

INSTITUCIONALIDADES DO PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: DESAFIOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NUMA PERSPECTIVA INTERESCALAR.

Ms. Luiz Carlos Schneider

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
(PROPUR/UFRGS) e docente da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

luizcschneider@gmail.com

Profª. Heleniza Ávila Campos

Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
(PROPUR/UFRGS)

heleniza.campos@ufrgs.br

1. Introdução

A Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988 deu origem a um processo de descentralização que conferiu aos municípios autonomia e responsabilidade sobre o planejamento e a gestão do seu território. São os municípios que devem elaborar de forma participativa seus planos de ordenamento territorial e de desenvolvimento e, em especial, a partir do seu Plano Diretor Municipal, elaborar a principal referência de diretrizes de desenvolvimento do seu território.

Contudo, no que toca às diferentes regiões brasileiras (em macro e micro escalas) a disparidade das condições de desenvolvimento desafia a própria autonomia municipal no que diz respeito à capacidade de atendimento das suas obrigações legais. Por exemplo, frente às novas lógicas das formas de produção e consumo da acumulação flexível do capital, a formação de aglomerações produtivas de pequenas e médias empresas, a emergência das redes, a fragmentação progressiva dos territórios municipais, as crescentes demandas sociais, as fragilidades e mesmo potencialidades do planejamento e gestão apresentam-se também em escalas supramunicipais.

Por este motivo, o conceito de região tem assumido um papel estratégico para o desenvolvimento municipal em conjunto com outras categorias constitutivas do espaço como o território, o lugar e as redes (Moreira, 2007, p.57). Neste contexto, portanto, amplia-se a percepção de que é necessário reforçar a cooperação horizontal e vertical na dimensão pública em seus diferentes níveis bem como incentivar a capacidade de governança ou de gestão compartilhada entre estado, sociedade e setores econômicos.

Este artigo apresenta primeiramente as institucionalidades relacionadas ao planejamento e à gestão territorial do município, discorrendo, na sequência, sobre os conceitos de gestão participativa e de governança enquanto modelos distintos mas também complementares entre si. A partir destas referências, e na forma de considerações finais, expõe-se um conjunto de reflexões sobre os avanços e desafios para as municipalidades no que diz respeito à articulação entre Estado, sociedade e iniciativa privada para gestão do seu território.

2. Institucionalidades do planejamento e gestão territorial

O fim do regime militar no Brasil propiciou o surgimento de um Federalismo com princípios de forte combate à centralização na administração pública. (Klink,2012, p.22). Após a promulgação da Constituição Federal – CF em 1988, e conforme Cymbalista (2006, p.31), o caráter federativo do Brasil e a responsabilização e a autonomia dos municípios no ordenamento e gestão de seus territórios significaram a necessidade de mudanças nas políticas locais, que em seu conjunto têm reflexo no desenvolvimento e atendimento aos objetivos da nação. Incorporaram-se os direitos sociais e da participação da sociedade na gestão pública. Neste contexto, a Constituição Federal Brasileira-CF foi marcada pelos direitos humanos e sociais, e por meio de encaminhamento da emenda popular da Reforma Urbana ao Congresso Nacional teve incluídos os artigos 182 e 183, os quais se constituem em marco legal para a Política Urbana no Brasil. Fica, portanto, assegurado pela CF que as políticas de desenvolvimento urbano devem ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade atribuindo-se ao poder público municipal a responsabilidade de elaboração do Plano Diretor como principal instrumento de planejamento do seu território (MC, 2004), capaz de

mediar os interesses sociais (pacto com os agentes produtores do espaço) e fazer cumprir a função social da propriedade, critério básico para atendimento das exigências de ordenamento espacial e acesso a terra. (CF, 88).

Além disso, foi formalmente instituído um processo de elaboração de orçamento público de curto e médio prazo atrelado ao planejamento de ações em todas as dimensões de governo (União, Estados e Municípios) e que compreendem o Plano Plurianual – PPA bem como as leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e orçamentária anual – LOA (CF, 88). Em termos de políticas públicas, portanto, retomam-se as condições necessárias para o planejamento e, em especial, do território focado em uma perspectiva local. Contudo, Rezende e Ultramari (2007, p.258) reforçam também a importância do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) como instrumento capaz de incorporar tanto agentes produtores do espaço quanto as ações prioritárias definidas pelo Plano Diretor.

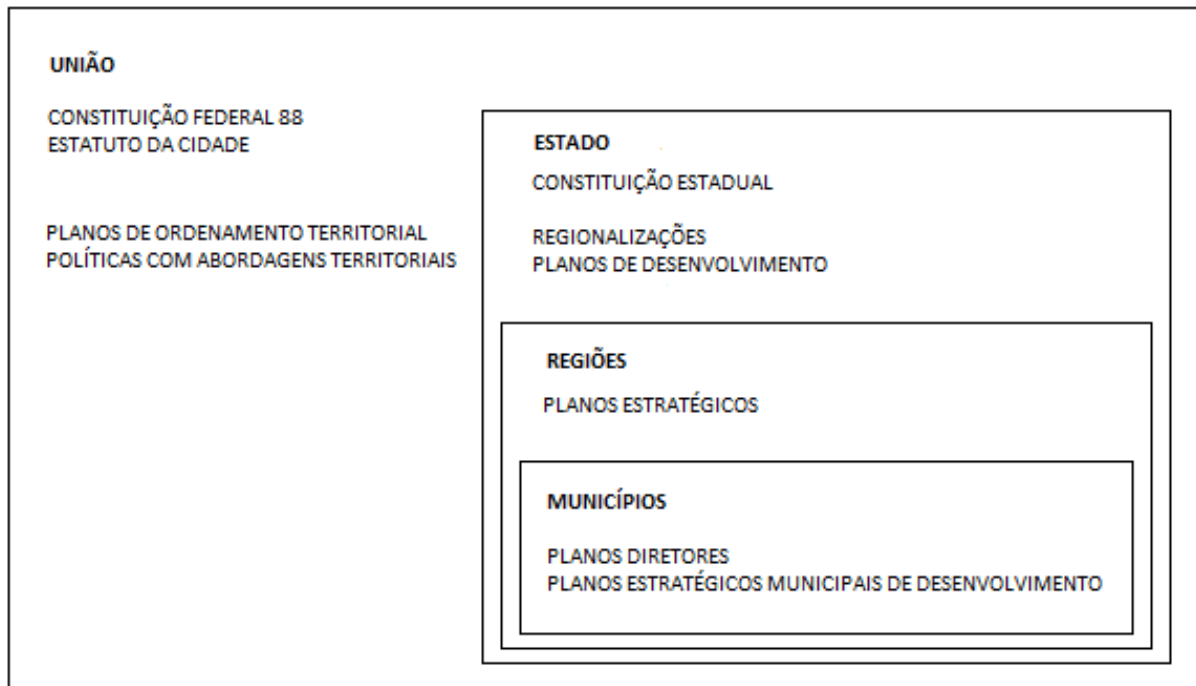
A regulamentação do capítulo de Política Urbana da C.F. aconteceu com a aprovação da Lei n 10.257, em 2001, ou Estatuto da Cidade (E.C.). O Estatuto estabelece “... normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (E.C., 2001). Para tanto, define as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como disponibiliza instrumentos urbanísticos para atendimento dos objetivos de planejamento sócio espacial. Confere ainda ênfase ao Plano Diretor enquanto principal instrumento de planejamento municipal para a totalidade de seu território (município como um todo), definindo critérios gerais para a sua elaboração e incluindo a necessidade da gestão democrática da cidade e a participação da população por meio de órgãos colegiados, debates, audiências, consultar públicas, conferências e outros. O plano diretor, enquanto principal instrumento de planejamento, deve também estar integrado a outros instrumentos de planejamento como o PPA, LDO e LOA os quais devem conter as diretrizes e prioridades nele estabelecidas.

Outro avanço do E.C. é reforçar a atribuição para a União da competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território. Ao mesmo tempo, passa a ser formalmente instituída a responsabilidade do município em legislar sobre a totalidade de seu território considerando também as áreas de sua influência. Essa preocupação aparece nos incisos IV, VII e VIII do Estatuto da Cidade, que se referem diretamente ao planejamento de

ações que possam provocar impactos sobre o meio ambiente ou desenvolvimento social e econômico que extrapolem os limites de sua jurisdição legal.

A implementação das diretrizes da Constituição Federal e Estatuto das Cidades correspondem à políticas de estado a serem implementadas pelos governos em seus diferentes níveis e regiões. Seguiu-se também a construção de uma institucionalidade para a política urbana nacional, implementando-se órgãos executivos federais como o Ministério das Cidades em 2003, bem como se deu a continuidade ao modelo participativo de gestão por meio de Conferências Nacionais das Cidades e da criação do Conselho das Cidades. São espaços com representações dos poderes públicos em suas três esferas e integram também movimentos populares e entidades diversas com objetivo de emitir as resoluções que orientem a política urbana e os programas a ela relacionados.

Somam-se a estes importantes instrumentos de ordenamento territorial, as recentes políticas nacionais que têm como fundamento metodológico a abordagem interescalar para sua implementação sobre os territórios. É o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR (instituída pelo Decreto 6.047 de 22/02/2007), instituída em suas fases I e II (atual) e que tem como objetivo alterar os padrões de desenvolvimento regional no território nacional definindo escalas prioritárias de atuação. Há também esforços políticos, desde 2003, para elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (Ministério de Integração Nacional MIN, 2005), capaz de considerar as necessidades e os investimentos necessários para alterar substancialmente as condições de infraestrutura e de acessibilidade das diferentes regiões brasileiras. Mas, apesar de sua potencial importância como política pública de integração nacional, não houve avanços significativos que ultrapassassem a fase de estudos. As ações anteriores estabelecem-se como políticas de um governo comprometido com a redução das desigualdades sociais. Mas a ausência de uma política pública nacional, voltada ao ordenamento territorial no Brasil não se traduz em inexistência de políticas públicas setoriais que têm impacto sobre o território. São exemplos dessa situação outros planos, programas e projetos com rebatimento no território (municipal, estadual e nacional) como o Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável, o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico, Política Nacional de Recursos Hídricos, entre outros. De forma sintética, os principais instrumentos e políticas de planejamento estão apresentados na figura 1, conforme segue:

Figura 1. Institucionalidades e políticas de ordenamento territorial.

Fonte: Organizado pelos autores a partir das legislações existentes.

Em relação à gestão democrática, o Brasil (CF 88) é um Estado Democrático de Direito com uma democracia representativa e, segundo Santin (2008, p.206) há uma “... conexão entre o conceito de soberania popular (art.1º, parágrafo único), o exercício dos direitos políticos (art.14) e o conceito de dignidade da pessoa humana (art.1º, III)”. Com esta visão ampliada de um Estado submetido à vontade popular, o país adotou um regime democrático de Estado de Direito onde os cidadãos escolhem seus representantes políticos em deliberações coletivas realizadas nas formas de eleições para as três esferas de governo. Contudo, também houve a incorporação de outros instrumentos para dar apoio à ação política da comunidade nos governos locais, incentivando o controle social do poder. (IBAM, 1994, p.50). Para Santin (2008), a institucionalização das formas de democracia participativa pela CF garantiu que, para além da eletividade de representantes, houvesse também a participação cidadã sobre os interesses coletivos. Desta forma é que plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, a obrigatoriedade de conselhos municipais definidas em alguns serviços públicos, bem como outras diversas ações e instrumentos legais garantiram, por princípio constitucional, as possibilidades de participação política da população.

O Estatuto da Cidade veio consolidar a ênfase legal na gestão democrática enquanto diretriz que assegura a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (EC Art.2º, Inciso II). Para tanto, em seu capítulo IV, disponibiliza e determina a utilização de diferentes instrumentos para gestão democrática urbana, tais como os órgãos colegiados nas esferas nacional, estadual e municipal, os debates, audiências, consultas e conferências públicas, as iniciativas populares de projeto de lei e de planos de desenvolvimento urbano. Destaca-se ainda, no Estatuto da Cidade, que a gestão orçamentária participativa, prevista também como instrumento de planejamento para os municípios, deve necessariamente incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas apresentadas pelo plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual como condição para sua aprovação na Câmara Municipal.

No caso do Rio Grande do Sul, como exemplo, e conforme Santin (2008, p.207), a Constituição Estadual-CE (1989) elenca o princípio da participação, tanto para a administração pública estadual, quanto para a municipal. Entre muitos aspectos, destaca-se aqui a inclusão da participação popular na elaboração de peças orçamentárias e, em seu artigo 167, a definição das “diretrizes gerais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento” a ser desenvolvida por órgão específico com obrigatoriedade de representação do Governo do Estado e da Sociedade. A CE gaúcha também enfatiza, em seu artigo 177, a obrigatoriedade de participação das entidades comunitárias na elaboração do Plano Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território bem como implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. Desta forma, no caso do Rio Grande do Sul, a gestão pública tem a participação popular como elemento obrigatório, e, conforme Santin (2008, p. 210) “... necessita da instituição dos Conselhos Municipais, como principal instância deliberativa de congregação de esforços entre a sociedade civil e a sociedade política (saúde, educação, cultura, direito do consumidor, proteção à criança, adolescente, idoso, política de desenvolvimento estadual e regional etc.)”.

Citou-se o caso do Rio Grande do Sul pela experiência do Orçamento Participativo, que foi amplamente divulgada e adotada como prática em muitos municípios brasileiros. Da mesma forma, e em todo Brasil, instrumentos como os conselhos (órgãos colegiados representativos) têm uma adoção generalizada nas esferas do Estado e Municípios, e em que pesem as críticas quanto ao seu processo de criação ou mesmo de sua utilização, são espaços

abertos para mediação das relações entre governo e sociedade favorecendo a formulação e controle das políticas e também os princípios de uma gestão mais descentralizada e participativa.

3. Gestão participativa e governança

Durante as décadas de 1970 e 1980, o cenário nacional foi marcado pelas pressões sociais em favor da democracia e contra o regime militar. Essas circunstâncias, gradativamente, acabaram por favorecer um ambiente de maior liberdade de expressão dando origem a grupos, movimentos, associações que passaram a questionar os problemas relacionados aos modelos de desenvolvimento, a crise ambiental, a exclusão social, a periferização urbana, o crescente aumento das desigualdades interurbanas e regionais entre outras temáticas relevantes. Importante destacar que estas crises aconteceram em um momento histórico paralelo ao cenário internacional e foram seguidas também por uma crise do próprio modelo de Estado, já que o mesmo mostrava-se incapaz de dar respostas às crescentes demandas sociais. No Brasil, o número cada vez maior de atores políticos não estatais colocados na defesa dos interesses coletivos fez com que os mesmos passassem a ser cada vez mais reconhecidos e integrados frente ao Estado. Portanto, e para Zapata (2007, p.115), essas pressões contribuíram decisivamente para que o Estado incorporasse as manifestações não estatais no compartilhamento de suas obrigações orientadas para a promoção do bem público.

Dessa crise emergiram questões importantes para o modelo de gestão pública. Durante as décadas de 80 e 90, incorporaram-se princípios de maior eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos aos moldes do que era preconizado pela gestão administrativa empresarial. Foi efetivamente um avanço, mas, e conforme Zapata (2007, p.116), este modelo também retirava do estado uma atuação mais política no sentido de coordenar as estratégias de desenvolvimento. Para a autora, o enfrentamento que denomina dessa relativa “despolitização do estado” foi realizada por meio das experiências exitosas (também da década de 80) realizadas pelos municípios onde a oposição política promoveu a “Gestão Participativa”, “Gestão Democrática” ou “Governo Social”. Foi o caso, por exemplo, da experiência gaúcha citada anteriormente.

Não houve, portanto, exclusão dos princípios da administração gerencial no modelo de gestão pública, mas sim, ampliação da participação popular para além dos limites meramente consultivos. Conforme Zapata (2007, p.117), nesta perspectiva o governo assume efetivamente seu papel na governança assumindo a coordenação dos processos participativos, apoiando e incentivando a participação e o envolvimento dos agentes e atores sociais na elaboração e implementação de planos, programas e projetos que signifiquem melhorias na qualidade de vida da sociedade.

A gestão refere-se mais aos instrumentos e aos processos de tomada de decisões e implementação de ações. Conforme Zapata (2007, p.122), gestão e governança são diferentes, mas complementares entre si e se retroalimentam, pois a gestão aplica-se a uma instituição a ser gerenciada ou administrada envolvendo a sinergia entre sua estrutura, seus recursos humanos, físicos, financeiros e objetivos estabelecidos. Há também que esclarecer-se que o termo gestão pública integra um campo de conhecimento ou de trabalho amplo relacionado a todas as instituições cuja missão seja o interesse público em si. De forma geral indica a utilização de práticas de planejamento, administração, coordenação e avaliação de processos, programas e políticas públicas em organizações estatais e não estatais nacionais ou internacionais. A atuação da gestão pública, portanto, é vista em todos os níveis (União, Estado e Municípios) em que haja utilização de recursos voltados a produção de bens e serviços públicos.

Em relação à gestão pública participativa é preciso que sejam seguidos alguns requisitos básicos. Conforme Zapata (2007, p.138), deve haver uma participação orientada para comportamentos e práticas capazes de lidarem com a adversidade das situações e o confronto das ideias. Pela perspectiva da gestão pública participativa é de responsabilidade do Estado a criação e a coordenação dos espaços como Fóruns, Conselhos, Comitês e que, percebidas como verdadeiras arenas de concertação possibilitem tomadas de decisão compartilhadas entre os diferentes grupos e atores. Neste sentido o princípio democrático deve assegurar não somente os espaços ou fóruns de discussão, mas também as formas mais equitativas relacionadas aos processos de tomadas de decisão. Salienta-se o fato de que tais espaços têm melhores condições de funcionamento nos territórios onde a sociedade esteja mobilizada, ou seja, onde os espaços públicos sejam mais dinâmicos. Por fim, acrescentam-se ainda dois outros aspectos essenciais: a transparência e a clareza das informações para todos envolvidos bem como os indicadores de resultados, e por fim, a descentralização, ou seja, a responsabilização que pode ser feita na escala mais próxima ao cidadão. Ou seja, no tocante

às ações é necessário que haja envolvimento e clareza dos papéis de cada arranjo institucional ou ente envolvido no cumprimento das ações.

O conceito de governança, em si, ganhou destaque no Brasil por meio de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento PNUD. Para Zapata (2007 p. 117), o PNUD estabelece um conceito mais amplo onde “... os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e conciliam suas diferenças.” Neste conceito pode-se perceber a preocupação com as formas de participação popular, garantindo sua amplitude para além dos interesses econômicos, e também incluindo o estado como agente e parceiro na promoção do desenvolvimento. Contudo, a autora também alerta para o fato de que as instituições internacionais criaram uma espécie de “receituário” do modelo de governança que na sua origem estava ligado a uma governança corporativa de interesses. Por outro lado, destaca também que o fator positivo foi o de abrir uma discussão sobre os espaços de discussão da esfera pública, fomentando experiências e a aprendizagem coletiva sobre o processo.

Para Pires e Fuini (2011, p.02), o termo governança surgiu na década de 70, e está associado a um debate, tanto na área administrativa ou de negócios realizados com transparência e eficiência, quanto na área pública em relação à gestão e à divisão de poderes e responsabilidades entre prefeituras, associações empresariais, sindicatos ou mesmo entidades civis. Conforme os autores durante a década de 90 na França, em meio ao enfraquecimento e à ineficiência da ação pública do Estado, a governança foi definida como “... o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos. ”. (Pires; Fuini et all, 2011, p.03).

Ainda segundo os mesmos autores, também no Brasil a discussão da governança passou a receber mais atenção já durante a década de 90, por meio das iniciativas que surgiam como respostas à descentralização político-administrativa e aos problemas sociais e econômicos dos estados e municípios sendo que durante este período “... os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) no Rio Grande do Sul e a Câmara Regional no Grande ABC são os exemplos mais emblemáticos.” (Pires; Fuini et all, 2011, p.02). Contudo, nas décadas seguintes, houve um grande crescimento de novas associações territoriais bem

como modalidades de governança indicando sobreposição de escalas e novas formas de regulação tais como: Comitês de Bacia Hidrográfica, arranjos produtivos locais, etc.

Para Pires (Pires et all, 2011, p. 02) a governança aparece em modalidades inovadoras de gestão de atividades variadas e que se desmembram territorialmente. Tem a capacidade de mobilização de cidades, empresas, prefeituras, sindicatos, associações com um rebatimento intenso sobre o ativismo político bem como o mercado de trabalho e indicadores sociais e ambientais. Neste sentido que

“... a governança torna-se territorial quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, Estados e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflito e de cooperação; direcionando, portanto o processo de desenvolvimento territorial”. (Pires; Fuini et all, 2011, p. 03).

A governança, portanto, está relacionada às alterações das estruturas tradicionais do estado e do poder público para novas formas institucionais e organizacionais, coordenadas entre diferentes atores e que por sua vez estão associadas com determinadas ações coletivas que visam objetivos comuns. Desta forma que “... a governança é então, um processo e uma capacidade de articulação e organização do território que busca potencializar os recursos internos e de aproveitamento das oportunidades externas, de superação das dificuldades e ameaças para gerar desenvolvimento.” (Zapata, 2007, p.114). Lembrando ainda que a governança exige algumas posturas: uma por parte dos governantes e de sua abertura para compartilhamento do poder, outra por parte dos atores sociais que precisam estar dispostos ao diálogo bem como para ocupação dos espaços que já estão institucionalizados pela Constituição.

Zapata (2007, p.119) já afirma que, em relação aos adjetivos que são utilizados em conjunto com o conceito de governança (por exemplo: governança social, solidária, democrática entre outros), subentende-se que há a incorporação de valores que devem traduzir-se em novas práticas. Por outro lado, podem referir-se também à delimitações mais precisas do campo político de atuação. Desta forma que, em relação ao termo governança democrática:

“Por exemplo, ao agregarmos à governança tais adjetivos, a competência técnica e a agilidade, a eficiência e a eficácia já não podem mais ser atribuídos só ao aparato

estatal, mas devem ser capacidades incorporadas a todo o tecido social, capacidades desenvolvidas por todas as representações sociais. Então, quando falamos de governança democrática, ela nos sugere um processo de descentralização do processo decisório e a capacidade de implementação e acompanhamento de políticas de desenvolvimento por parte da sociedade. Dessa forma, a governança democrática e a gestão participativa possibilitam a incorporação da sabedoria e do conhecimento popular na formulação das respostas e nos mecanismos de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a satisfação das demandas sociais.”
(Zapata, 2007, p. 120)

Em síntese pode-se perceber que o conceito de governança democrática está relacionado ao ambiente presente no território e a sua capacidade de garantir parcerias e alianças que possam garantir o bem público. Neste ambiente é que os governos locais podem assumir a coordenação e regulação dos espaços por meio de ações compartilhadas com atores sociais e econômicos de forma sinérgica.

Com o propósito de pontuar as diferenças e complementaridades entre governança, gestão e gestão participativa, segue a síntese da tabela 01, abaixo:

Tabela 01. Complementaridades entre Governança e Gestão Pública

Governança	Gestão Pública
<ul style="list-style-type: none"> -Relacionada à gestão pública mas em um sentido mais amplo e além do Estado. Por isso apresenta presença mais efetiva e duradoura de valores na estrutura do Estado e no tecido social; - Eficácia das articulações entre o Estado, a 	<ul style="list-style-type: none"> - Caráter mais instrumental e operacional; - Definição dos processos, rumos, objetivos e metas do desenvolvimento voltadas aos serviços e bens públicos.

<p>sociedade civil e empresas direcionando ações para a promoção do bem público;</p> <p>- Refere-se mais ao ambiente do território (político, institucional e organizacional) capaz de garantir uma gestão participativa.</p>	<p>Gestão Participativa</p> <p>- Busca a participação da sociedade nos diferentes momentos e processos da gestão do território.</p>
---	--

Fonte: organizado pelos autores com base em Zapata (2007).

O Brasil, nas últimas duas décadas, avançou muito na criação de institucionalidades para gestão de políticas setoriais e para governança democrática. Podemos citar como exemplos:

- na escala nacional – instâncias como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ligado à casa civil da Presidência da República; outros conselhos como CONAMA, CONSEA, a criação da lei dos consórcios e acordos de gestão, a formulação dos pactos territoriais;

- nos estados e municípios – criação dos conselhos setoriais (educação, saúde, habitação, meio ambiente etc.), os orçamentos participativos, etc.

Pode-se perceber neste contexto a relevância das novas institucionalidades que são referentes às articulações territoriais. Mesmo que os territórios não se caracterizem como unidades administrativas do estado, vêm assumindo um importante papel na estruturação de arranjos organizacionais e “...os territórios que têm arranjos institucionais com boa capacidade de lidar com os conflitos entre os diferentes campos políticos, que conseguem gerar ações cooperadas, têm melhores chances de resolver seus problemas. Visto por este ângulo, o território é uma articulação de organizações e pessoas, sendo, portanto também uma organização.” (Zapata, 2007, p. 133).

No caso do território, o seu desempenho está diretamente ligado à governança e à gestão, sendo fundamental a construção e/ou consolidação dos espaços de participação. Destacam-se aqui os diferentes tipos de associativismos territoriais e que podem ser definidos como “...uma aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical.” Klink (2010, p.29). É no território que se estabelecem as referências por meio das quais as políticas públicas passam a estar organizadas.

Em relação ao quadro do associativismo territorial brasileiro e seus avanços, Klink (2007) ressalta ainda as variadas formas de arranjos associativos existentes em todo Brasil, tais como os consórcios, os arranjos territoriais locais, as associações governamentais, os comitês de bacias hidrográficas, as regiões metropolitanas, os arranjos produtivos locais. São, portanto novas institucionalidades que se estruturam por diferentes iniciativas e que envolvem as esferas do poder público (em algum grau de participação) e a sociedade civil e que passam a ser importantes agentes do desenvolvimento.

4. Considerações finais

Do ponto de vista econômico, o neoliberalismo constitui a superestrutura ideológica e política do capitalismo atual, o que implica em fortes pressões para adequação do Estado. Por outro lado, a construção da cidadania depende diretamente do grau de envolvimento e participação na vida política, sendo que a redução do poder do estado implica também nas alterações de natureza dos direitos sociais e políticos da sociedade. Neste contexto, os valores democráticos, o planejamento e a gestão democrática e participativa são elementos fundamentais de mediação das forças e conflitos entre o processo de globalização e os interesses econômicos que são sempre facilitados por um estado com viés mais neoliberal. As visões político partidárias, portanto, e a participação da sociedade na eleição de seus governos tem profundos impactos sobre os planos e políticas de desenvolvimento com rebatimento na organização dos territórios.

Em relação às abordagens realizadas neste artigo, pode-se perceber que as institucionalidades de planejamento e gestão propostas pelas leis formam a referência legal à partir da qual os municípios estabelecem suas práticas de planejamento e gestão territorial. Em relação ao ordenamento territorial e considerando os dados do Perfil dos Municípios Brasileiros IBGE (2013), entre 2005 e 2013 o número total de cidades brasileiras com Plano Diretor, por exemplo, aumentou de 14,5% em 2005 para 50% em 2013. Outras cidades (13,7%) estão em fase de elaboração da lei e um total de 36,2% não possui ainda o documento. Nestes dados devem-se considerar as exigências legais do próprio Estatuto da Cidade, pois muitos municípios não estavam na obrigatoriedade legal de formular seu plano por terem menos de 20.000 habitantes. Este aspecto fica evidenciado do ponto de vista quantitativo pois

84,6% dos municípios com populações entre 20.000 – 50.000 habitantes e praticamente a totalidade dos municípios com populações acima deste valor possuem Plano Diretor. Por isso, mesmo relativizando que os municípios de pequeno porte que não apresentam Plano Diretor possam ter outras legislações de ordenamento (como as de uso e ocupação do solo, parcelamento, perímetro urbano, etc.) é preocupante que praticamente um terço das municipalidades não possui ainda seu plano de ordenamento territorial, mecanismo básico para gestão do território municipal.

Mas em termos de conjunto de municípios do país e da grande maioria da população, e de um ponto de vista quantitativo, pode-se observar o grande impacto que o Estatuto da Cidade teve para elaboração de planos diretores. Deve-se considerar também que o planejamento territorial é um processo educativo participativo, ou seja, os documentos devem ser elaborados por meio da participação popular e da construção dos espaços de gestão que atuam na implementação e controle das ações. Por princípio legal, a sociedade é instigada a zelar, compartilhar, e monitorar de forma permanente os papéis de planejamento e de gestão pública. Esta complexidade exige também por parte do poder público novas posturas e adequações. É preciso tanto capacidade técnica quanto política para valorização dos processos de elaboração e implementação dos planos e estes aspectos estão também sujeitos às particularidades locais. Portanto, parece ser fundamental compreender os processos e a dinâmica de planejamento e gestão como momentos de aprendizagem coletiva considerando o valor da participação como essencial em si e não somente como forma de legitimação dos planos e das políticas. Tais questões dizem respeito, portanto, à processos de longo prazo e que dependem dos investimentos contínuos do estado e da sociedade.

Por outro lado, o território, enquanto espaço onde as relações de poder se manifestam por diferentes formas de usos e ocupação, pode ser encontrado em diferentes escalas e que não são necessariamente coincidentes com os limites do município ou de outras escalas supra municipais como a região, por exemplo. É por isso que a abordagem territorial permite pensar o desenvolvimento em diferentes escalas tais como a local, a microrregião ou região, infraestadual, etc. Esta é a lógica do governo federal quando propõe a criação de políticas públicas com abordagem territorial, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Este novo cenário, em conjunto com o avanço de novas formas de organização e de associações baseadas no território, exige alta capacidade de articulação dos governos municipais, estaduais, da sociedade civil e mesmo dos agentes econômicos. Contudo, do ponto de vista do planejamento a escala regional, por exemplo, não é um ente federativo,

apesar da sua importância como unidade ou espaço de gestão. A região, vista desta forma, pela abordagem territorial, é espaço muito complexo, passa a ser uma escala intermediária que agrega melhores condições para pensar e articular as questões de desenvolvimento que extrapolam as capacidades financeiras, técnicas ou políticas locais, pois, enquanto ente agregador das forças sociais e econômicas, pode representar um espaço de mediação entre as macro decisões tomadas entre as diferentes escalas e esferas de governo. A experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul e da instituição de regiões de planejamento tem sido uma das referências de valorização da escala supramunicipal, mas mesmo que esta percepção já esteja bastante assimilada, é necessário avançar. A autonomia e valorização do município como ente gestor do território é importante, contudo a dinâmica atual dos processos sócio econômicos, em um contexto de globalização, torna mais frágeis as articulações internas dos entes federativos, pois seleciona os locais de investimentos que se integram à produção, ampliando desigualdades. O grande desafio atual para as municipalidades é justamente incentivar os processos de cooperação mais do que os de competição, e neste sentido, os arranjos associativos trazem importantes experiências de governança. A governança, compreendida como a articulação entre o Estado, sociedade e iniciativa privada compreende, portanto, uma nova dimensão na esfera pública e está relacionada à capacidade de gestão do(s) território(s) municipal(ais) e regional(ais). Depende essencialmente das condições pactuadas de planejamento territorial e da cooperação horizontal e vertical voltada à promoção do interesse público por meio de uma mediação do estado por meio de espaços político-sociais que garantam a efetiva participação e a negociação dos interesses locais e regionais.

Em relação aos municípios, as determinações legais para implantação e implementação dos conselhos fazem destes o espaço público de referência na mediação das relações entre governo e sociedade civil no nível local. Enquanto mecanismos institucionais de gestão descentralizada e participativa podem e devem favorecer o controle social sobre a gestão pública. Contudo, para além da existência dos Conselhos Municipais, é preciso indagar sobre os reais padrões de interação e de efetividade que possuem em relação às políticas setoriais e mesmo regionais. Destaca-se também que a partir da década de 90 os Conselhos Municipais tem sido praticamente exigências da União, em especial nas áreas como a Saúde, Assistência Social e Educação. Também houve forte pressão por parte dos governos da União e Estados para de criação de Conselhos Municipais da Cidade ou mesmo de Conselhos Municipais de Desenvolvimento onde estão atrelados ao Processo Orçamentário. Mas a forma impositiva na criação dos Conselhos gerou também uma percepção de mero cumprimento das

determinações legais. Neste sentido, os conselhos municipais apresentam contradições, pois são espaços políticos de representação e de aprendizagem coletiva, mas podem também simplesmente reafirmar as práticas fisiológicas ou de monopolização/legitimação dos interesses. Este aspecto é relevante para entender que os próprios conselhos municipais não substituem outros movimentos sociais organizados (inclusive os de caráter territorial) e que interagem com pressões políticas.

O Brasil apresenta um arcabouço legal de planejamento e gestão territorial extremamente complexo e bem articulado em termos de coerência com os princípios e valores expressos pela Constituição Federal. Considerando que todo este conjunto de obrigatoriedades legais é relativamente recente, percebe-se o avanço na materialização das formas legais disponibilizadas pela gestão pública. São os instrumentos de planejamento como Planos Diretores, Planos Plurianuais, Planos Setoriais, bem como de gestão como os espaços de representação institucionais formados pelos Conselhos, Fóruns entre outros. Contudo, sua efetiva implementação está também condicionada à capacidade de adequação da própria administração pública, aos seus recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos, e em especial, à novas posturas e práticas institucionais e mesmo da sociedade. Com isso quer-se destacar que a participação social, realiza-se por meio das possibilidades de interlocução com as esferas públicas em seus diferentes níveis, devendo prioritariamente orientar-se pelo princípio da autonomia e não pela sua dependência. A esta construção da cidadania segue-se também a próxima etapa: a efetiva materialização dos conteúdos implícitos nas leis.

Referências bibliográficas:

Constituição Federal – CF 1988;

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – CE 1989;

Costa, Fábio R. & ROCHA, Márcio Mendes. “Geografia: conceitos e paradigmas – apontamentos preliminares”. Ver. GEOMAE Campo Mourão V.1 n°2, 2010, p. 25-56.;

Cymbalista, Renato. “A trajetória recente do Planejamento Territorial no Brasil: apostas e pontos a observar.” Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n°111 jul./dez. 2006.;

Estatuto da Cidade – EC. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.;

Instituto Brasileiro de Administração Municipal/IBAM. “Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal – Plano Diretor em municípios de pequeno porte.” Programa Nacional de Capacitação. Convênio IBAM – MIR/SDU/Secretaria de Relações com Estados e Municípios. Rio de Janeiro, 1994. 128 p.;

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. “Perfil dos Municípios Brasileiros 2013”. Pesquisa de informações básicas municipais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE, Rio de Janeiro, 2014. 282 p.;

Klink, Jeroen (Org.) Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas. Organização de Jeroen Klink – São Paulo: Annablume, 2010. 298 p.;

MC. “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.” Ministério das Cidades MC. Ed. The Sans, 2004. 160p.;

MIN. “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial”. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005. 78 p.;

MOREIRA, Ruy.”Da região à rede e ao lugar: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo.” Etc. Espaço Tempo e Crítica. Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais, nº1(3), Vol.1, 2007. Disponível em:

http://www2.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_1_3.pdf (Consult. em outubro/2014)

PIRES, Elson L.S. et all. “A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades.” Code 2011, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA, 2011;

REZENDE, Alcides D. ULTRAMARI, Clóvis.”Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual”. RAP, Rio de Janeiro 41(2): 255-71, mar./abr., 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf> (Consult. em agosto/2014)

SANTIN, Janaína R. FINAMORE, Eduardo B. “ A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo.” Historia: debates e tendências – V.7, nº2, jul./dez.2007, p.204-225, 2008.