



Participação democrática na elaboração e implementação de Planos Diretores, PPA/LDO/LOA: os casos dos municípios de Cametá e Mocajuba no Estado do Pará

Luis Carlos Freitas Rodrigues¹, Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia-UFRA, luis.rodrigues@ufra.edu.br

¹ Mestre em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UF RJ

RESUMO

A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas ainda é um dos desafios para gestores e agentes sociais na atual sociedade brasileira. Essa participação é ainda menos latente quando se trata de políticas a nível municipal, onde as práticas clientelistas e de alienação ainda são comuns quando se trata de participação. A análise, aqui apresentada, trata da relação entre a elaboração dos Planos Diretores e os Planos Plurianuais, com suas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, não conseguem interagir na direção de uma maior efetividade quanto a participação da população local nos níveis decisórios de políticas públicas, bem como a implementação das ações previstas no Plano Diretor. Para tanto fez-se uma análise dessa relação em dois municípios paraenses, Cametá e Mocajuba, todos situados a margem do Rio Tocantins, próximos a UHE de Tucuruí, levando em consideração seus Planos Diretores e seus PPA/LDO/LOA, aprovados em datas próximas.

Palavras chaves: Participação; Plano Diretor; Plano Plurianual; municípios.

ABSTRACT

The participation of civil society in the elaboration and implementation of public policies is still one of the challenges for managers and social agents in the current Brazilian society. This participation is even less latent when it comes to policies at the municipal level, where clientelistic and alienation practices are still common when it comes to participation. The analysis, presented here, deals with the relationship between the preparation of the Executive Plans and the Pluriannual Plans (PPA), with their respective Laws of Budgetary Guidelines(LDO) and Annual Budgetary Law(LOA), can not interact in the direction of a greater effectiveness as the participation of the local population in the decision-making levels Of public policies, as well as the implementation of the actions foreseen in the Master Plan. In order to do so, an analysis of this relationship was carried out in two municipalities in the state of Para, Cametá and Mocajuba, all located on the Tocantins River, near the Tucuruí HPP, taking into account their Executive Plans and their PPA / LDO / LOA.

Key words: Participation; Master plan; Multiyear Plan; Counties.

Introdução

A participação junto a implementação de políticas públicas vem sendo o alvo de diversas frentes de discussão no Brasil. O exercício da participação construída a partir da formatação de políticas públicas no território brasileiro pós-constituição de 1988, possibilitou um leque de diversidade e experimentações que, de formas distintas, convergiram para a formatação dessa participação na sociedade civil do país.

O desenvolvimento do exercício da participação impele a melhor capacidade de mobilização da população no espaço público, onde o envolvimento procura espaços que antes eram restritos a grupos hegemônicos, ou subtraídos da população pelas características muitas vezes autoritária, clientelista e coercitivas das instituições públicas que tem a premissa de desenvolver a participação como princípio democrático (ROCHA, 2011).

Hoje um dos desafios que se impõe quanto ao tema é a busca de "...espaços de participação que encontram respostas em cidadãos ativos, capazes de extrair todas as possibilidades da nova institucionalidade democrática." (ROCHA, 2011, pg.171). Encontrar esses espaços significa a visualização de ambientes multifacetários onde se busca a convergência de ideais, muitas vezes difusos, que não convergem para uma mesma direção.

O que se vê atualmente é o desafio da participação ativa em políticas públicas, que envolve muitos atores, na visão de BOURGON (2009) atores fora e dentro do governo, incluindo o setor privado, a sociedade civil, os cidadãos e as comunidades. Isso impele a uma continua revisão do modelo institucionalizado de participação, revisão esta que devido a velocidade das mudanças, em sua estruturação inovadora e tecnologicamente avançada, vide internet, redes sociais, meios de comunicação cada dia mais acessíveis junto a população, com necessidade de compartilhamento de informações cada vez maior e mais rápido, empurram o governo "... para além do seu papel tradicional de tomador de decisões e de prestador de serviços para os cidadãos." (BOURGON, 2009, pg 6). A esses governos restam duas opções, tentar, mesmo diante do desafio de uma máquina pública ainda em descompasso com a necessidade e agilidade que a população almeja, atingir os anseios de seus cidadãos, ou caminhar para um precipício onde a ingovernabilidade, e a falta de legitimidade conduzem a uma gestão falimentar, diametralmente oposta aos anseios da população, o que resulta, muitas vezes, em um desgaste sócio-político entre governo e cidadãos.

A participação requer a organização dos atores envolvidos no cenário de atuação ampla que é a esfera pública. BOURGON afirma que "Uma visão ampliada dos papéis do governo e dos cidadãos, para liberar o poder coletivo dos cidadãos e da sociedade de forma a obter resultados de alto valor público." (BOURGON, 2010, pg 7), dessa forma as organizações públicas buscam cumprir o seu papel de alcançar elevado valor público na direção da evolução dos princípios cívicos, que muitos estados reconhecem como princípios democráticos (VAN DOREN, THIJIS e BOUCKAERT, 2004, apud BOURGON, 2010). O resultado é a razão direta entre maior participação organizada e o aumento dos resultados cívicos junto a políticas públicas.

No caso da participação o direcionamento específico do tema proposto para a tese leva em consideração que as organizações do setor público, neste caso as instâncias municipais analisadas, possam satisfazer o ideal dos princípios democráticos, além da responsabilização dos titulares dos cargos públicos em garantir ao cidadão o acesso a informação, e incentivar a participação no ciclo de política pública, neste caso através do Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA aprovados nos dois municípios (BOURGON, 2010).

O modelo descentralizador das políticas públicas implementadas pós Constituição de 88, após duas décadas, não conseguiu eliminar a manutenção de práticas clientelistas, onde segundo ARRETCHE 2002, apud SOUZA e FARIA 2004, passou a funcionar como "...um dos elementos da barganha federativa.", preservando as desigualdades, a fragmentação do sistema político e as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal e da divisão de atribuição entre os três níveis de governo (SOUZA E FARIA, 2004). Dessa forma a estrutura descentralizada de gestão e condução de políticas públicas criou a dicotomia de se impor aos municípios a responsabilidade na condução de muitas ações referentes a essas políticas, porém com pouca participação dos mesmos em sua idealização, planejamento, implementação, avaliação e controle, refletindo também na participação da população na esfera pública.

Para tornar concreto esse pensamento, as ações de empoderamento junto as ações de políticas públicas estão tornando-se mais sofisticadas. O poder público municipal sabe que as formas de controle e avaliação das agências de fomento estão mais amplos, e que critérios quantitativos estão sendo complementados com ações na direção da qualificação desses controles. Por isso tem-se um movimento de aparelhamento junto as administrações públicas municipais, no sentido de preparação para esta nova realidade, em que os gestores públicos reconhecem o maior rigor junto as contas públicas municipais, e seus efeitos punitivos quando detectado algum problema ou entrave. Porém, este aparelhamento não significa a ampliação, melhoria ou esclarecimento, dos instrumentos de participação da população local nas deliberações que cercam as políticas públicas implementadas nos municípios.

Para TAILLANT e PICOTTI (...) participação significa, "*...la integración de los diferentes actores sociales en los procesos sociales y políticos en los que deciden cuestiones los afectan.*". As ações de participação devem ser amplas e atingindo a todos que estão envolvidos no processo. Ainda em TAILLANT e PICOTTI (...) existem quatro modalidades de participação: "(a) *Participación Informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre um determinado tema;*(b) *Participación Consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades;*(c) *Participación Decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones;* e (d) *Participación em la Gestion (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad em la implementación o gerenciamiento de políticas,proyeto, obras, servicios.*" Essas modalidades de participação, que se complementam, são ainda mais presentes quando se trata de sua efetivação no ambiente municipal, "*El municipio es la instancia gubernamental institucional más cercana a la comunidad, en donde se advierten ventajas comparativas para entender la problemática local,...*". Os autores finalizam com uma afirmação importante do ponto de vista de se efetivar a participação dos municípios, "*...y a través de la cual se puede encontrar um importante canal de expresión democrática, a la vontade local.*" TAILLANT e PICOTTI (...), muito mais complexo e difícil de se encontrar em outra esfera, como a federal.

Segundo CALDERON e CHAIA 2002, pg.07, "*Temas capitais, de natureza pública merecem ser conhecidos para ampliar a opinião pública a respeito.*" No caso da maioria do poder público municipal brasileiro o pensamento é que essa ampliação significa, muitas das vezes, a perda da sua hegemonia como grupo político dominante naquele local, a abertura para grupos opositores, ou, como já citado anteriormente, o engessamento da implementação de políticas públicas.

PARTICIPAÇÃO E ESPAÇO PÚBLICO: A LUTA POR UMA INTERAÇÃO AMPLIFICADA

A participação na esfera pública implica em uma intrincada forma de relação entre diversos atores, que buscam estruturas comunicacionais através de interpretações negociadas cooperativamente, que se alimentam da “...liberdade comunicativa que uns concedem aos outros...”(HABERMAS, 2003, pg.92), essa liberdade permite a inclusão de um maior número de participantes no processo de participação, ao passo que, “As estruturas de uma esfera pública encampada pelo poder excluem discussões fecundas e esclarecedoras.”(HABERMAS, 2003, pg.94), e que podem inibir a ampliação da participação. Com isso tem-se estabelecido junto a esfera pública uma disputa por espaço, por influência, onde grupos com poder de influência já estabelecidos, duelam com os que tem prestígio junto a “esferas públicas especiais”. Dessa forma o espaço público sai de um contexto de interações simples, para uma crescente amplitude de participação, onde se distinguem os “..atores que surgem do público e participam da reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera já constituída, a fim de aproveitar-se dela.”(HABERMAS, 2003, pg. 95).

Na estrutura habermasiana a esfera pública antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente, deve-se reproduzir a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma, que funcionam baseados no aparelho do Estado, “...de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados” (HABERMAS, 2003, pg 97), influenciando diretamente na forma de participação que age na esfera pública, orientando os fluxos de decisões e deliberando sobre os caminhos que essas decisões vão seguir.

O modelo de ação comunicativa de Habermas leva “...o homem a se liberar da dominação imposta externamente pelo sistema para constituir-se uma comunicação livre.” (VIDAL, 2014, pg 17), buscando essa comunicação livre, que subsidia a participação a partir do momento em que a sociedade começa a fazer uma análise crítica da comunicação distorcida pelos meios de comunicação, questionando as estruturas sociais que causam esta distorção, seguindo na direção de uma sociedade de comunicação livre (VIDAL, 2014). Essa premissa de liberdade comunicativa serve de base para a interpretação das diversas formatações de participação na administração pública, que buscam o rompimento com o “sistema”, tentando criar um ambiente emancipatório nas relações existentes na esfera pública.

O ato comunicativo torna-se então pressuposto fundamental para a interpretação da participação, onde o direito a se comunicar suplanta “...formas camufladas ou escancaradas de exclusão e de repressão de minorias e de grupos marginalizados.” (HABERMAS, 2003, pg 109).

A participação deve ser referenciada ao que Habermas sugeriu ao analisar os conceitos de Coob, Roos e Roos, em que se reproduz o caminho a ser seguido para uma possível decisão, onde se tem três modelos: modelo de acesso interno: onde os políticos detentores do poder discutem os temas sem a influência política, ou mesmo com a exclusão da esfera pública; modelo de mobilização: a iniciativa é do sistema político, porém eles são obrigados a mobilizar a esfera pública, para implementar programas e propostas; modelo de iniciativa externa: onde a iniciativa pertence às forças que se encontram fora do sistema político (COOB, ROSS E ROSS, 1971 apud HABERMAS, 2003). Essa tríade conduz a uma análise ampla do processo de participação, porém como o próprio autor nos lembra quando fala da formação de uma possível agenda formal quando da implementação do modelo de iniciativa externa “...o fato de ter adquirido o status de uma agenda formal não significa necessariamente que a decisão final das autoridades ou que a atual política de implementação corresponderão às pretensões do grupo que formulara a demanda.”(COOB, ROSS

E ROSS, 1971 apud HABERMAS, 2003, pg 114). A participação analisada sob o prisma dos modelos anteriormente listados, necessitam de cuidado quanto as suas conclusões empíricas.

Dessa forma a nova estrutura de participação da população junto a gestão pública impele a formatação de novos cenários, construídos a partir de parâmetros que ampliaram o papel da sociedade civil e do cidadão junto a gestão pública, obrigando uma reconfiguração dos padrões atuais de discussão, organização, controle e avaliação das políticas públicas no território dos municípios. Estes novos cenários apresentam uma maior complexidade de muitos problemas, que a administração pública ainda não consegue responder a contento. A administração pública gerencial não consegue ter essas respostas em muitos dos casos em que a decisão sobre uma política pública está centrada em aspectos locais que em muitos casos divergem do gerencialismo da Nova Administração Pública-NAP(VIDAL,2009).

Na Amazônia as novas medidas que referendaram a gestão pública a partir da implementação da Reforma Administrativa dos anos 90, "...tiveram uma repercussão direta na região....Contudo, devido à peculiar condição histórica, social e política desta região, a implementação efetiva dessas trajetórias se traduz, apenas, em intenções sobre o papel" (VIDAL, 2009, pg27). Esse distanciamento, do que apregoava a NAP e a realidade da gestão pública na região amazônica, está presente quando da implementação de instrumentos que poderiam servir de base para uma maior e mais qualificada participação da população junto as políticas públicas em seu território, como são os casos dos Planos Diretores, do PPA, LDO e LOA.

O Plano Diretor, agora participativo, instrumentaliza o cidadão para que o mesmo possa se empoderar das ações que serão implementadas em seu território, de como as políticas públicas serão construídas diante de uma lógica de bem-comum, da conquista do espaço por todos de direito, reorganizando-o na direção de sua função-socialmente e constitucionalmente, estabelecida(JUNIOR, SILVA e SANT'ANA, 2011,).

Porém, segundo SANTOS(2011, pg.255) "...mesmo que a Constituição Federal tenha ampliado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e ampliado a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, previstas na Constituição, ainda é frágil e incompleta,...". Essa ampliação da participação ficou, na maioria das vezes, restrita a formação dos conselhos de políticas públicas, como é o caso dos Planos Diretores, e de outras políticas implementadas nos municípios brasileiros. Dessa forma vem a discussão sobre os atores que deveriam, em tese, mobilizar o processo de participação. Neste aspecto, a participação nos níveis decisórios de políticas públicas ainda tenta encontrar o espaço desses atores/agentes, na lógica de pertencimento e poder junto ao que vai afetar diretamente, e em muitos casos, para sempre, o seu espaço, as suas relações com os demais cidadão, essa relação com o Estado, ou seja, o que vai influenciar a sua vida.

Esse poder somente pode ser exercitado de um modo socialmente relevante , como poder organizado, orientado para um determinado fim, que canaliza o fluxo de decisões por meio de postos e programas. A participação na esfera pública ganha força e impetuosidade quando se organiza, não necessitando necessariamente de uma regulação jurídica, que pode vir a ter a *posteriori*, e sim de condicionantes de confiança, a legitimação (HABERMAS, 2013, pg 492).

Dessa forma a confiabilidade proposta em Habermas se estende junto a gestão de políticas públicas a partir do momento em que as atuais ferramentas de "governança" possam apontar para o compartilhamento de responsabilidades, no qual atores dentro e fora do governo estejam empoderados a contribuir de maneira decisiva para resolver problemas de políticas públicas. Para

isso deve-se ter clareza que não existem receitas universais quanto a forma de participação, elas se desenvolvem na esfera pública de forma que esse empoderamento leva em consideração coeficientes dispares entre uma ação e outra. Dessa forma o governo está ampliando sua relação junto aos demais atores, ampliando um espaço de possibilidades que não é definido por um conjunto rígido e convencional de papéis e relacionamentos (BOURGON, 2010, pg. 15).

No caso da participação a discussão que se impõe quanto a políticas públicas no Brasil, mais especificamente em seus municípios, abre espaço para algumas reflexões. Para TEIXEIRA (2001) essa discussão apresenta a relação do poder decisório com seus atores. Primeiro em saber quem são estes atores, e depois os processos decisórios que eles vão deliberar e decidir, assumindo a responsabilidade pelos resultados alcançados. Negar esta participação é parte da construção de alguns teóricos, como SARTORI (1944, apud TEIXEIRA, 2001) e SHUMPETER (1942, apud TEIXEIRA, 2001), próprios do pensamento elitista neoliberalizante. Já outros como PATERMAN (1992, apud TEIXEIRA, 2001) e MACPHERSON (1978, apud TEIXEIRA, 2001), são defensores da chamada “democracia participativa”, onde o papel da educação deve ser intermediada pela experiência política dos cidadãos, mesmo em uma sociedade complexa e diferenciada como a brasileira. Este seria um dos coeficientes para que se pudesse superar os “...obstáculos à participação nas decisões mais complexas, que envolvem multiplicidade de interesses, incertezas e custos...” TEIXEIRA (2001, pg 35)

PLANOS DIRETORES E SUA RELAÇÃO COM PPA/LDO E LOA EM MOCAJUBA E CAMETÁ

Para a análise em questão será levado em conta a participação da população local diante da implementação de políticas públicas originadas dos Planos Diretores em dois, dos cinco municípios, convenentes do Convênio PIJUS-001/04², através de seus PPAs, LDOs e LOAs, tentando evidenciar a participação da sociedade local na elaboração e tramitação institucionalizada dos instrumentos legais de planejamento e execução de políticas públicas, junto as Prefeituras municipais e Câmara de Vereadores dos dois Municípios.

Os Municípios de Cametá e Mocajuba, tiveram aprovados seus Planos Diretores em setembro de 2006 e junho de 2007, respectivamente, ambos elaborados com o apoio do convênio PIJUS-001/04, seguindo as premissas idealizadas pela equipe da UFPA, entre os anos de 2004 e 2006.

Os dois municípios, apesar da proximidade entre os mesmos, 37,76km de uma sede a outra, apresentam diferenças como a população, mais que o dobro de habitantes 31.775 em Cametá, e 14.464 em Mocajuba. Cametá tem uma área de 61.772 km², Mocajuba tem menos de um terço disso, 17.357 km². Cametá tem oito distritos e Mocajuba tem apenas dois. (IBGE 2000, apud LIMA 2006), dentre outros aspectos.

A forma de participação da população junto as políticas públicas municipais aprovadas no PPA/LDO/LOA, quando ocorreram nos municípios, com características e contradições sociais próprias apresentam muitas semelhanças e algumas peculiaridades e características diversas, levando em conta a formatação sócio-político-econômica e cultural de cada local. Dessa maneira

² O convênio fazia parte das ações mitigadoras da ELETRONORTE, junto aos municípios a Jusante da UHE de Tucuruí, percebe-se aqui que essas ações transcorrem com um espaço temporal de aproximadamente duas décadas, desde a inauguração da Usina em 1984, e a implementação do Planejamento de Desenvolvimento a Jusante da UHE Tucuruí – PPDJUS, em 2003.

permite-se afirmar que, comparativamente, a forma de participação dos cidadãos em cada município, analisado sob este aspecto, possibilitou ou não a cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico, em torno desses instrumentos de planejamento de políticas públicas. (BOURGON, 2010).

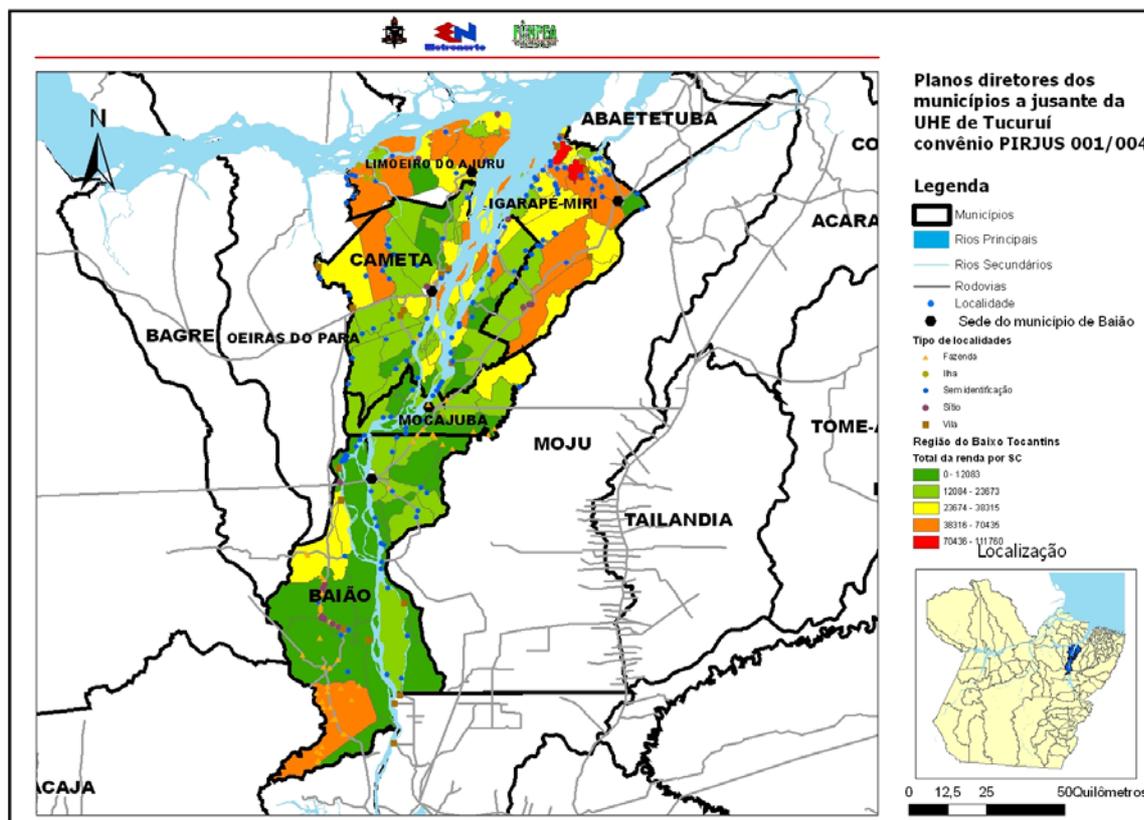
Quando da implementação dos Planos Diretores nas duas cidades, a mobilização e a participação da comunidade, através da sociedade civil organizada, do estado, representado pelo poder público municipal e do empresariado, fez-se sentir desde as prospecções iniciais realizadas pela equipe executora do projeto de elaboração dos Planos, reunidos pela UFPA via convênio com Eletronorte. Essa mobilização vigorou até o momento da aprovação dos Planos pelas respectivas Câmaras.

Após esse momento, o de aprovação do Plano e envio para o Ministério das Cidades para demais homologações, o caminho natural, quando um Plano Diretor segue na direção de sua completude, é que suas bases, análises, deliberações, dados levantados e planejamento, seguissem para servir de balizador para a elaboração do PPA. Essa estratégia permite a saída para a solução de vários problemas advindos da elaboração do Plano Plurianual, como a falta de dados técnicos mais precisos, a participação pouco efetiva da população local, a transformação dessa participação em efetividade no planejamento, dentre outros.

No caso dos municípios pesquisados o poder público municipal constituído, executivo e legislativo, estabeleceram uma forma de construção para o PPA/LDO/LOA, que não se utilizou dessas ações advindas do Plano Diretor recém aprovado, o que se viu foi a manutenção de uma estratégia de construção orçamentária que, via de regra, afasta a população do centro de decisão, colocando nas mãos do executivo e do legislativo a responsabilidade de planejar e implementar o orçamento, de forma excludente, quando se trata da participação, e apoiado apenas nas questões legalistas, que muitas vezes, como neste caso, não referendam essa construção com o viés de participação, transparência e governança. Os dois PPA de Mocajuba e Cametá, não foram capazes de orientar suas diretrizes na formatação de um processo mais amplo de deliberações, discussões e controle. Onde “No mínimo, os governos precisam envolver cidadãos e outros atores, quando esperam que eles desempenhem um papel ativo como “agentes” de políticas públicas.” (BOURGON, 2010, pg 11). O poder público local, neste caso, não consegue entender que uma nova cultura política emerge com as diretrizes institucionalizadas de participação, transformando socialmente a relação do povo com o seu espaço no território de seu município, dando a ele a possibilidade de protagonismo dessas transformações sociais, contribuindo para uma mudança da postura burguesa que sempre definiu a relação estado/cidadão (RODRIGUES, NOVAES 2004).

Com 80% dos municípios paraenses aderindo ao Plano Diretor, considerando a população em 2007 (PARÁ, 2009, apud MERCÊS 2009) o modelo de submissão ao texto legal, que infringe sanções, inclusive pecuniárias, aos municípios que descumprem a lei, parece fato consumado. O modelo escolhido pelo estado brasileiro de elaboração do Plano Diretor por mecanismos estabelecidos via sanções legais e de cunho financeiro/orçamentário, visto do prisma quantitativo, parece ter funcionado no Pará, basta olhar o percentual expressivo de municípios que “aderiram” ao Plano.

Segundo RAQUEL ROLNIK, “Abrir o processo de tomada de decisão sobre o investimento e o controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais.” (ROLNIK, 2011:11, Apud LIMA 2004). Dessa forma o espaço concreto após o Plano Diretor aprovado, é o desencadeamento de cada um dos itens aprovados na direção do PPA/LDO/LOA. O Plano serve de parâmetro para a implementação de diversas ações de políticas públicas, e trazem a participação como um de seus principais eixos.



Fonte: SIGIEP, 2003; IBGE, 2000. Apud LIMA(2006).

Cabe então um questionamento: De que forma o Plano Diretor dos municípios de Cametá e Mocajuba serviram de parâmetro, em termos de mobilização da sociedade civil junto a seu processo de discussão, construção e decisão, ativados pelo interesse do poder público em ter aprovado seus Planos, se ampliaram quando da mimetização do Plano Diretor na condução de sua efetividade via PPA, LDO e LOA?

O modelo essencialmente legalista que permeia a construção do PPA e sua conversão em metas orçamentárias concretas, que nortearam as políticas públicas municipais durante quatro anos, via LDO e LOA, ainda prevalece como um modelo que deve responder as “exigências burocráticas”, para a execução orçamentária e financeiras dessas políticas, com pouco, ou nenhum espaço para um debate mais amplo e mobilizador, como aconteceu junto ao Plano Diretor desses municípios, onde as diversas forças estruturais e superestruturais participaram de forma mais intensa e ativa.

No caso de Cametá e Mocajuba a implementação do PPA, como condicionante legal, inclusive para recebimento de recursos federais, mobiliza o poder executivo, que, com a sua capacidade técnica instalada ou *ad-hoc*, monta seu Plano e submete a análise e sanção da Câmara de Vereadores. Este é o padrão institucionalmente válido pela atual legislação brasileira, que chama a câmara a uma de suas responsabilidades, aprovar e fiscalizar o orçamento do município. Na execução dessa premissa os membros desse parlamento devem evocar sua representatividade, e sua capacidade técnica, para instaurar os procedimentos cabíveis junto ao documento enviado pela prefeitura. Em que momento as ações previstas nos Planos Diretores podem migrar para o PPA, e subsequentemente para a LDO e LOA?

É bom que se esclareça que não existe obrigatoriedade de que as premissas, metas, objetivos e demais ordenamentos existentes no Plano Diretor devam fazer parte do Plano Plurianual. Essa simbiose, Plano Diretor e Plano Plurianual, não encontra respaldo legal para sua efetividade. Um PPA pode ser construído e aprovado sem necessariamente a existência de um Plano Diretor.

Nos municípios analisados, a premissa se manteve, pouco ou quase nada do que foi apresentado no Plano Diretor migrou para o PPA. É bom reforçarmos que os Planos Diretores das duas cidades, foram construídos com a participação de uma força tarefa, composta de mais de vinte membros, entre professores, especialistas, técnicos e estudantes bolsistas de iniciação científica, algo pouco comum quando se trata de Plano Diretor nos municípios paraenses. Essa formatação de construção, além do balizador técnico, isento e ético, foi acompanhado pela evocação de uma participação ativa da sociedade civil, bem como do corpo técnico dos poderes executivos e legislativos dos dois municípios, gerando um documento final robusto e amplamente divulgado junto as comunidades de Cameté e Mocajuba.

Com isso esperava-se, ou criou-se uma expectativa, de que as diretrizes, metas do que foi levantado no Plano Diretor, viessem a subsidiar o PPA/LDO/LOA. O que se viu analisando os PPA's de 2007, dos municípios pesquisados, foi o pouquíssimo aproveitamento do que se apresentou no Plano Diretor, para a construção, aprovação e implementação do PPA e respectivamente LDO e LOA.

Setores como saneamento, saúde, acessibilidade, etc., que foram detalhados de forma contundente nos Planos Diretores, foram deixados, literalmente de lado, pelo poder público local, que optaram por soluções que não se aprofundassem nos temas e setores que foram apresentados pelo Plano Diretor, ali sim alvo de uma construção técnica profunda, com levantamentos estatísticos, tratamento de dados de forma científica, e, com a participação da população local, trabalho que levou dois anos para ser entregue para a sanção das Câmaras de vereadores, e sua posterior aprovação pelo Ministério das Cidades.

Um dos exemplos que pode ser citado nesta direção foi a questão do saneamento básico, especificamente para a coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos dos municípios analisados. No Plano Diretor foi apresentado um perfil dessa situação, bem como alternativas para a solução desse problema. Os PPA e suas respectivas LDO e LOA, não trazem nenhuma das sugestões deixadas pelo Plano Diretor quanto a questão supracitada, apesar de suas secretarias municipais de meio ambiente, terem participado das reuniões, audiências e outras formas de discussão do tema, tanto em Cameté como em Mocajuba. Por uma questão do destino, logo após a aprovação do PPA dos dois municípios, é promulgada a Lei 12305 de 02/08/2010, que tem, entre outras premissas, a obrigatoriedade das prefeituras em coletar, tratar e dar destinação aos resíduos sólidos, de forma técnica, socialmente e ecologicamente sustentável. Muitas das premissas apresentadas no Plano Diretor dos municípios analisados, caminhavam para a direção do texto legal, porém, sem sua migração para o PPA, esses municípios não apresentaram propostas técnica-orçamentária que se adequassem a nova lei. Mesmo após a prorrogação do tempo para execução da lei, no caso de Cameté e Mocajuba, cidade com até 50 mil habitantes, o prazo fica para 31 julho de 2020, não há nenhum indício de que esses municípios conseguiram concretizar o que foi previsto pelo Plano Diretor, ou cumprir a exigência prevista em lei, já que, mesmo o PPA de 2010, não apresenta orçamento destinado a questão do resíduo sólido que possa subsidiar a nova forma de tratar a questão, apenas direciona recursos para a coleta urbana de resíduos sólidos, destinados aos lixões das duas cidades, até os dias atuais. (Santos, et al, 2013)

CONCLUSÃO

A exigência de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes no Brasil, trouxe uma perspectiva de melhoria da relação entre as questões que envolvem as políticas públicas a nível municipal, o espaço territorial desses locais, a sua população, o poder público constituído e a sociedade civil. A aprovação de um Plano Diretor deveria significar a possibilidade de uma melhoria na equação que envolve a melhor qualidade de vida dos habitantes um município, sustentabilidade ambiental, social e econômica, participação cívica ampliada, diminuição das desigualdades existentes naquele território, e a condução de um movimento contínuo de aproximação do cidadão dos instrumentos institucionalmente disponíveis que possam melhorar a sua vida, dos demais municípios e da coletividade de maneira geral.

O que se vê, no caso de Cameté e Mocajuba, é que a aprovação de seus respectivos Planos Diretores tiveram, quase que única e exclusivamente, a meta de aprovação dos mesmos pelo Ministério das Cidades, devido o medo das sanções advindas pela falta do referido Plano, ou o pagamento indenizatório realizado pela Eletronorte como forma de compensação pelo danos causados pela UHE de Tucuruí no Rio Tocantins, que corta as duas cidades a jusante da Usina. Neste caso a empresa exigiu o Plano Diretor dos municípios para a liberação dos recursos mitigatórios.

Sem a migração das propostas apresentadas no Plano Diretor para a alçada orçamentária/financeira, neste caso PPA/LDO/LOA, o Plano Diretor corre o risco de não ser utilizado como parte fundamental, da instrumentação do planejamento orçamentário municipal, como foi o caso dos municípios analisados.

O esforço e o investimento feito para a conclusão e aprovação dos Planos Diretores de Cameté e Mocajuba, pode ter sido em vão, já que a concretude dos mesmos só seria possível, se seu planos, metas e demais detalhamentos, fossem discutidos e apresentados como propostas orçamentárias nos municípios, o que não aconteceu. O modelo então caminhou, neste caso, para o cumprimento de uma obrigatoriedade legal, assim como o PPA a LDO e a LOA, sem ter sido oportunizado o seu aproveitamento nas discussões e decisões orçamentárias dos municípios.

A participação da população no planejamento e deliberações do PPA/LDO e LOA em Cameté e Mocajuba são incipientes, todo o processo fica a cargo dos mandatários locais, executivo e legislativo, que normalmente representam as elites locais. No caso dos Planos Diretores desses municípios a participação, talvez devido a execução do mesmo ter sido realizada por uma equipe multidisciplinar da UFPA, alcançou elevado grau de participação, com representantes das comunidades rurais, ribeirinhas, quilombolas, dos movimentos sociais, sindicatos, de trabalhadores e patronais, etc., o que não se viu no PPA/LDO/LOA.

Criou-se então uma dualidade, os Planos Diretores de Cameté e Mocajuba, representam um instrumento participativo construído de forma efetiva com a sociedade civil e o poder público dos dois municípios. O PPA/LDO/LOA foram elaborados e aprovados com a mínima participação dos atores locais, em um cenário de negação a participação popular e a deliberação do poder decisório quanto as políticas públicas apenas ao poder público.

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Sergio. Federalismo e reforma do Estado: resultados preliminares de pesquisa (s.d.)
- BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. Revista do Serviço Público, Brasília, 61(1);5-33, Jan/Mar. 2010.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio e CHAIA, Vera. (Org.) Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular. São Paulo, SP, Ed. Cortez, 2002.
- Estatuto da Cidade-Lei 10.275. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Edições Câmara, Brasília, 2009.
- FILHO, Milton Cordeiro Farias; FILHO, Emílio J.M. Arruda . Planejamento da Pesquisa Científica. São Paulo, Ed. Atlas, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia entre facticidade e validade II. 2ª.Edição. Biblioteca Tempo Universitário102 . Ed. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.2003.
- HABERMAS, Jürgen. Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista. Ed.WM/Martins Fontes. São Paulo, 2012.
- IBGE/2001- Indicadores Sociais Municipais-2000. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm. Acesso em 28/08/2015
- IBGE/2014 Indicadores Sociais Municipais-2000.Disponível em : <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=15&search=para> – Acesso 28/08/2015
- JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; SILVA, Renata Helena da ; SANT´ANA, Marcel Claudio. Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório da Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011.
- MERCÊS, Simaia. Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de PDP-Pará, Relatório Estadual. 2009
- LIMA, José Júlio Ferreira Gestão Participativa:uma nova cultura política da cidade? Políticas Públicas e Gestão Local:PROGED. NETO, João Gomes da Silva; SILVA, José Guilherme Carvalho da; COSTA, Maria das Graças de Figueiredo, e AMARAL, Márcio Douglas Brito. (Org.) COMOVA/FASE/UFPA. Ed Grafitte, Belém/PA, 2004.
- LIMA, José Júlio Ferreira(Org.). Planos Diretores dos Municípios a Jusante da UHE Tucuruí : Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru e Mocajuba. Diagnóstico Regional. UFPA/ELETRONORTE/FUNPEA, Belém/PA-Jan/2006
- REMESAR, A. e VIDAL, Tomeu. Metodologías Creativas para la Participación. Documento de Trabajo. Doctorado Espacio Público y Espacio Urbano: Arte y Sociedad. 2003.

- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão Pública e Participação Democrática no Brasil. Revista Sociologia Política, Curitiba, V.19, No. 38, p 171-185, Fev. 2011.
- RODRIGUES, Edmilson Brito; NOVAES, Jurandir Santos de . Gestão Participativa: uma nova cultura política da cidade? Políticas Públicas e Gestão Local: PROGED. Neto, João Gomes da Silva; Silva, José Guilherme Carvalho da; Costa, Maria das Graças de Figueiredo, e Amaral, Márcio Douglas Brito. (Org.) COMOVA/FASE/UFPA. Ed Grafitte, Belém/PA, 2004.
- Santos, José Antônio Marques dos; Arrifano, Leila de Lourdes Pinto; Cordeiro, Maria Rosinete Gomes. ANÁLISE CRÍTICA DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ (PA), TCC/CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, UFPA, 2013
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos.. Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório da Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011.
- SOUZA, Donaldo Bello, e FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado Descentralização e Municipalização do Estado no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9394/06. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p 925-944, out/dez. 2004.
- SUDO, Carlos Yassuo. Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí . Pag 187. Ações Premiadas no 10º. Concurso Inovação da Gestão Pública Federal 2005. MORAIS, Juliane Girão de (Org.) .ENAP, Ed. Inovação, Brasília/DF, 2005
- TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã. Ed. Cortez, São Paulo, 2001.
- TAILLANT, Jorge Daniel e PICOTTI, Romina. La Participación em la Gestión Municipal. Disponível em: [HTTP://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/La-Participaci%C3%B3n-en-la-Gesti%C3%B3n](http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/La-Participaci%C3%B3n-en-la-Gesti%C3%B3n). Acesso 09/10/2015
- VIDAL, Josep Pont. A observação na administração pública: o paradigma comunicativo de Jürgen Habermas e o Sistema-funcional de Niklas Luhmann. Papers do NAEA. 328. Ago/2014. NAEA/UFPA.
- VIDAL, Josep Pont. Efectos de La globalización. Las políticas públicas como instrumentos reguladores en la Amazônia. Paper NAEA 233, Maio de 2009.
- VIDAL, Josep Pont. Continuidade e mudanças na gestão pública no Estado do Pará. Belém, NAEA, 2009, p.5-17.
- <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/01/senadores-aprovam-prorrogacao-do-prazo-para-fechamento-dos-lixoes> , Acesso em 20/11/2016