso entre Estado e sociedade, quando são construídos acordos e pactos sociais.

Concluídas essas etapas o documento final gerado é o projeto de lei, que deverá ser enviado à Câmara para votação. Nesse momento, novo debate se dá entre o Legislativo e a sociedade para garantir que o consenso entre o poder público e a coletividade está realmente sendo respeitado.

Aprovado pelo Legislativo, o Plano Diretor está em condições de ser implementado pelo gestor público. Contudo, o processo de implementação pela administração e o

acompanhamento da execução do plano não são responsabilidades estritas do Estado. A sociedade deve monitorá-los e avaliá-los como forma de garantir a continuidade administrativa, assim como conferir se os seus anseios estão sendo respeitados pelo poder público, além de contribuir na redução de distorções que possam surgir ao longo do processo de execução do plano.

Vale realçar, mais uma vez, que o Plano Diretor tem suas ações explicitadas nos documentos orçamentários do município.

O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO X: UM EXEMPLO PRÁTICO

Nesta seção, a forma como um determinado município² procedeu para formalizar o projeto de lei do seu Plano Diretor é descrita com o intuito de evidenciar que a criação de um plano desta natureza é algo exequível e, principalmente, que é possível mobilizar a sociedade, a fim de que, agindo em conjunto com o Estado, encontre alternativas para uma cidade melhor, mais

justa e mais equitativa.

O município X realizou, num período de quatro meses, as seguintes ações, que tinham como objetivo final a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor daquela cidade:

O processo de implementação pela administração e o acompanhamento da execução do plano não são responsabilidades estritas do Estado (...) a sociedade deve monitorá-los e avaliá-los

² Em função das regras do concurso (1º Prêmio Ministro Gama Filho), e por uma questão ética, não será mencionado o nome do município.





- foi realizado o lançamento da nova proposta do Plano Diretor da cidade;
- houve a criação do Conselho Gestor do Plano Diretor, do Comitê Técnico, do Comitê de Mobilização e da Secretaria Executiva;
- numa etapa inicial, foi dado início ao processo de mobilização, com a realização de nove plenárias para a elaboração da leitura e levantamento do diagnóstico da cidade e um fórum de elaboração do diagnóstico de consenso;
- numa outra etapa, houve a realização de nove plenárias para levantamento de “propostas Estratégicas” e o fórum para “pactuação das propostas”;
- a última etapa foi composta por um fórum para “conferência da cidade” e “homologação do anteprojeto de lei” do novo plano diretor participativo.

Nessa primeira experiência, o município X contou com a participação de mais de 500 cidadãos nos eventos proporcionados pela prefeitura e conseguiu o envolvimento do Legislativo, do empresariado da região, dos movimentos sociais e populares, das ONGs, dos sindicatos dos trabalhadores e das

entidades de ensino e pesquisa do entorno municipal.

Como estratégia de divulgação, foram utilizados os recursos audiovisuais, como *outdoor*, faixas, *banner*, cartazes, jornais, rádios, informativos etc.

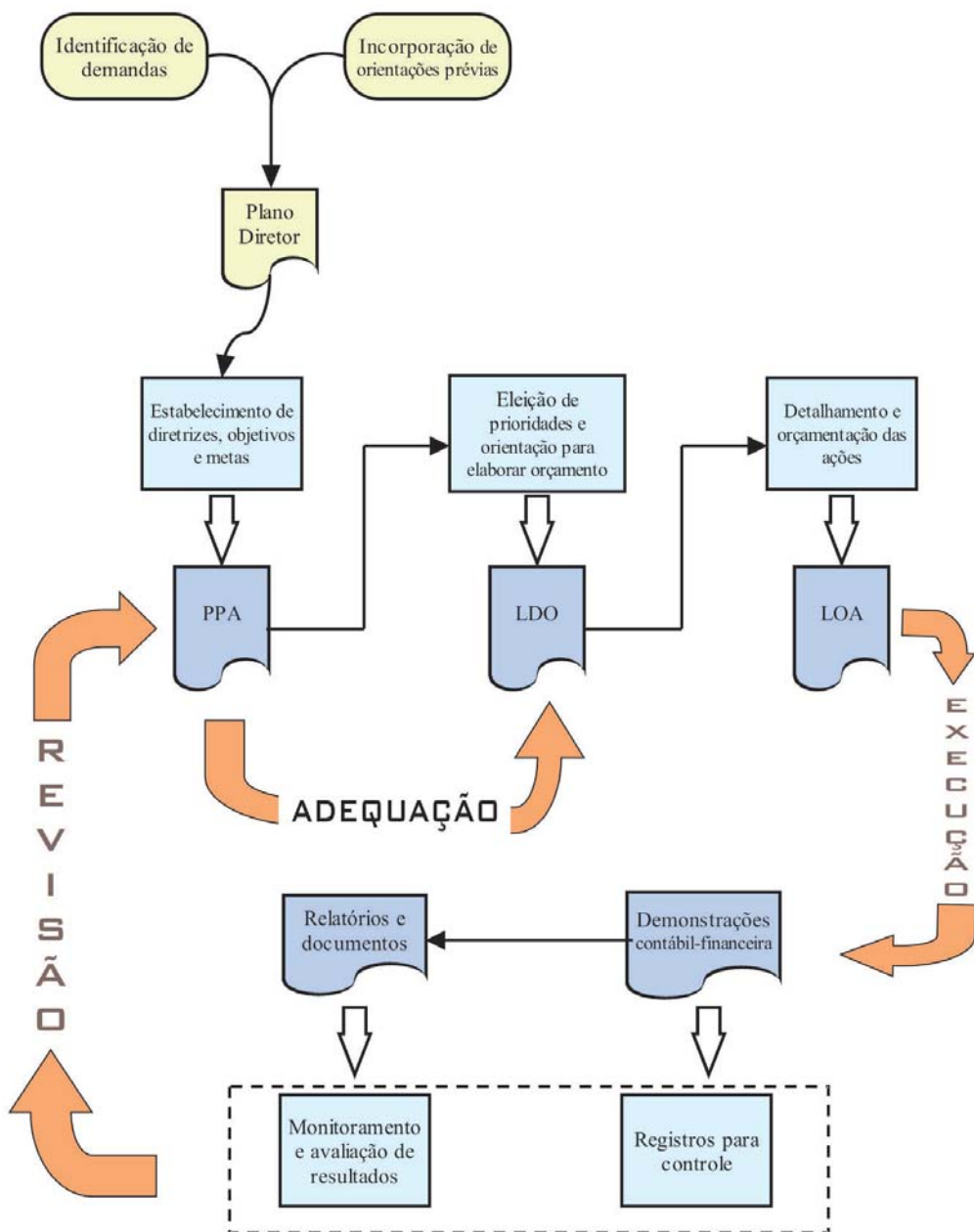
Tanto prefeitura quanto sociedade consideraram a ação, inédita no município, uma experiência importante para adoção das políticas de desenvolvimento da região.

O PLANO DIRETOR E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

O PLANO DIRETOR E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O Plano Diretor, por definição, é parte integrante do processo de planejamento municipal. A adequação desse planejamento aos aspectos de governança local deve ocorrer

Diagrama 1: Inter-relação entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual



mediante legislação e estar contido tanto no processo de planejamento do governo como no orçamento do município, ou seja, incorporados no Plano Plurianual, na Lei das Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, instrumentos auxiliares na concretização e efetiva validação do Plano Diretor.

Assim, visualizadas as questões referentes à estrutura e ao processo de planejamento, e abordando os mesmos de uma forma integrada e objetiva, vê-se que, depois da incorporação das orientações prévias e a identificação das demandas estabelecidas no Plano Diretor, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas que integrarão o PPA.

Passado esse momento, fazem-se a eleição das prioridades e a orientação para elaboração do orçamento, ações estas realizadas por meio da LDO; por fim, resta a realização do detalhamento e orçamentação das ações, feito através da LOA.

Dá-se então início à etapa de execução dos projetos e/ou atividades, constituintes dos programas de trabalho. Afinal, destes poderão ser geradas demonstrações contábil-financeiras, relatórios e documentos que darão subsídios aos registros de controle, monitoramento e avaliação dos resultados. E estes, por sua vez, orientarão o processo revisional dos programas do PPA e as adequações necessárias para o aperfeiçoamento dos mesmos; ficando, portanto, clara a intrínseca relação entre o Plano Diretor e os instrumentos de planejamento, bem como o fato de que quaisquer orientações estabelecidas em planos de governo só poderão ser concretizadas se incorporadas no orçamento anual – por conseguinte, o Plano Diretor não se viabiliza.

As questões acima expostas podem ser representadas no diagrama a seguir:

O PLANO DIRETOR E OS ENTES DE CONTROLE

A administração pública existe para atender aos interesses do seu cliente, a sociedade, e deve, no exercício da gestão pública, se subordinar aos critérios estabelecidos nos princípios e regras constitucionais (Canotilho, 1991 *apud* Silva, 2006), os quais trazem, na essência de seus conteúdos, normas explícitas e implícitas a serem seguidas pelos agentes estatais, que devem ter, como único objetivo, a realização do interesse público. Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 permitiu a participação da sociedade na gestão pública, sendo-lhe garantido o direito de exercer o controle social das funções do Estado, que é consequência necessária, imediata e inseparável do princípio republicano – o qual alicerça nosso sistema constitucional.

Essa mesma Constituição trouxe a adoção de uma perspectiva de democracia participativa, o que possibilita a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. No que se refere às políticas urbanas, a mesma teve caráter inovador, estabelecendo como de competência do poder municipal propor as normas de desenvolvimento das funções sociais das cidades visando a garantir o bem-estar de seus habitantes – bem como as regras do usucapião – ao dedicar um capítulo³ ao estabelecimento das diretrizes sobre este tipo de política.

Com o sancionamento do Estatuto das Cidades, regulamentando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana preconizadas no artigo 182 da Constituição, surge a

| 3 Vide o capítulo "Introdução" deste artigo.

figura do Plano Diretor. Esse documento, que deve ser aprovado por lei municipal, como já dito anteriormente, é um documento que representa de forma consensual os anseios, as expectativas e a própria vontade dos diferentes setores da sociedade. As diretrizes oriundas dessa lei, definindo a política urbana municipal, estarão contidas nos instrumentos de planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA), tendo conseqüentemente a definição e destinação de um aporte financeiro para o desenvolvimento dessa política.

Com a destinação de verba para garantir a concretização das metas definidas no Plano Diretor, naturalmente surge a necessidade do controle e/ou fiscalização dos atos praticados pela

administração pública em prol do atendimento dos anseios e vontades da sociedade. Esse controle deve ser exercido pelos entes fiscalizados e também pela sociedade.

Nesse sentido, o controle social envolve tanto a participação da sociedade nas políticas públicas do governo, como o seu acompanhamento. Baseiam-se no entendimento de que o controle social da função administrativa do Estado advém da própria idéia de soberania popular, que determina que o administrador deva responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*. Para outros estudiosos, o controle social e a participação são coisas que não se misturam:

O vocábulo controle se diferencia do termo participação. A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público. O controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizarem as atividades do Estado. (Sliwaque, 2004 apud Silva, 2006, p.03)

Considerando as duas correntes, vemos que os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, tanto por meio do monitoramento legal como do monitoramento autônomo. No entanto, em se tratando de monitoramento autônomo da função administrativa do Estado, entendemos que há uma maior eficácia quando este é realizado por meio da sociedade motivando e/ou acionando um órgão ou instrumento legal de monitoramento.

Para que não seja descaracterizado o direito público subjetivo dos integrantes da sociedade de fiscalizarem as atividades do Estado – ou

seja, a realização do controle social –, deve a sociedade ter o retorno de forma transparente e objetiva dos resultados obtidos pelos órgãos competentes durante a realização deste monitoramento.

Adotando-se essa linha de pensamento, os conselhos gestores de políticas públicas, as ONGs e sindicatos, as associações de moradores e outras instituições da sociedade civil organizada podem valer-se dos seguintes instrumentos e órgãos para exercício da fiscalização: Ministério Público; ação civil pública; mandato de segurança coletivo; ação popular; e tribunais de contas.

Dos instrumentos e órgãos supracitados, no que diz respeito à fiscalização da aplicação do dinheiro público, os tribunais de contas – por serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Legislativa, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores) – se destacam em razão de terem como competência a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, estados e municípios, e das entidades da administração direta e indireta, também nos três níveis de governo. A idéia da possibilidade de se exercitar a fiscalização da “coisa pública” por qualquer cidadão, mesmo que de forma indireta, encontra-se institucionalizada através da Constituição Federal. Esta estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem apresentar denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos demais tribunais, sobre irregularidades no uso de recursos públicos, conforme disposto no artigo 74, § 2º, e no artigo 75; demonstrando assim que a denúncia também representa um importante instrumento de controle.

Ainda com relação aos tribunais de contas, nos dias de hoje estes órgãos se preocupam em serem vistos pela sociedade não somente como órgãos para onde podem ser encaminhadas as denúncias e/ou representações, mas como órgãos que colaboram com a sociedade no sentido de fazer

com que os recursos arrecadados sejam utilizados pela administração pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

Na prática do exercício das fiscalizações realizadas, os tribunais de contas se utilizam da auditoria como instrumento principal para o desenvolvimento de seus trabalhos. A auditoria, em sentido amplo, pode ser entendida como um processo de investigação sistemático em que são obtidas e analisadas evidências suficientes que permitam ao auditor pronunciar-se sobre a conformidade de uma situação vigente com os critérios de comparação selecionados e comunicar os resultados aos usuários interessados.



A Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem apresentar denúncia ao Tribunal de Contas da União (foto) e aos demais tribunais, sobre irregularidades no uso de recursos públicos

Do ponto de vista do controle social, a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental (...) uma vez que esta possibilita a verificação da atuação dos gestores (...) de forma que os recursos públicos sejam utilizados economicamente

CONTAS DE GESTÃO

Em tempos não muito remotos, esses órgãos exerciam controle sobre a administração pública focando basicamente a verificação da conformidade dos processos em relação à legislação vigente aplicável, deixando à margem os aspectos relativos à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Houve, então, a necessidade de abranger os outros aspectos. Inicialmente incorporaram-se os aspectos relativos à economicidade e eficiência, passando estes a fazer parte do enfoque do sistema de controle exercido pelas cortes de contas sobre a administração pública, passando as auditorias operacionais a serem vistas como auditorias de eficiência e economicidade. No entanto, na prática, somente houve a implementação do aspecto referente à economicidade.

Mais recentemente, os estudiosos do assunto referente à fiscalização da administração pública e seus órgãos fiscalizadores, incluindo os tribunais de contas, começaram a observar

que uma gestão irrepreensível – exemplar no que se refere ao cumprimento de todas as exigências formais e legais – quase nada ou nada adianta se o resultado de sua ação concreta é de pouco valor, desprezível ou até mesmo nulo, no que concerne ao atendimento à sociedade e na resposta às suas demandas e necessidades; passando então a fazer parte do enfoque do sistema de controle os aspectos referentes à eficácia e efetividade.

Quanto à efetividade, esta teve a evolução de seu conceito relacionada aos gastos públicos determinados em razão do novo ambiente organizacional da administração pública, ambiente este desencadeado pelo modelo gerencial e em face do clamor da sociedade pela *accountability* – referente à “responsabilidade pela prestação de contas” ou “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos” pelos gestores públicos – demandando dos órgãos de controle governamental informações mais objetivas sobre aspectos como economicidade,

eficiência e eficácia das operações financiadas com recursos públicos.

Do ponto de vista do controle social, a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental no exercício do mesmo, uma vez que esta possibilita a verificação da atuação dos gestores na execução dos programas governamentais, de forma que os recursos públicos sejam utilizados de forma econômica, eficiente e eficaz. Além disso, com esse tipo de auditoria, pode-se verificar também a efetividade dos programas de governo, ou seja, se a sociedade está sendo realmente beneficiada.

Alguns autores, como Toscano Jr. (2006), entendem que o termo efetividade procura mensurar o impacto das ações dos programas governamentais sobre a população-alvo. O fato de que a administração pública não pode ser medida a partir das saídas dos produtos leva à necessidade de criação de indicadores que avaliem o impacto dos resultados da gestão sobre a população consumidora dos produtos e serviços públicos.

Portanto, para eles, efetividade é sempre um indicador da satisfação externa, melhor dizendo, um indicador que procura retratar os efeitos da gestão dos recursos nos consumidores (cidadãos), enquanto que economia, eficiência e eficácia representam indicadores internos à organização. Entendem, ainda, que, em virtude do grau intangível de mensuração, ou seja, em razão de essa mensuração não ser suficientemente clara, ainda persiste certa dificuldade quanto à disponibilidade de indicadores eficazes para a avaliação da efetividade.

Assim, resta cristalino o quão necessário é o desenvolvimento e disponibilização de indicadores eficazes para a avaliação dessa efetividade. Devemos ter claro que a

efetividade procura mais do que mensurar o efeito ou impacto transformador de uma ação modificadora através da implementação dos programas ou projetos governamentais em médio ou longo prazo. Dessa forma, quando focada nos aspectos referentes ao controle social, a efetividade visa a verificar se os anseios e as demandas assinaladas pela sociedade foram satisfeitas.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

Após o exposto no decorrer deste trabalho ficou demonstrado que o Plano Diretor pode ser visto como um poderoso instrumento de planejamento e, por conseguinte, um forte instrumento de controle. Mas muitos poderiam perguntar: como um instrumento como este, que por definição é a base da política municipal, poderia ser utilizado como instrumento de controle?

Lembrando que o Plano Diretor possui como característica a gestão democrática, por envolver a participação popular em todas as suas etapas de construção, conclui-se que ele é mais do que um instrumento de planejamento; é um instrumento de controle. O acompanhamento da execução do plano pela sociedade e pelo próprio Estado tem como parâmetro as ações estabelecidas no documento, portanto, dando ao mesmo características inerentes a um instrumento de controle.

Como já abordado exhaustivamente no presente trabalho⁴, o processo de elaboração do Plano Diretor conta com a participação dos gestores da administração municipal, estadual e federal, vereadores, representantes do Poder Judiciário, organizações comunitárias, entidades de classe, instituições de ensino

| 4 Em especial na seção "O Plano Diretor Participativo"

superior, organizações não-governamentais, instituições religiosas, empresariado e todo cidadão que queira contribuir no processo de discussão.

Devem, então, Estado e sociedade caminhar juntos no enfrentamento dos problemas urbanos municipais, fazendo-se necessária a criação de uma Coordenadoria de Política Urbana composta por técnicos da prefeitura, e de um Conselho Gestor composto pelo Estado e pela sociedade civil, com o propósito de detalhar as etapas do plano.

Os técnicos representantes da prefeitura são os responsáveis pela elaboração do documento denominado leitura técnica, enquanto a sociedade civil é responsável pela elaboração do documento denominado leitura comunitária. O cruzamento desses dois documentos resultará no

documento denominado leitura da cidade. Deve-se deixar claro que a leitura comunitária não deve ser influenciada pela Leitura Técnica na sua forma pura, isto é, no momento da evocação das necessidades sociais, o Estado representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate culminando no consenso.

O resultado das leituras técnicas e comunitárias será sistematizado pela coordenadoria; contudo as leituras deverão ser confrontadas e analisadas pelos diferentes grupos sociais e pelos órgãos do poder público, até que o documento gerado seja um documento exequível e não uma peça fantasiosa, pois é este elemento que subsidiará as propostas que serão elaboradas, e consubstanciarão o Plano Diretor. Fica, portanto, caracterizada a importância da participação popular nesta etapa.

Para que o Plano Diretor se viabilize, as orientações nele estabelecidas só poderão ser concretizadas se incorporadas no PPA e por conseguinte, no orçamento anual por meio da LDO e da LOA.

Durante a execução dos programas e/ou atividades estabelecidas no PPA, estas devem ser acompanhadas pelos conselhos

municipais, das respectivas áreas, ou seja, questões relativas à saúde pelo Conselho de Saúde, educação pelo Conselho de Educação e assim por diante; caso não exista o respectivo conselho, o programa deve ser acompanhado pelo Conselho de Políticas Públicas ou por aquele conselho que tenha maior afinidade ao assunto.

Em suas reuniões, devem os programas ser parcialmente avaliados quanto ao atendimento e satisfação da população

O Estado representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate



Cabe aos tribunais de contas o acompanhamento e a avaliação da política pública implantada afim de subsidiar a sociedade de forma objetiva, visível e inteligível sobre os resultados obtidos durante a realização das fiscalizações

beneficiada, comentados e discutidos, resultando estas ações na confecção de um documento e/ou relatório.

A escolha dos conselhos para realização deste acompanhamento dá-se em razão dos mesmos serem compostos tanto por representantes dos governos locais, quanto por membros da comunidade, afastando assim, teoricamente, qualquer conotação de cunho político nesses documentos.

Os documentos e/ou relatórios gerados pelo Conselho Gestor em função do acompanhamento do plano seriam enviados aos respectivos tribunais de contas, para que subsidiassem as auditorias de programa, bem como servissem de base na elaboração de indicadores eficazes para a avaliação da efetividade dos programas.

Para isto, faz-se de suma importância o apoio dos tribunais de contas no sentido de capacitar os integrantes dos conselhos gestores, de forma que os documentos e/ou relatórios por eles confeccionados sejam formatados de forma útil às auditorias e ao desenvolvimento dos indicadores.

Por fim caberia aos tribunais de contas o acompanhamento e a avaliação da política pública implantada visando a subsidiar a sociedade de forma objetiva, visível e inteligível sobre os resultados obtidos durante a realização das fiscalizações desta natureza, para que o cidadão tenha condições exercer a sua cidadania controlando socialmente a gestão pública.

CONCLUSÕES

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade, devendo identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações de cada cidade, seus problemas e potencialidades. É fruto de um processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade que se tem para depois se poder formular a cidade que se quer. Dessa forma, a prefeitura em conjunto com a sociedade busca direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. Porém, vimos aqui que o Plano Diretor pode assumir um papel muito maior que o anteriormente descrito, quando utilizado como instrumento de controle.

Ao considerarmos que a auditoria é o principal instrumento utilizado pelos tribunais de contas para realização das fiscalizações; ao considerarmos que a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental no exercício do controle social, pois possibilita a verificação da atuação dos gestores na execução dos programas governamentais, sob o aspecto da economicidade, eficiência e eficácia; ao considerarmos que através do grau de satisfação da população que ajudou a elaborar o Plano Diretor é possível conseguir os indicadores eficazes e de mensuração tangível, para a avaliação da eficácia dos programas e projetos governamentais implementados pela administração; e ao considerarmos a importância da efetiva inclusão dos aspectos referentes à efetividade na realização das auditorias de natureza operacional, permitindo a verificação da efetividade dos programas de governo, concluímos que os tribunais de contas devem, então, não somente fomentar a implementação e o fortalecimento dos planos diretores municipais, como também devem se utilizar destes como ferramentas para o exercício do controle das políticas públicas urbanas estabelecidas, verificando, inclusive, se os planos vêm realmente sendo realizados em parceria com a sociedade civil, e, principalmente, se as diretrizes estabelecidas nesses documentos vêm sendo cumpridas pelo poder local. Contudo, torna-se importante lembrar que, para que o controle social, realizado através dos tribunais de contas, seja realmente efetivo, é necessário que o resultado das auditorias de natureza operacional realizadas seja encaminhado ao Poder Legislativo e também divulgado à sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

- IBGE. Censo 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/27032002pnsb.shtm>>. Acesso em: 13 ago. 2006.
- LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
- SILVA, Claudio Nascimento. Planejamento adequado à governança local. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005.
- SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/publicações/conteudo/artigo1.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- TOSCANO JR., Eudes M. Auditoria de desempenho: o desafio de otimizar a avaliação da gestão pública. Disponível em: <http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf>. Acesso em: 3 set. 2006.