
Análise crítica do Processo de Elaboração e Implantação do Plano Diretor Participativo de Santo André (SP)

Marco Antonio Carvalho Teixeira¹

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise crítica do processo de negociação política para a elaboração e implantação do plano diretor da cidade de Santo André. A partir da análise de documentos e de entrevistas buscou-se identificar como se deu à incorporação dos mais diversos atores sociais nos debates públicos e nos momentos decisórios, bem como as estratégias de obtenção de consensos e como se superou os dissensos não resolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor, participação, governo municipal

ABSTRACT: This article presents a critical analysis of the political negotiation process realized in order to elaborate a participative management plan to Santo Andre city. The analysis main goal was to identify how was possible to articulate the participation of all social segments in the public debate and in the process of decision make. The analysis have been done from the contents of interviews and documents.

KEY WORDS: Management plan, participation, municipal government

¹ Doutor em Ciência Política e professor da Faculdade de Direito do Centro Universitário FMU e da Fundação Santo André. Contatos macteixeira@uol.com.br. R.ua Machado de Assis 822. Cep.: 04105-001. São Paulo.

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de negociação política para a elaboração e implantação do plano diretor da cidade de Santo André. Pretende-se identificar como se deu à incorporação dos mais diversos atores sociais nos debates públicos e nos momentos decisórios, assim como identificar quais foram às estratégias de obtenção de consensos e como se superou os dissensos não resolvidos. A análise foi realizada, a partir da leitura de documentos e de entrevistas com representantes de diversos setores envolvidos no processo. A questão orientadora das entrevistas foi: "o Projeto de Lei (PL) que criou o novo Plano Diretor do município de Santo André representa um modelo de cidade desejado por quem?".

Antecedentes históricos

A retomada do debate sobre a importância do papel do Plano Diretor (PD) como instrumento fundamental para o ordenamento das políticas urbanas no âmbito dos municípios, bem como a necessidade de construí-lo democraticamente para que ele se tome de fato a expressão dos diversos desejos sociais na concepção e execução do desenvolvimento local, resultou, principalmente, do fato de a Constituição Federal de 1988², em capítulo destinado exclusivamente ao trato das políticas urbanas, torná-lo obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. (NAHAS, 2001). Logo após a aprovação da Constituição de 1988, em diversas cidades desenvolveu-se um processo de reflexão acerca das novas bases sobre o planejamento urbano, culminando, também, na construção de propostas planos diretores que resultaram da inclusão dos mais diversos segmentos sociais. Dentre elas, podem ser destacadas as experiências desenvolvidas nos municípios de Santos (NAHAS, 2001) e São Paulo (ROLNIK, 1997).

O processo de fixação de normas e diretrizes para materializar a exigência constitucional de implementação de PDs nas cidades com mais de 20 mil habitantes se prolongou durante os anos 1990 e só foi concluído com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257), no ano de 2001 pelo Congresso Nacional. Além de reafirmar o caráter obrigatório dos PDs, a nova legislação permite que o processo de discussão do Plano Diretor fixe normas para a definição do que é propriedade e de sua função social no âmbito do território Municipal.

² Ver inciso 1º do art. 182.

Reafirmando o espírito democratizante já previsto na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade³ está previsto que "os poderes legislativo e executivo deverão garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos" (NAHAS, 2001).

Na próxima seção, será discutido o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André. Buscaremos entender os princípios que pautaram esse processo, quais segmentos participaram e de que modo, para ao final discutirmos que proposta de cidade orienta as Ações do Plano Diretor.

O Plano diretor de Santo André

Elaborado em atendimento aos requisitos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da função social do direito de propriedade, e também em cumprimento ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01)⁴, que estabelece a necessidade de se criar mecanismos legais para garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, o Plano Diretor (PD) se consubstancia num instrumento básico de ordenação das políticas sociais e de desenvolvimento urbano municipal, representando as bases estratégicas do crescimento econômico e da atuação no campo social.

Nele, são estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana com a criação de parâmetros para: a construção civil; o saneamento ambiental; o patrimônio cultural e as questões urbanas de maneira mais geral. Com isso, se elaborado com participação social, pode representar uma importante ferramenta de planejamento para que se alcance um perfil cidade que reflita o desejo do conjunto de interesses que formam a comunidade local.

Descrever o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André é o que será feito nesse relatório que está dividido em três partes. Na primeira serão destacados

³ Lei Federal n 10257/0 I que regulamenta a política urbana nacional cujo princípio é garantir que todos participem da apropriação do espaço urbano.

⁴ De acordo com o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes deverão elaborar ou atualizar seus planos diretos até outubro de 2006. Além disso, o Estatuto também faz menção que a elaboração do Plano Diretor deverá contar com a participação social em todas as suas etapas.

alguns indicadores socioeconômicos com o fito de se conhecer um cenário mais preciso da cidade. Na segunda se fará um relato sobre o processo de elaboração do Plano Diretor até o momento em que ele se transformou num Projeto de Lei que foi aprovado pela Câmara Municipal, dando ênfase às vozes dos mais diversos atores sociais envolvidos. Por fim, na terceira parte, será feita uma síntese do processo onde se procura verificar, também por meio do depoimento de diversos atores sociais, como esse Projeto de Plano Diretor pode, ou não, ter representado as mais distintas camadas sociais do município de Santo André.

1. Contextos social, econômico e político.

Localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), numa área conhecida como Grande ABC⁵, o município de Santo André está a 16 km de distância do centro da capital paulista e conta com uma população de 649.331 habitantes que se distribui por um espaço territorial de 174,84 km² (Censo IBGE, 2000).

A qualidade de vida na cidade se apresenta em melhores condições que as médias nacional e estadual. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) corresponde a 0,836 - o 23º no Estado e o 94º no país - enquanto a média estadual é de 0,814 e a nacional: 0,757. A taxa de analfabetos em pessoas de até 15 anos de idade é de 4,45% ante a 6,64% no Estado de São Paulo e 13,63% em todo o território nacional. O contingente populacional que se serve de água potável pela rede oficial é de 97%, a coleta de lixo regular chega para 99,8% dos domicílios, enquanto o despejo de esgoto sanitário pela rede oficial atinge a 95,6% de todas as residências. Quanto à condição do domicílio, 65,8% dos moradores estão em residências próprias e já quitadas, 5,9% habitam imóveis financiados ainda em fase de quitação, enquanto 28,3% residem em algum tipo de habitação alugada ou cedida. Com isso, a questão da habitação ganha status de preocupação central na agenda das políticas públicas da cidade⁶.

O município apresenta atividades econômicas de característica urbana. O setor industrial responde por 39,5% da economia, enquanto o de serviços participa com 60,5%. O PIB per Capita de 1996 correspondeu a R\$ 5.989,23, valor que ficou abaixo do verificado no

⁵ As letras ABC correspondem aos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Também fazem parte dessa microrregião localizada na RMSP cidades de menor projeção econômica como: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

⁶ As letras ABC correspondem aos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Também fazem parte dessa microrregião localizada na RMSP cidades de menor projeção econômica como: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Estado de São Paulo para mesmo período (R\$ 7.732,93) e acima da média nacional de R\$ 4.958,85⁷. No âmbito político, desde o início dos anos 1980, dois nomes que representam distintos *grupos* políticos e que localmente são identificados *como* de direita e esquerda, vem se alternando à frente da prefeitura: Newton Brandão, PTB (1983-1988 e 1993-1996); e Celso Daniel, PT (1989-1992 e 1997-2000; e de 2001 a 2002 quando foi assassinato e, na seqüência, substituído pelo seu vice e também petista João Avamileno). No processo eleitoral de 2004, esses dois grupos se enfrentaram novamente. Brandão, filiado ao PSDB, reuniu em torno de si uma frente de oposição que *somou* 17 partidos. Com a ausência de Celso Daniel, o prefeito Avamileno foi reeleito em segundo turno para um novo mandato (2005-2008), numa coligação formada por três agremiações partidárias: PT-PC do B e PV.

2. A experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Santo André

2.1. Antecedentes históricos

Até a Constituição de 1988 as cidades não elaboravam os seus próprios planos de desenvolvimento urbano. No caso de Santo André, o planejamento da cidade ainda se referenciava por um Plano Urbanístico do ano de 1959 e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976.

Com o advento da Constituição de 1988, os municípios ganharam maior autonomia política e fiscal e, conseqüentemente, novas funções com relação à concepção e gestão das políticas públicas. Nesse sentido, TOTORA e CHAIA (1999-82), ressaltam que:

A descentralização é importante, pois possibilita um controle maior da população sobre o poder Executivo municipal, como também facilita uma fiscalização mais rigorosa na atuação do poder Legislativo. O município é o local adequado para a implantação da descentralização, pois é o poder mais próximo e presente na vida dos cidadãos.

Desse modo, os gestores municipais se viram obrigados a planejar as suas estratégias de ação com base na idealização de um modelo de cidade que deveria ter *como* referência a realidade particular de cada local. Nesse bojo, a elaboração de uma Lei Orgânica com a

⁷ Dados obtidos no <http://federativo.bndes.gov.br>, acesso em 21 de agosto de 2004.

devida regulamentação das atividades da administração municipal, assim como a necessidade de um Plano Diretor para estabelecer parâmetros para as políticas de desenvolvimento tomaram-se necessárias. No município de Santo André, os debates acerca da necessidade de um novo PD se iniciaram no ano de 1991, primeiro mandato de Celso Daniel (PT) à frente da prefeitura, em atendimento a um requisito da Lei Orgânica Municipal aprovada naquele mesmo ano. Na agenda política do novo prefeito estava presente o compromisso de se implementar diversos canais de participação social na gestão, dentre eles: a implementação do orçamento participativo e a consulta popular para a elaboração do novo PD, o que significaria uma mudança na tradicional cultura da centralização das decisões governamentais.

Ao mesmo tempo, o grupo que havia acabado de perder o controle da prefeitura estava desenvolvendo uma forte oposição às propostas de gestão participativa do novo governo, com a alegação de que os canais de participação seriam usufruídos para atender exclusivamente aos movimentos sociais que historicamente estiveram vinculados ao PT.

Apesar disso, em 1992, último ano da primeira gestão petista, uma proposta de Plano Diretor, após passar por um processo de consulta popular foi enviada ao Legislativo e acabou não sendo apreciada em razão de obstáculos colocados pela oposição.

A razão do não encaminhamento da votação do PD pela Câmara Municipal foi justificada por Irineu Bagnariolli Jr., Secretário de Desenvolvimento Urbano da primeira gestão João Avamileno. Segundo ele, o primeiro mandato de Celso Daniel foi marcado por uma intensa disputa política com os grupos de oposição, o que dificultou qualquer processo de negociação de iniciativas que não encontrassem consenso na Câmara Municipal.

No caso do Plano Diretor, como a intenção era reorientar o processo de desenvolvimento da cidade, o que interferia diretamente nos interesses econômicos já constituídos dos que se beneficiavam da ausência de uma legislação urbana mais rigorosa, os debates acabaram tendo ressonância direta com parlamentares ligados aos setores empresariais, sobretudo os da construção civil, que se tomaram peças importantes no bloqueio da tramitação da proposta de um novo Plano Diretor. Bagnariolli Jr. alega ainda, que este foi um período fortemente marcado por um processo onde todos estavam aprendendo a negociar com os setores avessos a administração e adquirindo capacitação técnica para debater as questões fazendo uso de parâmetros que fossem além do âmbito estritamente político. Afirma que foi um aprendizado para "o governo e para os movimentos sociais" o momento que se

percebeu que a negociação institucional era tão importante quanto a mobilização social. Para ele, as dificuldades em se articular o técnico e o político, assim como o fato de se ter priorizado a mobilização social em detrimento da negociação institucional, explicam a não concretização do Plano Diretor Participativo na primeira gestão de Celso Daniel. Ou seja, a mobilização precisaria ter se consubstanciado no convencimento dos membros do Legislativo acerca da importância do PD naquele momento, fato que não ocorreu.

Acreditava-se que a mobilização social seria suficiente para vencer a resistência dos vereadores da oposição. Com o final do mandato de Celso Daniel em 1992 e a vitória de Newton Brandão que assumiu a prefeitura no período 1993-1996, a possibilidade de se aprovar o PL do Plano Diretor da maneira em que ele foi enviado ao Legislativo tomou-se praticamente nula. Brandão contava com o apoio da maioria dos vereadores e já havia sinalizado que o Executivo enviaria um conjunto de emendas ao PD no momento em que as discussões fossem reabertas.

Assim, em 1995 foi aprovado um novo Plano Diretor para Santo André que refletiu os interesses da gestão Brandão sem que houvesse tido a abertura para a discussão pública.

Segundo Irineu Bagnariolli Jr., a gestão Newton Brandão alterou completamente as propostas de criação de mecanismos de participação popular e de consulta pública na definição das políticas urbanas que se faziam presentes no PL que havia sido enviado pela gestão Daniel, mantendo as características um plano estritamente operacional que não envolvia o cidadão com a sua cidade.

2.2. A construção do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo

2.2.1. Construindo o processo participativo

Com a vitória de Celso Daniel sobre o grupo de Newton Brandão nas eleições de 1996, o PT estava de volta ao comando da prefeitura de Santo André para o período 1997-2000, trazendo consigo a experiência de já ter passado pelo governo e sofrido uma derrota eleitoral, além de também ter o desafio de reconstruir os canais de participação que foram desmontados durante a gestão anterior.

Buscando um caminho onde em que se possibilitasse a construção de um sólido processo de legitimação da participação cidadã na gestão e na construção dos destinos da cidade, a prefeitura investiu fortemente numa estratégia de planejamento de eventos públicos que alcançassem os mais diversos atores sociais. Exemplificando a estratégia de mobilização, a arquiteta e assessora da Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo, Paola Paes Manso, relata que em 1999, ano em que se realizou a Pré-conferência da Cidade, evento que também ficou conhecido como "o Projeto Santo André Cidade Futuro", foram realizadas consultas populares com mais de 10.000 pessoas, o que resultou em cerca de 30.000 propostas para a melhoria da qualidade de vida no município.

Um Grupo de Trabalho sistematizou essas propostas e as apresentou durante a 1ª Pré-conferência da Cidade em dezembro de 1999. Nesse encontro foram construídas as bases para o documento "Cenário para um Futuro Desejado", amplamente discutido e aprovado durante a 1ª Conferência da Cidade realizada em abril de 2000.

No ano de 2001, a 2ª Conferência da Cidade aprovou a proposta de discussão do Plano Diretor para o ano seguinte. Neste evento, o então prefeito Celso Daniel destacou que a entrada em vigor do Estatuto da Cidade representava um novo estímulo para que os municípios começassem a planejar o seu futuro tendo como foco a qualidade de vida dos cidadãos. Durante a conferência, também se optou por investir na realização de seminários formativos e informativos com o objetivo de disseminar para a sociedade a importância de que ela se aproprie da discussão sobre o novo Plano Diretor. Assim, o Projeto Santo André Cidade Futuro ganhava vida e assumia a responsabilidade de conduzir todo o processo de mobilização em torno da elaboração do novo Plano Diretor.

Um dos representantes da sociedade civil nessas discussões, Luiz de Pinedo Quinto Jr., na época presidente do Sindicato dos Arquitetos e membro do Conselho Municipal de Habitação, destaca a importância desses encontros públicos anteriores ao processo de mobilização social ao afirmar que "essa Conferência teve o mérito de preparar a sociedade para uma participação ativa por ter balizado e levantado questões importantes para o PD". Também representante da Sociedade Civil, o arquiteto Fábio Vital, membro da ONG ambientalista Instituto Acqua, também elogia a transparência dos trabalhos ao qualificá-los como "um processo aberto" e também por se transformar num espaço onde se discutiu a cidade tendo como base o conjunto de problemas e de interesses, evitando assim a fragmentação.

Com isso, em 2002, se iniciaria a primeira etapa desse processo participativo, que foi voltada para realizar com base no diagnóstico da "cidade que temos" uma "escuta pública" sobre qual seria a "cidade que queremos". Para tanto, foi criado um novo Grupo Coordenador, para o Projeto Santo André Cidade Futuro, com membros dos mais diversos segmentos da sociedade, cujo objetivo seria viabilizar a escuta pública para se chegar a uma minuta de Plano Diretor que deveria ser o ponto de partida do debate público sobre o PD⁸.

2.2.2. Mobilização social e capacitação técnica

De junho a outubro de 2002 se iniciou a preparação do processo de escuta pública sobre qual seria o modelo de cidade desejado pelo conjunto da sociedade por meio da sistematização, pelo Instituto Polis, do conjunto de demandas resultantes das duas conferências da cidade e das experiências do Orçamento Participativo municipal ocorridas em anos anteriores. Nesse documento, constavam quais eram as grandes questões a serem enfrentadas por Santo André na perspectiva das pessoas que estiveram envolvidas nos diversos fóruns de mobilização.

Tal material acabou sendo objeto de um seminário interno do governo onde se percebeu que dentro da própria administração havia uma enorme carência de informações técnicas que eram absolutamente necessárias para a discussão do Plano Diretor.

Nesse mesmo seminário interno buscou-se ter contato com experiências de elaboração de PDs cujo objetivo era conhecer as diferentes estratégias e identificar as dificuldades já enfrentadas em outros lugares, para assim agilizar o processo em Santo André. Ficou claro para todos que era necessário antes de abrir o debate público, iniciar um processo de capacitação para formar moderadores e técnicos no sentido de que eles estivessem adequadamente preparados para o encaminhamento das discussões públicas, visto que o próprio setor público já demonstrava não ter o completo domínio do assunto.

Em setembro de 2002, buscando uma maior aproximação com o setor empresarial, até então pouco envolvido nos debates, iniciou-se a escuta da sociedade buscando, por meio de entrevistas, identificar quais eram as suas demandas e expectativas com relação ao Plano Diretor. Oito entidades estiveram envolvidas diretamente nessas discussões: 1) Associação Comercial de Santo

72 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SANTO ANDRÉ (SP)

André (ACISA); 2) Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-ABC); 3) Pólo Petroquímico

⁸ Ver "Prefeitura de Santo André lança Plano Diretor Participativo". Diário do Grande ABC, 20 de maio de 2002.

de Santo André; 4) Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (SECOVI); 5) Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA); 6) Federação das Entidades Assistenciais de Santo André (FEASA); 7) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e 8) Caixa Econômica Federal.

Avaliando a atuação do SINDUSCON-ABC durante todo esse processo, Paulo Piagentini, diretor da entidade, ressalta a transparência na forma de conduzir as discussões e o fato de ele ter tido espaço para defender as posições da entidade que estava representando. As argumentações de Luis Campos e Luis Antonio Cruz, diretores da ACISA vão nessa mesma direção. Para eles, o processo além de respeitar o espaço dos mais diversos segmentos sociais, valeu como um aprendizado e como uma forma de aproximação entre os próprios empresários e do setor empresarial de maneira geral com os movimentos sociais, algo considerado por eles como muito difícil em períodos anteriores. Ressaltam ainda, que os empresários e as demais entidades dos movimentos sociais descobriram a existência de preocupações comuns no decorrer dos diversos debates que se seguiram.

Em novembro de 2002, a escuta pública chegou aos bairros por meio de reuniões realizadas em diversas regiões da cidade. Mais de 250 pessoas de diversos segmentos sociais foram mobilizadas para tomarem conhecimento da importância do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade no planejamento do destino do município. Ainda nesse mesmo mês, foi realizada a 2ª Conferência Municipal de Habitação de Santo André reunindo 115 delegados que debateram questões acerca da importância do Plano Diretor e da necessidade de uma nova Política de Financiamento Habitacional.

Passada a fase de escuta pública, o Grupo Coordenador reuniu as diversas áreas da administração municipal para, com base em todo o processo de escuta e incluindo as políticas estratégicas de cada setor do governo, elaborar uma minuta inicial do Plano Diretor e apresentá-la à discussão pública.

2.2.3. Apresentando uma proposta e construindo coletivamente o Projeto de Lei para o novo Plano Diretor

Em 02 de abril de 2003, o Grupo Coordenador iniciou o processo de encaminhamento da segunda fase de elaboração do Projeto de Lei do PD: o debate público acerca de uma

proposta preliminar que resultou da fase de escuta pública. Simultaneamente já estava sendo

realizado na Câmara Municipal um encontro com entidades e movimentos sociais da área de direitos humanos com o objetivo de discutir o Plano Diretor em grupos de trabalhos organizados pelos seguintes segmentos: mulheres; criança e adolescente; comunidade negra; moradores de rua; juventude; deficientes; idosos e idosas e segurança⁹.

Nos meses de maio a junho se seguiram encontros com um total de 54 entidades divididas entre: 36 dos movimentos sociais, 12 do setor empresarial, seis ONGs e entidades técnicas e de pesquisa. Cerca de 50% dessas entidades participaram de pelo menos três reuniões. Nesses encontros se buscava não apenas conhecer a minuta que resultou da fase de escuta pública como também já se utilizava essas reuniões como um espaço para busca de composição e acordos entre os diversos interesses distintos acerca das propostas mais polêmicas que faziam parte dessa primeira versão do Projeto de Lei.

Os atores sociais presentes a esses encontros ressaltaram como o setor empresarial se mostrava desorganizado, na maioria das vezes com mais de uma proposta sobre o mesmo assunto e demonstrando não está habituado ao processo de discussão democrática. Na avaliação de Luiz de Pinedo Quinto Jr., representante do Sindicato dos Arquitetos e do Conselho Municipal de Habitação, a frágil presença dos empresários pode ser explicada em razão de eles "estarem acostumados a realizar pressão por interesses nos gabinetes fechados e que a discussão democrática se mostrava como uma novidade para eles". Instados a comentarem sobre como se viram inicialmente nesse processo, os representantes da ACISA, Luis Campos e Luis Antonio Cruz, revelaram que essa forma de defesa de interesses para o setor empresarial se constituiu num "aprendizado recente para todos".

Por sua vez, o representante do SINDUSCON-ABC, Paulo Piagentini também considerou como uma fase de aprendizado todo o período em que esteve envolvido na discussão do Plano Diretor e considera que os empresários foram aumentando progressivamente o seu envolvimento na medida em que perceberam que o processo estava tendo uma grande legitimação pública. Considera que apesar de exaustivo, os debates representaram uma forma de se conhecer melhor a cidade e de negociar interesses com os diversos segmentos que a formam.

74 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SANTO ANDRÉ (SP)

No segundo semestre de 2003, partiu-se para a elaboração da proposta final do Plano Diretor que

⁹ Ver "Começam as discussões do Plano Diretor". Diário do Grande ABC, 08 de abril de 2003.

deveria ser submetida à aprovação por um Congresso da Cidade que se realizaria ainda no final deste mesmo ano e que com base no que prevê o Estatuto da Cidade, deveria ter 200 delegados com direito a voto, sendo 60% - um total de 120 - da sociedade civil (60 representando os movimentos sociais; 40 do setor empresarial, e 20 representantes das ONGs e entidades de pesquisa) e 40% - um total de 80 - do Estado.

Os empresários que já reclamavam do fato de se sentirem prejudicados com a aprovação de uma proposta de redução do coeficiente da área de construção civil de seis vezes o tamanho do terreno para duas vezes, quando eles aceitariam tal redução para quatro, demonstraram maior irritação com a cota de representação do setor no Congresso da Cidade¹⁰. Argumentavam que teriam pouco espaço para encaminhar com viabilidade suas demandas, pois acreditavam que os movimentos sociais, as ONGs e os institutos de pesquisa estavam muito mais próximos de se somarem com os interesses do Estado, deixando assim o setor empresarial isolado.

Argumentando na mesma direção do empresariado, o vereador opositor Fernando Gomes do PTB, empresário do setor educação, afirma que a maioria das ONGs por receberem dinheiro da prefeitura para tocar projetos sociais acabam se comprometendo com os interesses do Poder Público municipal. Buscando reforçar a sua suspeita de que se operava um jogo de "cartas marcadas", Gomes afirma que os líderes de movimentos sociais também são ligados ao PT e que, portanto, se somam aos interesses do governo.

Com isso, acreditava que o empresariado estava sub-representado, fato que dificultava o encaminhamento dos interesses desse setor nos momentos em que se decidiria o conteúdo final da proposta do PD.

De qualquer forma, o Congresso da Cidade seria o fórum decisivo. As entidades já estavam se reunindo para a escolha dos delegados que votariam o conteúdo final do Projeto' de Lei sobre o novo Plano Diretor. Porém, ao perceber que não haveria como reverter uma possível derrota em pontos fundamentais de interesse do setor, os empresários divulgaram uma nota pública criticando o processo e alegando que era preciso de mais tempo para discutir alguns pontos divergentes do PD.

A prefeitura, por sua vez, buscando reduzir os pontos divergentes - naquele momento um total de 49 artigos, onde se destacavam: a redução do coeficiente de construção; a outorga onerosa (cobrança de tributação) para as novas construções com dimensões acima do coeficiente permitido; além de

¹⁰ Ver "Plano Diretor tem queda de braço em Santo André", Diário do Grande ABC, 25 de outubro de 2003.

diversos outros itens que versavam sobre tributos municipais, adiou o Congresso da Cidade para fevereiro de 2004 e abriu uma mesa de negociação com os diversos segmentos para evitar que eventuais disputas por propostas divergentes pudessem dividir o plenário na hora da votação e comprometer os trabalhos finais de aprovação da proposta de Plano Diretor¹¹.

Após um longo processo de negociação, considerado extremamente desgastante por todos os segmentos envolvidos nessa discussão, restaram ainda 12 pontos divergentes, que ficaram para votação em plenário no Congresso da Cidade¹². Vale destacar a relevante atuação do Executivo ao criar um ambiente favorável para a diminuição dos pontos de conflitos no momento em que tomou a decisão de adiar o Congresso e constituir uma mesa de negociação para aumentar o nível de consenso sobre a proposta de PD. Se isso foi necessário para evitar um ponto maior de atrito com o setor empresarial, os membros desse segmento também reconhecem que o setor só se envolveu de fato na reta final e que, talvez, se tivessem dado uma maior importância ao processo desde o seu início, teriam chegado ao seu final mais articulados e com um menor nível de desgaste perante os outros setores.

Comentando a postura dos empresários que com a divulgação de uma carta pública conseguiram adiar o Congresso da Cidade e reabrir as discussões sobre os pontos de interesse do setor, Maria de Fátima Carvalho, diretora do Conselho Municipal da Habitação afirma que "o empresariado, no início, subestimou o processo de mobilização para a construção coletiva do PD e quando eles perceberam o rumo e a legitimidade que os debates estavam tomando resolveram dar mais importância. Porém, o tempo para se fazer pressão para a defesa de seus interesses já era bastante reduzido". Assim, ela acredita que a iniciativa foi uma tentativa de criar obstáculos para a construção coletiva do PD, fato que ela mesma acredita não logrou sucesso já que uma proposta coletiva acabou sendo encaminhada para a deliberação do Congresso da Cidade, onde o empresariado ainda tentou modificar alguns pontos que consideravam prejudiciais aos seus interesses.

76 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SANTO ANDRÉ (SP)

2.2.4. O Congresso da Cidade

Realizado em fevereiro de 2004, o Congresso da Cidade representou o processo de deliberação final do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Santo André. Um total de 167 delegados se fizeram

¹¹ Ver "Polêmica em torno do Plano Diretor adia Congresso da Cidade". Diário do Grande ABC, 22 de novembro de 2003.

¹² Todos eles estavam vinculados a definição dos coeficientes da Construção, edificações em áreas de proteção ambiental ou estritamente residencial, o tamanho das edificações de impacto ambiental com área construída acima de 5.000 m², bem como sobre questões relativas a forma de cobrança de tributos municipais decorrentes da autorização de se edificar para além dos padrões estabelecidos pelo PD.

presentes no evento¹³. No quadro abaixo pode se visualizar a representação por segmento dos participantes com direito a voto.

Participantes do Congresso da cidade por segmento social

Função	Segmento	Total	(%)
Delegado	Movimentos sociais	45	26,95
Delegado	Empresário	28	16,77
Delegado	ONGs, entidades de pesquisa/universidade	15	8,98
Delegado	Prefeitura	79	47,30
Total		167	100,00

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo de Santo André

Conforme se verifica no quadro acima, nenhum dos segmentos tiveram suas cotas de delegados inteiramente representadas no Congresso da Cidade. Foram 33 ausências sendo 15 dos movimentos sociais, 12 do setor empresarial e cinco das ONGs e entidades de pesquisa e uma da prefeitura.

Apesar de terem participado do Congresso da Cidade enviando os seus delegados para atuarem como representantes do setor, em todos os 12 pontos de conflitos que foram a plenário, o setor empresarial saiu derrotado e não conseguiu conquistar aliados nos demais segmentos. Por exemplo, durante a votação do Artigo 65 que prevê "um limite máximo de dois pavimentos para as edificações em lotes lindeiros e defrontantes às Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA)", o setor empresarial propôs excluir a palavra defrontantes.

Resultado: foi mantido o texto original por 128 votos contrários a alteração contra 21 favoráveis, todos os votos favoráveis foram de delegados da área empresarial. Porém, apesar de todo embate, aprovou-se uma proposta de Plano Diretor. Mas, os próprios empresários já deixaram claro que por discordarem de alguns pontos do texto final, eles irão pressionar a Câmara Municipal para que se faça modificações nessa proposta antes de se aprová-la definitivamente. Vale destacar que é do Legislativo a prerrogativa de aprovar definitivamente o PD, assim como qualquer outra legislação, seja

da forma em que o projeto foi enviado ou então fazendo alterações por meio de emendas. Desse modo, os empresários vão utilizar um artifício legal que também é o mecanismo de poder mais comumente utilizado pelo setor: exercer pressão sobre os parlamentares. De acordo com o

¹³ Ver "Santo André tenta fechar Plano Diretor para os próximos 10 anos hoje". Diário do Grande Abc. 07 de fevereiro de 2004.

depoimento de membros dos movimentos sociais, o maior poder de pressão dos empresários, sobretudo os da construção civil, está no fato de eles serem grandes doadores de recursos para as campanhas eleitorais de candidatos aos cargos de vereador e prefeito. Argumentam que como 2004 era um ano eleitoral, pode ser que eles logrem sucesso e alterem alguns pontos do PD no momento em que o Legislativo for se posicionar sobre esta nova lei.

Passada a fase de disputa eleitoral, no dia 17 de dezembro de 2004, a Câmara Municipal de Santo André aprovou por 19 votos favoráveis contra dois contrários, o novo Plano Diretor. o PD foi apreciado por três comissões parlamentares de mérito antes de chegar ao plenário: Justiça; Desenvolvimento Urbano e Finanças, onde sofreu pequenos ajustes para não haver problemas relativos a conflitos jurídicos com a Constituição Federal e muito menos com o Estatuto da Cidade. Após isso, já no primeiro semestre de 2005, iniciou-se a fase de regulamentação. Já foram definidas as instâncias participativas, bem como a forma de funcionamento e os critérios de participação dos diversos segmentos no Conselho de Representantes do Plano Diretor. No segundo semestre de 2005 está sendo discutida a nova Lei de Uso de Ocupação do Solo, fato que vai mobilizar muitos debates na busca de acordos que façam superar as divergências de interesses entre a setor empresarial da Construção Civil, os Movimentos Sociais e a própria Prefeitura.

3. Conclusão

Quando foram perguntados se o Projeto de Lei do Plano Diretor representa os interesses dos segmentos sociais que se fizeram presentes em todo os debates, os entrevistados, inclusive os do setor empresarial, elogiaram o processo e demonstraram identificação com resultado que foi alcançado, ressalvado os pontos de divergências do setor empresarial já destacados anteriormente.

De acordo com Maurício Mindrisz, Secretário Municipal de Orçamento e Planejamento Participativo durante a primeira gestão Avamileno, o resultado final da proposta de PD representa por um lado todo processo de amadurecimento dos diversos segmentos que, apesar dos interesses

distintos, encontraram no diálogo a principal forma de superar conflitos, assim como demonstra o papel propositivo do Executivo que sempre buscou costurar acordos para se chegar a um desejo de cidade que refletisse o conjunto de seus moradores.

Integrante da Formula Lilás, ONG vinculada às causas feministas, Sônia Maria Pazzeto também elogia todo o processo e destaca que o seu resultado reflete o amadurecimento alcançado pelos movimentos sociais que passou pensar a cidade no conjunto e, como consequência, traçou as suas ações também tendo como foco as gerações futuras e como essa cidade estará se desenvolvendo, deixando de dar prioridade exclusiva para as demandas mais imediatas.

Os empresários e representantes da ACISA, Luis Campos e Luis Antonio Cruz, afirmam que o mais importante desse processo, independentemente das divergências existentes, foi fato de se ter possibilitado ao conjunto dos moradores a função de planejar a cidade que eles desejam. Ressaltam ainda uma experiência por eles considerada valiosa: o intenso diálogo do *setor* empresarial com os movimentos sociais, ocasião em que eles perceberam que apesar dos conflitos de interesses, há muitos pontos que são comuns entre esses dois segmentos e que pode significar a construção de ações conjuntas no curto prazo. Citam como exemplo as questões ligadas ao meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida nas áreas mais degradadas da cidade.

Para o ambientalista Fábio Vital, que se diz completamente identificado com o texto final da proposta do PD, o mais importante desse processo foi ele não ter se transformado numa disputa por uma concepção de cidade previamente construída e imposta de cima para baixo. Afirma que o texto final representa a busca de consenso e a incorporação dos diferentes olhares.

Vale ressaltar que o ponto mais inovador dessa experiência de elaboração da proposta de Plano Diretor de Santo André foi o seu processo participativo. São raros os casos em que os dirigentes municipais estimulam a participação popular para discutir como cidade vai se desenvolver e o que vai ser priorizado, assim como também são raros os casos em que os administradores públicos se tomam os principais fiadores do protagonismo social. É

preciso destacar a enorme vontade política dos gestores da cidade. Sem o estímulo e o envolvimento direto dos membros da administração municipal provavelmente não se alcançaria a participação cidadã da forma que se atingiu do início ao fim das discussões, chegando à sua aprovação final pela Câmara Municipal.

Por fim, fica como lição o que muitos membros da gestão municipal de Santo André já havia destacado: é preciso combinar mobilização social com articulação institucional. A aprovação do PD pelo legislativo municipal com 19 votos favoráveis de um total de 21, se traduz na legitimação de um processo que foi construído de baixo para cima e que só logrou sucesso por ter tido o mérito de incorporar a idéia de que a construção do espaço público ideal deve refletir a vontade do conjunto de interesses que formam a comunidade.

É o interesse público sendo definido pelo próprio público.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec., Dez 2001, voU5, no.4, p.130-135.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Studio NobellFapesp, 1997.

Documentos consultados

1. Texto Base para discussão da proposta de Plano Diretor (2003).
2. Projeto de Lei para discussão no Congresso da Cidade (2004).
3. Lei orgânica do Município de Santo André.
4. Reportagens do Diário do Grande ABC (2002-2004)

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, V. 10, N.46 - JAN/ ABRIL 2005