

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**VOLUME 02**

**GOVERNANÇA E  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**METRÓPOLES:**

UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL



02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024



UFRN/NATAL

20 ANOS DO NÚCLEO NATAL  
ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

# METRÓPOLES:

UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL



02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024



UFRN/NATAL

ORGANIZAÇÃO



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Núcleo RMNatal  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

APOIO



**UFRN**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO GRANDE DO NORTE



**PPEUR**  
Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais



**RIO GRANDE  
DO NORTE**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTUDO E PLANEJAMENTO  
DE ORÇAMENTO E GESTÃO - SEPLAN



## Coordenação Geral do Evento

Maria do Livramento Miranda Clementino  
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

## Coordenação dos Simpósios Temáticos

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

## Comissão Científica

Adauto Lucio Cardoso – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Ana Claudia Duarte Cardoso – Núcleo Belém (PPGAU e PPGE-UFPA)

Beatriz Tamasso Miotto – Núcleo RMNatal (PPGGT-UFABC)

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo – Núcleo RMNatal (EAESP-FGV)

Cláudio Roberto de Jesus – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Demóstenes Andrade de Moraes – Núcleo Paraíba (UFCG)

Glenda Dantas Ferreira – Núcleo Paraíba (UFPB)

Juciano Martins Rodrigues – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Juliana Barcelar de Araujo – Núcleo RMNatal (PPECO/UFRN)

Juliano Pamplona Ximenes Ponte – Núcleo Belém (PPGAU e PPGGRD-UFPA)

Lindijane de Souza Bento Almeida – PPEUR/IPP-UFRN/ Núcleo RMNatal

Livia Izabel Bezerra de Miranda – Núcleo Paraíba (PPGDR-UEPB/MDU e PPGE-UFPE)

Luis Renato Bezerra Pequeno – Núcleo Fortaleza (PPGAUD-UFC)

Lucia Maria Machado Bógus – Núcleo São Paulo (PPGCS-PUC-SP)

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrópoles)

Marcelo Gomes Ribeiro – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Maria Camila Lofredo d'Ottaviano - Núcleo São Paulo (FAU-USP)

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha – Núcleo RMNatal (PPGAU/PPEUR-UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino – Núcleo RMNatal (PPEUR-UFRN)

Orlando dos Santos Junior – Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ)

Raquel Maria da Costa Silveira – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Richardson Leonardi Moura da Câmara – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Ruth Maria da Costa Ataíde – Núcleo RMNatal (PPGAU/UFRN)

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros – Núcleo RMNatal (PPGCISH-UERN)

Zoraide Souza Pessoa – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

## Elaboração

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Fabiane Iasmim Andrade de Azevedo

Erociano Vitor Freitas Morais

## Arte

Leticia Danielle Campelo Nunes da Cruz

## Monitores

Erociano Vitor Freitas Morais

Bárbara Bruna Araújo Bezerra

Beatriz Medeiros Fontenele

Brunno Costa do Nascimento Silva

Dalliana Ferreira Brito Grisi

Dionaldo Pereira de Souza Júnior

Dominique dos Santos Tiago

Gabriele Cristine de Oliveira

Lucas Marinho de Oliveira

Maria Ritha Galvão de Figueiredo

Sarah Juliane Nascimento Marreiros

Yan de Oliveira Machado

## Comissão de Comunicação

Tuanni Borba (Coordenadora nacional de Comunicação do INCT Observatório das Metrópoles)

Brunno Costa (Coordenador local de Comunicação do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Rayssa Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

## Comissão Executiva

Ana Emilia Couto (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Brunno Costa (Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Erociano Morais (Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Fabiane Azevedo (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Karoline de Souza (Gerente Administrativa INCT Observatório das Metrópoles)

Lucas de Lira (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Priscila de Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Rayssa Souza (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

Wagner Muniz (Bolsista do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo RMNatal)

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

02 A 04 DE SETEMBRO DE 2024

UFRN/NATAL

20 ANOS DO NÚCLEO NATAL  
ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

CS CamScanner

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

E46

Encontro Nacional : Metrópoles : um futuro é possível (1. : 2024 : Natal). Anais. Governança e Participação Social – vol. 2 [livro eletrônico] / Observatório das Metrópoles ; organização de Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros, Maria do Livramento Miranda Clementino. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2024.

35 Mb ; PDF

ISBN 978-65-5252-079-1 (e-book)

1. Governança 2. Participação social 3. Fortalecimento institucional 4. Federalismo fiscal  
5. Financiamento das cidades I. Título II. Observatório das Metrópoles III. Clementino, Maria do Livramento Miranda IV. Queiroz de Medeiros, Sara Raquel Fernandes.

24-5729

CDD 307.76

CDU 316.334.56

---

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

**Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ**  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

[observatoriodasmetrosoles.net.br/](http://observatoriodasmetrosoles.net.br/)

LETRACAPITAL

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# APRESENTAÇÃO

Este é um dos três volumes dos Anais do Encontro Nacional “Metrópoles: um outro futuro é possível”, que compreende uma coletânea abrangente de pesquisas e discussões sobre o futuro urbano no Brasil, resultado do evento realizado em Natal, RN, de 2 a 4 de setembro de 2024. Promovido pelo Núcleo Natal do INCT Observatório das Metrópoles, o evento celebra suas duas décadas de atuação, as quais têm sido dedicadas ao estudo e análise das metrópoles brasileiras e suas dinâmicas de desenvolvimento. Com o apoio da Coordenação Nacional do Observatório das Metrópoles, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN, o encontro reuniu pesquisadores, gestores públicos, profissionais e representantes da sociedade civil, todos comprometidos com a construção de um futuro urbano mais justo e inclusivo.

Cada volume é dedicado a uma questão central debatida nos simpósios temáticos do evento:

. Volume 1 – Habitação e Urbanismo: contém contribuições dos simpósios “Moradia e Habitação”, “Illegalismos Urbanos” e “Segregação e Desigualdades”.

. Volume 2 – Governança e Participação Social: reúne artigos relativos aos simpósios “Participação Social”, “Governança e Fortalecimento Institucional” e “Federalismo Fiscal e Financiamento das Cidades”.

. Volume 3 – Economia, Meio Ambiente e Sustentabilidade Urbana: agrega discussões apresentadas nos simpósios “Transporte e Mobilidade Urbana”, “Saneamento Ambiental”, “Mudanças Climáticas e Cidades” e “Economia Metropolitana e Desenvolvimento Regional”.

Mais do que uma coleção de artigos, os Anais são um recurso indispensável para acadêmicos, gestores e cidadãos interessados no futuro das cidades. Os textos apresentados oferecem uma combinação de análises teóricas e estudos de caso, proporcionando reflexões e propostas para enfrentar desigualdades urbanas, promover cidades inclusivas e transformar o direito à cidade em realidade para todos.

Ao explorar as ideias e debates aqui contidos, os leitores encontrarão inspiração para imaginar e contribuir com um modelo de cidade mais inclusivo e sustentável, onde as políticas e estruturas urbanas atendam a todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

Agradecemos profundamente a todos os autores, apoiadores e participantes que tornaram o evento e estes Anais possíveis.

Sara Raquel F. Q. de Medeiros

Maria do Livramento Clementino

An aerial photograph of a coastal town and beach, overlaid with a dark blue rectangular box containing white text. The background shows a dense residential area on the left, a road, and a sandy beach leading to the ocean on the right. The sky is filled with soft, white clouds.

# Participação Social

## Coordenação

Demóstenes Andrade de Moraes – Núcleo Paraíba (UFCG)  
Lindijane de Souza Bento Almeida – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

- A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DOS MUNICÍPIOS NA ELABORAÇÃO DO PDUI/RMRJ: contexto, metodologia, limitações e resultados** 9-19  
Kelson Vieira Senra (UFF)
- 
- ASSOCIATIVISMO URBANO: experiências e desafios em Natal/RN** 20-32  
Lindijane de Sousa Bento Almeida (PPEUR/IPP – UFRN), Raquel Maria da Costa Silveira (PPEUR/IPP – UFRN), Glenda Dantas Ferreira (UFPB), Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN) e Bruna Cristiano Paulino Pereira (UFRN)
- 
- CAPACIDADES ESTATAIS, INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: uma análise comparativa das regiões metropolitanas de Natal, Rio Grande do Norte (Brasil) e Guadalajara no estado de Jalisco (México)** 33-48  
Jaadiane Rocha dos Santos (PPEUR/IPP – UFRN), Richardson Leonardi de Moura Câmara (PPEUR/IPP – UFRN) e Lindijane de Souza Bento Almeida (PPEUR/IPP – UFRN)
- 
- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA POLÍTICA URBANA: o período 2003-2016 e a necessidade de retomada dos canais de participação** 49-59  
Ana Maria Isar dos Santos Gomes (PUC Minas – Observatório das Metrôpoles)
- 
- DESIGUALDADE DELIBERATIVA EM CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL–RN: desafios a gestão participativa** 60-73  
Luciano Vieira Dutra (IFRN)
- 
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM JOÃO PESSOA/PB: um olhar sobre a dimensão do orçamento público (2013-2020)** 74-88  
Glenda Dantas Ferreira (UFPB), Sabrina Soares Santos (UFPB) e Vico Dênis Sousa de Melo (UFPB)
- 
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim/RN (2020/2021)** 89-100  
Amanda Karoliny Soares de Lima Barros (UFRN) e Lindijane de Souza Bento Almeida (PPEUR/IPP – UFRN)
- 
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO: o orçamento participativo como modelo de administração democrática** 101-114  
Clemir Regina Pela Meneghel (IJSN/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Vitória), Julia Curto Uliana (IJSN/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Vitória), Adriano do Carmo Santos (IJSN/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Vitória) e Maria Amélia Santiago Ataíde (IJSN/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Vitória)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, REVISÃO DE PLANOS DIRETORES E O DIREITO À CIDADE: processos observados em municípios na Região Metropolitana de Maringá** 115-126

Celene Tonella (PPP/UEM) e Angela Maria Endlich (DGE/PGE – UEM)

**QUEM MANDA NA CIDADE? NOTAS SOBRE COMO VEM SE DANDO A PARTICIPAÇÃO E CONTROLA SOCIAL SOBRE O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA DA CIDADE DE JOÃO PESSOA** 127-140

Alexandre Sabino do Nascimento (UFPB/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba) e Larissa Bernardo Ferreira (UFPB/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba)

**RECONHECENDO LUGARES E DIREITOS: mapeamento participativo na caracterização de assentamentos populares em Campina Grande - PB** 141-161

Bruna Almeida de Lima (Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba) e Nicolas Dias Almeida (UEPB)

**SOS PONTA NEGRA: uma análise da participação social para embargar a construção de edifícios nas encostas do Morro do Careca** 162-176

Karen Ann Câmara Bezerra de Sá (UFERSA)

**UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DOS MUNICÍPIOS COMPONENTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RM CARIRI) ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2020** 177-189

Geovane Gesteira Sales Torres (UFRN), Caio Ricardo da Silva (UFCA), Leandro Pereira de Melo Bezerra (UFCA) e Milton Jarbas Rodrigues Chagas (UFCA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DOS MUNICÍPIOS NA ELABORAÇÃO DO PDUI/RMRJ: contexto, metodologia, limitações e resultados

Kelson Vieira Senra (UFF)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

Este artigo analisa a participação da sociedade e de representantes dos municípios no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMJ<sup>1</sup>, concluído em julho de 2018. Em primeiro lugar, apresentamos um breve contexto com referências teóricas e históricas da participação da sociedade em políticas públicas da área do planejamento urbano no Brasil nas últimas décadas, com destaque para as regiões metropolitanas. Em seguida, relatamos o histórico da participação na elaboração do PDUI/RMJ, ressaltando aspectos positivos e limitações identificadas. Ao final, apresentamos conclusões que podem contribuir com a análise de outros processos de planejamento metropolitano, inclusive com o própria RMJ.

**Palavras-chave:** Participação da sociedade; planejamento metropolitano; planejamento participativo

### A participação da sociedade e dos municípios na elaboração do PDUI/RMJ-2018: contexto, limitações e resultados

O PDUI/RMJ foi o primeiro plano metropolitano do Rio de Janeiro a contar com a participação de representantes da sociedade, por meio de um conjunto de atividades, tendo reunido representantes da sociedade e de prefeituras municipais. A questão é saber se esta participação teve alguma efetividade, se alcançou resultados. A análise da participação da sociedade na elaboração do PDUI/RMJ leva em consideração algumas referências teóricas, o histórico do tema no Brasil e o contexto em que se deu o processo do planejamento metropolitano.

Em primeiro lugar é necessário considerar que a participação da sociedade nas políticas públicas no Estado contemporâneo se dá em um contexto de coexistência de duas concepções distintas de democracia: uma representativa, onde a população elege seus representantes e constitui governos; e uma participativa, onde os cidadãos podem ir a fóruns públicos tratar de seus interesses. A convivência das democracias participativa e representativa, segundo SANTOS, B. (p. 75, 2002), pode assumir duas formas possíveis: a primeira seria a coexistência, quando há convivência entre a forma vertical e burocrática de administração pública, com a participação da sociedade em nível local; a segunda seria de complementariedade, o que implica em uma articulação mais elaborada e profunda entre os dois sistemas.

A participação da sociedade nas políticas públicas é defendida por vários autores. PASSOS, L. (2010) aponta uma série de argumentos favoráveis à democracia participativa, como o efeito psicológico e educativo desse processo, resultando no desenvolvimento de uma ação responsável e na construção da cidadania. OLIVEIRA, C. M. (et al, 2018), cita Habermas, para evidenciar as vantagens da participação, afirmando que o envolvimento do cidadão possibilita maior ajustamento da atuação da administração pública às efetivas necessidades da população, além de favorecer a formação de uma consciência cívica. No entendimento de SOUZA, M. (2001):

“a participação, uma vez superados obstáculos, reforça o exercício da cidadania, ao expandir as chances de maior integração e minimização da exclusão dos desprivilegiados em relação ao acesso a fatores de satisfação de necessidades básicas.” (SOUZA, M., 2001, p. 390)

A participação da sociedade nas políticas públicas e no planejamento urbano pode ocorrer de diferentes formas e níveis de profundidade. Para OLIVEIRA, M. (et al, 2016) há cinco níveis de intervenção nas políticas públicas e no planejamento urbano em particular: o direito de informação; a participação restrita à audição; a participação com direito à

<sup>1</sup> O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado utiliza a sigla PDUI nos documentos finais, tendo sido adotado neste artigo, embora em alguns outros documentos tenha sido usada a sigla PEDUI.

negociação; a admissão de instrumentos de planejamento de iniciativa privada; e a contratualização de soluções jurídicas. SOUZA, M. (2001), por sua vez, destaca outros aspectos relevantes que condicionam a participação da sociedade e se referem à escala espacial da participação (projeto, comunidade, região), e o nível de profundidade da participação (diretrizes, concepção, detalhamento, implementação). Há que se considerar as características e limitações da participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão urbana. A participação da sociedade pode ocorrer de maneira efetiva ou se tratar apenas de um processo formal, que visa cumprir com exigências legais e administrativas, mas que pouco contribui efetivamente.

A participação em políticas urbanas, segundo SOUZA, M. (2001), pode ser classificada em três grupos, com oito categorias distintas. O primeiro grupo se refere às situações de não participação, que abrangem intervenções onde não há qualquer diálogo com a população e situações de manipulação de moradores. O segundo grupo abrange os casos de pseudoparticipação, que ocorrem das seguintes maneiras: a) quando o Estado apenas disponibiliza informações sobre uma proposta de intervenção ou planejamento; b) quando o Estado realiza uma consulta, que pode ser útil para o balizamento de uma atividade de planejamento; e c) cooptação de líderes selecionados e canais participativos. O último grupo inclui os casos em que há uma participação autêntica que ocorreriam quando: a) onde Estado e sociedade civil firmam parcerias e colaboram com diálogo e transparência; b) nos casos de delegação de poder onde se configura numa situação de cogestão entre Estado e sociedade civil; c) nos casos de autogestão, com políticas e intervenções de modo autogestionário.

A participação da sociedade em políticas urbanas no Brasil se destaca a partir dos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país e da elaboração da Constituição Federal de 1988. O Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU Reforma Urbana<sup>2</sup> levou à aprovação do Capítulo de Política Urbana da CF 1988 (Artigos Constitucionais 182 e 183), onde o planejamento urbano foi consagrado como principal instrumento da função social da cidade e da propriedade, sendo exigido a sua elaboração em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes.<sup>3</sup>

Nos anos 1980 ocorreram importantes experiências de gestão com a participação da sociedade em governos municipais chamados de democráticos e populares, com viés de esquerda, que implementaram políticas sociais e de enfrentamento da desigualdade urbana (MARICATO, E. 2011). Destacam-se duas experiências importantes: a produção de moradias de interesse social por meio de autogestão, no município de São Paulo, durante a gestão da Prefeita Luiz Erundina (1989-1983); e o orçamento participativo que teve início em Porto Alegre, RS, e foi adotado em várias outras administrações municipais.

De todo o histórico das políticas urbanas, SOUZA, M. (2001) considera que uma das melhores experiências de participação da sociedade em políticas públicas ocorreu nos processos de orçamento participativo em municípios brasileiros, iniciado nos anos 1980, em Porto Alegre, RS. Para este autor, o O.P, como era chamado, criou uma via alternativa à democracia representativa, permeada de vícios fundados na arrogância tecnocrática e no distanciamento dos dirigentes públicos dos interesses dos cidadãos. As experiências de orçamento participativo incentivaram uma politização do processo orçamentário e possibilitam um controle direto e efetivo pela sociedade civil dos investimentos da administração pública, municipal e, nestes processos, a população também se beneficiou com a ampliação da consciência dos seus direitos, estabelecendo uma ligação entre o planejamento e as funções executivas do Estado<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A proposta inicial de Reforma Urbana foi inicialmente formulada no Congresso de Arquitetos, em 1963, em Petrópolis, Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> TANAKA, G. (2018), afirma que a obrigatoriedade do Plano Diretor foi, de fato, uma derrota dos movimentos sociais, imposta por parlamentares conservadores e a tecnocracia estatal.

<sup>4</sup> O orçamento participativo municipal entrou em declínio no Brasil a partir da década de 2000, por uma série de razões, entre elas a redução dos investimentos públicos, imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e aumento da vinculação de receitas e despesas que reduziram a discricionariedade dos gastos públicos. Além disso, segundo BEZERRA, C.P. (2016), o Orçamento Participativo foi deixado de lado pelo PT quando este

Após a aprovação da Constituição Federal, seguiram-se os processos de elaboração das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais. Em seguida, no início dos anos de 1990, foi elaborada a primeira leva de planos diretores municipais pós-Constituição, sendo que poucos contaram com uma participação efetiva da sociedade e, embora tenham incorporado o conceito de função social da cidade e da propriedade, não incluíram instrumentos para sua efetivação, suscitando as primeiras críticas a esse modelo (TANAKA, 2018). A regulamentação do capítulo de política urbana da CF/1988 só ocorreu em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.157/2001), que passou a exigir a participação da população na gestão da cidade e na elaboração dos planos diretores municipais, por intermédio de instrumentos como órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas, conferências e projetos de lei de iniciativa popular (BRASIL, 2001).

Neste contexto, a participação da sociedade na política urbana foi incentivada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003, no primeiro Governo do Presidente Lula (2003 a 2007, e 2008 a 2011), depois de um longo período de vazio institucional. O Ministério das Cidades realizou conferências nacionais, instalou o Conselho Nacional das Cidades, e estimulou estados e municípios a tomarem a mesma iniciativa, o que teve grande repercussão no país. A participação da sociedade foi defendida inclusive por organismos internacionais, como o Banco Mundial (BIRD), mas com objetivo de aplicar de forma eficiente os recursos existentes para o desenvolvimento urbano, e não para tratar de questões estruturais da cidade. Segundo MARICATO, E. (2011), a política urbana nunca foi tão participativa quanto durante os governos do Presidente Lula, no entanto:

“A possibilidade de debater temas estruturais é remota não apenas para a diretora do BIRD, mas também para a maior parte dos movimentos sociais e ONGs, que se multiplicaram no Brasil e no mundo, guiados pela hegemonia do “participativismo”. (MARICATO, E., 2011, p. 90)

Neste mesmo período, durante o(s) Governo(s) Lula (2003 a 2007, e 2008 a 2011), foi realizada a campanha do Plano Diretor Participativo, que alcançou numerosos municípios, mas se desdobrou em poucos resultados no sentido de promover o acesso a terra urbana bem localizada para a população de menor renda e a apropriação social da cidade (OLIVEIRA e BIASOTO, 2011). Segundo OLIVEIRA, C. (et al, 2018), a imposição da participação, assegurada pelo Estatuto da Cidade, possibilita extrapolar a esfera técnica do planejamento urbano, mas constata-se uma tênue participação da sociedade, dada a fragmentação dos conselhos, a dispersão de competências, e o esvaziamento de instâncias participativas, vista a sua completa ineficiência, muitas vezes constando apenas para cumprir um processo formal exigido pela legislação.

Durante os anos de 1990 e 2000 a participação da sociedade também foi valorizada na metodologia de planejamento estratégico das cidades. Para SANCHES, F. (1999, p. 115), os planos estratégicos são apresentados como “instrumentos capazes de obter consenso político para a execução de grandes projetos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano” e buscam promover a participação de instituições e representantes da sociedade, agentes públicos e privados, com o objetivo de legitimar suas propostas de empresariamento urbano. De acordo com VAINER, C. (2000), o consenso é uma necessidade para viabilizar a subordinação do poder público às exigências do capital, o plano estratégico depende de que a cidade esteja unificada em torno do projeto hegemônico, sem o que não há possibilidade de estratégias vitoriosas. O discurso do planejamento estratégico revela o tratamento da cidade como uma massa homogênea, onde somente “um projeto unitário, coeso, legítimo e universalmente aceito” poderá ser levado adiante.” (VAINER, C., 2000b, p. 93).

VAINER cita ASCHER, F. (1994), para mencionar que o empresariamento urbano visa elaborar um projeto consensual que transcende o campo das filiações político-partidárias a fim de garantir aos investidores a sua permanência a médio e longo prazos. Nesse sentido, o planejamento estratégico urbano trabalha para fortalecer um patriotismo de cidade, que nega a diversidade e a política local. SANCHES, F. (1999) aponta ainda que a participação e a aprovação dos cidadãos aos projetos

---

assumiu o Governo Federal, em 2003, tendo o partido optado por fortalecer mecanismos como conselhos setoriais, enfraquecendo os mecanismos de orçamento participativo, que foram paulatinamente abandonados nas gestões municipais.

da cidade e uma aparente unanimidade, fazem parte do discurso oficial, que busca demonstrar o sucesso do planejamento estratégico. Na visão da referida autora é necessário avaliar como ocorre a participação no planejamento estratégico e verificar sua natureza, uma vez que, segundo esta autora, cabe indagar:

“trata-se de uma participação efetiva ou representada, passiva ou ativa, legitimadora ou transformadora dos projetos oficiais?” (SANCHES, 1999, p. 126).

## Participação na escala das regiões metropolitanas no Brasil

Quando se trata da construção de espaços de participação da sociedade e conselhos na escala metropolitana, ocorre um maior complexificação, como sugere análise de MELCHIORIS, L.C. (2017). Esta autora cita KLINK, J. para quem a participação na governança metropolitana ocorre em relações que “são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder” (KLINK, 2009, p. 418, apud MELCHIORIS, L. C., p. 3, 2017). A participação de representações da sociedade em políticas públicas na regiões metropolitanas tende a ocorrer em mecanismos e instituições de governança metropolitana, chamada também de “governança participativa” ou, alternativamente, identificadas como “governança interativa”, onde o discurso político tem um tom mais conciliador e integrador, influenciando maior interação entre os agentes (KOOIMAN, et al, 2008, apud MELCHIORIS, L., p. 4, 2017).

Ainda segundo MELCHIORIS (2017), a escala metropolitana tende a limitar a participação da sociedade, em contraste com os pequenos municípios, onde os cidadãos tendem a maior contato com os gestores, em reuniões de conselhos, etc. (OAKERSON, 2004; FREY; BARCELLOS, 2011, apud MELCHIORIS, L., 2017). Para a autora acima, várias questões relativas à participação nas regiões metropolitanas estão na pauta. Em que escala deve se dar a participação? Local (comunitária), metropolitana, ou em ambas? Quem devem ser os agentes envolvidos? A participação deve se dar individualmente ou por meio de representantes? Os processos devem ser informativos, consultivos e ou deliberativos? É possível a utilização de novas tecnologias eletrônicas para ampliar a participação? Entre outras questões a aprofundar. (MELCHIORIS, L., 2017)

A experiência de participação no planejamento metropolitano mais recente e conhecida no Brasil, ocorreu em Belo Horizonte, MG. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), concluído em 2011, foi elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), contando com participação da sociedade, considerando questões como complexidade, fragmentação e heterogeneidade. O PDDI considerou o tema da identidade metropolitana, cuja compreensão e amadurecimento, no meio de agentes públicos e da população, certamente, é um desafio de médio e longo prazos. Segundo TONUCCI, J. (2012), o PDDI-RMBH demonstrou que é possível promover maior mobilização da sociedade. Este autor mencionado afirma:

“a perspectiva crítica, compreensiva, transdisciplinar, participativa e experimental-processual, que serviu de orientação à elaboração do PDDI, expressa um avanço conceitual e metodológico quanto aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial” (TONUCCI, J., 2012, p. 205)

Contudo, como observa SOSA, M. (2017), ocorre uma multiterritorialidade nas regiões metropolitanas, onde há uma composição heterogênea de municípios em termos econômicos e demográficos e o domínio de Belo Horizonte, a cidade núcleo. A sobreposição de identidades de bairros, municípios, sub-regiões e região metropolitana dificulta a formação de uma cidadania na escala metropolitana. Essa limitação é agravada pelo fato de a região metropolitana não ter representatividade institucional ou mandatários eleitos diretamente pela população. Outro aspecto dificultador é o fato de que as regiões estão expostas ao processo de perda de especificidade local, uma vez que se encontram imersas no processo de globalização e de homogeneização cultural.

Nesse contexto, a questão da identidade local ganha importância. O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH diagnosticou a existência de identidades locais e propôs a construção de uma identidade metropolitana visando a emancipação social. O PDDI-RMRH entendeu que formar uma consciência metropolitana contribuiria para a governança metropolitana e projetos com identidade metropolitanos, constituindo-se em mais um aspecto a ser considerado no processo de participação da sociedade. SOSA, M. (2017) analisa os primeiros casos da política da RMBH, que visa promover e qualificar a ação cidadã no processo de planejamento metropolitano, chamada de “Lugares de Urbanidade Metropolitana – LUMES”. SOUSA, M. F. (2017) cita Castells (2000), para apontar três formas de construção de identidade: (i) a identidade legitimadora: introduzida pelas instituições dominantes; (ii) a identidade de resistência: criada por agentes que questionam a lógica da dominação; (iii) identidade de projeto: quando atores sociais constroem uma identidade buscando a transformação social. (SOSA, M., p. 3, 2017).

### Participação da sociedade e de municípios no caso do PDUI/RMRJ

O PDUI/RMRJ foi a primeira experiência de planejamento da metrópole do Rio de Janeiro que contou com participação da sociedade e de municípios. Em 2008, a Lei Estadual nº 5.192 determinou a elaboração do Plano Diretor Decenal para a RM, assegurando os municípios no processo, mas sem exigir a participação da sociedade. Em 2010 foi contratado o Banco Mundial, que emprestou recursos para elaboração do plano metropolitano, mediante uma contrapartida do governo estadual, e passou a colaborar para o desenho do processo de planejamento. No final de 2015 teve início a elaboração do PDUI/RMRJ, com base em Termo de Referência que balizou a contratação de empresas para apoiar o processo de planejamento. O TR do PDUI/RMRJ exigiu a participação social no processo de planejamento, abrangendo agentes públicos e representantes do setor privado e da sociedade civil, além de um conjunto de conselhos e eventos, todos com caráter apenas consultivo. Nas diretrizes estabelecidas para o PDUI, os mecanismos de participação deveriam se concentrar nas opiniões de atores com laços funcionais, responsabilidades formais ou forte interesse nas questões metropolitanas, ou seja, um público mais qualificado.

A participação da sociedade ocorreu durante os anos de 2016, 2017 e 2018, com o suporte do Consórcio Rio-Barcelona, contratado para apoiar o planejamento metropolitano do Rio de Janeiro. O processo participativo do PDUI/RMRJ alcançou o expressivo número de 4.234 “participações”<sup>5</sup> (RIO DE JANEIRO, e. 2018, p. 21). A elaboração do PDUI/RMRJ se deu em paralelo com a crise política do Estado do Rio de Janeiro, que levou à prisão do ex-governador Sérgio Cabral e de vários de seus colaboradores, ainda em 2016. A crise política, de enorme gravidade, prejudicou o andamento, causou paralisações no processo e descreditou o trabalho e a participação da sociedade no planejamento metropolitano. O PDUI/RMRJ foi concluído e entregue pelo Consórcio Rio-Barcelona em julho de 2018. Em dezembro do mesmo ano foi aprovada a Lei 184/2018, instituindo a nova Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, mas sem aprovar o PDUI/RMRJ como seu instrumento de planejamento<sup>6</sup>. Em 2019, foi criado o Instituto Rio Metrópole – IRM e instituídos os conselhos metropolitanos<sup>7</sup>. Neste mesmo ano, os representantes eleitos em Conferência Metropolitana foram destituídos pelo então Governador Wilson Witzel (2019-2021), impossibilitando a participação da sociedade na forma proposta pelo PDUI/RMRJ.

<sup>5</sup> O Relatório Integrado de Eventos do PDUI, apresenta uma lista de eventos e participações, que totaliza 4.234 participações, mas não identifica o número de participantes, que podem ter se repetido ao longo dos eventos. (RIO DE JANEIRO, 2018e, p. 21)

<sup>6</sup> A Lei 184/2018 incluiu o município de Petrópolis na RMRJ, que não fazia parte da versão de região metropolitana utilizada pelo PDUI/RMRJ. Desta forma, a ALERJ postergou a aprovação do PDUI/RMRJ, uma vez que a legislação federal exige que todos os municípios façam parte do planejamento, passando a ser necessário a inclusão de Petrópolis no plano metropolitano

<sup>7</sup> Conselho Deliberativo, constituído por prefeitos e governador e por um representante do Conselho Consultivo, formado por representantes de entidades da sociedade.

Na visão de LOUREIRO, V. (informação verbal, 2021), a participação da sociedade foi a possível de ser construída, naquele momento de crise, pois o tumulto político foi grande e o Estado do Rio de Janeiro não tinha tradição de promover planejamento participativo. Para LOUREIRO, ex Coordenador da Câmara Metropolitana, o processo de participação também foi dificultado por causa da escala metropolitana, que não é visível para as demandas da população, não tem um governo a quem se dirigir, não contava com uma instituição metropolitana, além de capital social e político voltados para esta escala. Para SILVEIRA, J. (2021), a participação no planejamento metropolitano foi razoável, considerando o contexto em que ocorreu. “Como chamar as pessoas para discutir os próximos 40 anos, se o estado não estava pagando os servidores, fornecedores, etc.” (informação verbal, SILVEIRA, J. 2021).

Observando o processo de planejamento como um todo, nota-se que a participação da sociedade e de representantes de municípios no PDUI/RMRJ só ocorreu durante o período efetivo de elaboração de documentos pela consultoria técnica do planejamento. Ou seja, não ocorreu participação da sociedade no período das definições iniciais e estruturantes do planejamento e na formulação do termo de referência (TR) que dirigiu todo o processo de elaboração do PDUI/RMRJ. Na fase inicial de definições do planejamento metropolitano prevaleceram as orientações dos consultores do Banco Mundial e dos técnicos do Estado do Rio de Janeiro. Também não ocorreu participação da sociedade no período posterior à conclusão do PDUI/RMRJ e, conseqüentemente, na fase de implantação de ações previstas no Plano. Chama atenção o longo prazo de dez anos de duração do planejamento, desde 2008, quando foi aprovada a lei estadual que determinou a elaboração do PDUI, até a entrega final do mesmo e aprovação da lei da RMRJ, em 2018.

A título de comparação, o Plano Barcelona 2000 foi elaborado entre 1988 e 1990, contando com a participação da sociedade em todas as etapas. De fato, a decisão de investir em Barcelona se deu a partir 1986, quando a cidade foi escolhida como sede das Olimpíadas de 2000, tendo como base uma proposta de cooperação público-privada, denominado Barcelona – competitiva, que visava a melhoria dos serviços e da infraestrutura urbana e a modernização e inserção competitiva da cidade no cenário internacional, o que foi consolidado com o plano estratégico (COMPANS, 2004, p.42-43, apud, FERNANDES, J. 2008). No entanto, o Plano Barcelona 2000 firmou um compromisso com as instituições participantes, que contribuíram com a formulação de objetivos e linhas estratégicas de planejamento e investimento. Na sua última etapa, o Plano Barcelona 2000 instituiu um Conselho Geral e definiu uma programação de ações, controle e acompanhamento. Dois anos após a conclusão do plano Barcelona 2000, cerca de 70% das propostas estavam em fase de implementação e alcançavam as metas previstas (FERNANDES, J., 2008).

Em contraste com o planejamento de Barcelona de 1988, o PDUI/RMRJ foi elaborado quando já haviam sido tomadas as principais decisões de investimento no Estado e do município do Rio de Janeiro a fim de realizar grandes eventos no Rio de Janeiro, com destaque para a Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas (2016). A decisão de investir em obras de infraestrutura de grande porte, como a extensão do sistema metroviário para a Barra da Tijuca, ocorreu sem articulação com o planejamento metropolitano. Nesse contexto, a elaboração do PDUI exerceu um papel ideológico pois se prestou a desenhar um projeto de futuro incerto para a RMRJ enquanto, em paralelo, o Estado já tinha tomado as decisões de investimento. A desvinculação entre as medidas adotadas pelo Estado e o planejamento metropolitano é um exemplo da desvinculação entre planos urbanos e decisões de investimento do setor público. Segundo LOUREIRO, V. (informação verbal, 2021).

“Durante o PDUI/RMRJ, assistimos esses investimentos desconectados, dirigidos para a Barra, a Vila Olímpica está lá abandonada, dividiu os recursos e o Porto também não teve sucesso esperado. Essa falta de lógica de desafio de estado, e não de governo, nosso planejamento não conseguiu resolver, continuamos com um discurso volátil, deslocado da realidade.” LOUREIRO, V. (informação verbal, 2021).

A ausência da sociedade em definições importantes do planejamento metropolitano também pode ser notada quando o Executivo estadual elaborou o projeto de lei Projeto de Lei Complementar 10/2015 que definiu as funções públicas de interesse comum (FPICs), a estrutura de governança metropolitana e a constituição da região metropolitana. A proposta inicial do Estado RJ foi encaminhada à Assembleia Legislativa (ALERJ) em setembro de 2015, justamente no período em que o plano metropolitano começou a ser elaborado. Na ALERJ, a participação da sociedade no debate deste projeto de lei referente à RMRJ ocorreu de forma limitada a três audiências públicas, em eventos marcados por intensa disputa política em torno do processo privatização do sistema de saneamento estadual (abastecimento de água e esgotamento sanitário), ou seja, em discussões onde pouco se tratou, de maneira construtiva e embasada de governança, planejamento e constituição metropolitana<sup>8</sup>. A Lei Complementar 184/2018 ampliou a abrangência das Funções Públicas e Interesse Comum – FPICs, entre outros pontos previamente estabelecidos para o PDUI/RMRJ. O processo de participação da sociedade no PDUI/RMRJ, portanto, não foi articulado com o processo legislativo, o que prejudicou o planejamento como um todo.

Em termos de metodologia, durante a elaboração do PDUI/RMRJ foram adotadas quatro estratégias de participação: a) instancias consultivas continuadas (Conselho Metropolitano, formado por 90 titulares e 90 suplentes; Comitê Estratégico Estadual, formado por 25 gestores estaduais e Comitê Estratégico Municipalista, constituído por 21 titulares e 21 suplentes indicados pelos municípios); b) Encontros de Reflexão (Oficinas de Segmento, Oficinas por Território, Grupos de Discussão, Reuniões com Profissionais, Audiências Públicas); c) Conferência Metropolitana (Pré Conferências Regionalizadas e Conferência Final); d) Comunicação. Foram realizadas reuniões e outras atividades participativas em cada etapa do plano metropolitano incluindo uma reunião dos Comitês Municipalista e Estadual e do Conselho Consultivo.

Na elaboração do PDUI/RMRJ, o Conselho Metropolitano teve um papel de validação ao final de cada etapa e de aprovação dos materiais produzidos para o planejamento (RIO DE JANEIRO, 2018e, p. 2). O Comitê Estratégico Estadual, teve como função o contato e o alinhamento de posição com as áreas setoriais e órgãos públicos estaduais, de maneira a respaldar os diagnósticos e propostas dos seus eixos setoriais. Já o Comitê Estratégico Municipalista visou gerar um ambiente de cooperação com os governos municipais (RIO DE JANEIRO, 2018a). Estes dois Comitês, homogêneos, serviram mais para repassar informações sobre o planejamento metropolitano, alinhar expectativas e organizar reuniões e oficinas locais e setoriais para contribuir com o plano metropolitano.

O PDUI/RMRJ não contou com uma instancia deliberativa com participação de representantes da sociedade. Na prática, ainda que considerando as instancias participativas contribuíram muito para o planejamento, durante a elaboração do PDUI/RMRJ as decisões finais relativas ao conteúdo do plano foram tomadas pela Câmara Metropolitana, constituída pelos gestores públicos estaduais responsáveis pela elaboração plano e pela condução do contrato de prestação de serviços da consultoria responsável pelo trabalho. Ou seja, o PDUI/RMRJ foi elaborado a partir de um termo de referência orientado por consultores do Banco Mundial e gerido por uma burocracia estatal, composta por técnicos e gestores com cargos políticos, que conduziram o processo de planejamento metropolitano.

Já no final do processo de elaboração do PDUI, em iniciativa que não constava do Termo de Referência inicial das atividades do plano, foi organizada uma Conferência Metropolitana, antecedida por dez pré-conferências (microrregionais). Em cada um dos eventos regionais foram eleitos quinze delegados e selecionadas cinco ações prioritárias, que foram levadas à Conferência Metropolitana. Segundo o PDUI/RMRJ, a I Conferência Metropolitana teve por finalidade incorporar as prioridades da sociedade civil e possibilitar um controle social para a gestão do plano. Na Conferência Metropolitana, os 150 representantes da sociedade definiram doze prioridades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e elegeram 18 integrantes do Fórum de Acompanhamento do PDUI/RMRJ. Os componentes eleitos para esse Fórum eram oriundos da

<sup>8</sup> Os eventos foram relatados no Produto 18, Relatório de eventos participativos. O autor participou de duas das três audiências públicas.

academia, entidades de classe, movimentos sociais e sociedade civil, sem a presença de empresários e de representantes do poder público local, o que diferenciou esta iniciativa de outras instâncias de participação do PDUI/RMRJ.

A Conferência Metropolitana foi a iniciativa mais estruturada de participação da sociedade no PDUI, uma vez que houve uma sequência de eventos, a partir de uma base regionalizada, eventos estes que convergiram para um propósito comum, tendo se tomado uma decisão objetiva a cerca de prioridades metropolitanas e eleitos representantes da sociedade para realizar o acompanhamento das ações previstas no plano. Contudo, a Conferência Metropolitana, com um papel definido, com algum poder de deliberação, não fez parte da estrutura de governança encaminhada para a Assembleia Legislativa do Estado RJ e não foi inserida na lei complementar 184/2018. Segundo SILVEIRA, H. (informação verbal, 2021), a referida conferência foi um marco político de consolidação da proposta de planejamento metropolitano, uma iniciativa que buscou fazer uma amarração final do plano. A experiência de organização de processo de Conferências Metropolitanas, sugere que é possível construir uma estrutura orgânica e especializada, com mobilização de diferentes setores sociais, com funções objetivas convergindo para uma decisão na escala metropolitana.

Resultados da participação na elaboração do PDUI, foram encontrados em pesquisa realizada nos documentos do plano e depoimentos como o de COSTA, P. H. O tema das desigualdades socioeconômicas e territoriais da metrópole, por exemplo, não constavam no Termo de Referência do PDUI/RMRJ, tendo sido levantado nos debates ocorridos durante o processo de elaboração do plano, e posteriormente incorporado ao mesmo como uma questão muito relevante, inserido na introdução, na etapa de Diagnóstico, na Visão de futuro e nas proposições finais. As desigualdades socioespaciais são o principal argumento do programa Equilibrar a metrópole e de algumas Ações prioritárias do plano. Outro tema importante que surgiu ao longo do processo de planejamento metropolitano foi a Gestão Pública, incluída no PDUI/RMRJ como eixo estruturante e transversal aos demais eixos previamente estabelecidos no seu Termo de Referência (informação verbal, COSTA, P.H, 2021).<sup>9</sup> Outras contribuições importantes para o plano, de caráter local, surgiram em atividades regionais, realizadas em vários municípios, com participação de grupos heterogêneos, reunindo técnicos setoriais do estado, gestores municipais e representantes de entidades da sociedade. Segundo o próprio PDUI, A troca de informações e a colaboração entre grupos de origem distinta favoreceu a elaboração do plano.

## A guisa de conclusão

Primeiramente vale notar que o PDUI/RMRJ-2018 teve o mérito de contar com uma inédita participação da sociedade em um processo de planejamento metropolitano, que ocorreu apesar da crise política e econômica vivida pelo Estado do Rio de Janeiro e da enorme descrença dos movimentos sociais em processos de planejamento.

Ato contínuo, é importante observar que a participação da sociedade colaborou com o conteúdo do plano, inseriu abordagens e temas e propostas locais. O PDUI aderiu ao enfrentamento da desigualdade sócioespacial e incorporou o tema da gestão pública a partir das contribuições feitas ao longo do processo de planejamento.

A participação da sociedade na elaboração do PDUI, contudo, não estabeleceu prioridades que fossem incorporadas ao planejamento, e não definiu os investimentos a serem realizados. A participação no PDUI/RMRJ, considerando a classificação de SOUZA, M. L. (2001), poderia ser caracterizada apenas como uma pseudoparticipação.

---

<sup>9</sup> O Termo de Referência do PDUI/RMRJ definiu previamente os eixos setoriais do plano, quais sejam: Expansão econômica, Valorização do Patrimônio Natural e Cultural, Mobilidade, Habitação e equipamentos sociais, Saneamento e resiliência ambiental.

De fato, o próprio PDUI/RMRJ não tem nenhuma efetividade pois não vincula as ações prioritárias a fontes de recursos e compromissos orçamentários que viabilizem a sua execução, contando com apoio do estado e dos municípios envolvidos. Cabe notar o contraste com o Plano Barcelona 2000, onde 70% das ações programadas estavam em execução dois anos após a conclusão do planejamento.

Outra limitação da participação no processo do PDUI/RMRJ ocorreu quando a sociedade não foi chamada no momento das definições iniciais de diretrizes e metodologia, o que foi delegado aos técnicos e gestores estaduais e aos consultores do Banco Mundial que definiram todo o processo de planejamento metropolitano.

No mesmo sentido, os representantes da sociedade e dos municípios também foram destituídos do Conselho Consultivo, na fase posterior à elaboração do PDUI/RMRJ, no início da implantação de ações, impossibilitando a cobrança da sociedade para a execução do planejamento.

A desvinculação entre os processos de elaboração do PDUI e de formulação e aprovação da nova lei da RMRJ na ALERJ também pode ser considerada uma limitação que prejudicou o planejamento metropolitano.

Na ALERJ foram definidas a composição da RMRJ, a estrutura de governança e as funções públicas de interesse comum (FPICs) da região metropolitana, de uma maneira distinta do que foi considerado no PDUI/RMRJ, o que, na prática, obriga uma revisão do plano metropolitano.

A Conferência Metropolitana, antecedida por Pré-Conferências regionais, única iniciativa de participação organizada estruturalmente, não foi incluída na legislação aprovada para a RMRJ (Lei 184/2018) e não teve respeitadas suas decisões no período inicial de implantação plano pelo governo estadual.

De uma maneira geral, notamos que representantes dos municípios e da sociedade contribuíram efetivamente com o PDUI, mas a participação não foi definidora do processo de planejamento e não tornou o planejamento realizado uma ferramenta efetiva de orientação para políticas públicas e investimentos na RMRJ.

## BIBLIOGRAFIA

COMPANS, Rose. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

COSTA, Paulo H. Arquiteto e urbanista. Membro da equipe da Câmara Metropolitana. Informação verbal. Entrevista, 2021

FERNANDES, Janaina Mendonça. O planejamento estratégico como instrumento de gestão em cenários complexos: um estudo sobre os planos estratégicos do Rio de Janeiro e de Barcelona. Tese Curso de Doutorado em Administração. Fundação Getúlio Vargas. FGV. Rio de Janeiro. 2008.

LOUREIRO, Vicente. Ex Coordenador da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro e do PDUI/RMRJ. Informação verbal. Entrevista, 2021

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 2011

MELCHORS, Lucia Camargo. Como conciliar gestão e participação na escala metropolitana? Reflexões sobre a governança metropolitana e seus arranjos. XVIII Seminário sobre desenvolvimento regional. Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa

de Pós-Graduação. Santa Cruz, RS. 2017. Disponível em:  
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16578/4435>. Acessado em: agosto de 2022

PASSOS, Luciana Andrade. Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático? Orientadora SCHÜMANN, Betina. Brasília. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. 2010

OLIVEIRA, Celso Maran, LOPES, Dulce, SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de Estatuto da Cidade. In: Revista Brasileira de Gestão Urbana, maio-agosto de 2018. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRInspmWmd3VQ/?lang=pt>

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. o Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves, MONTANDON, Daniel Todtmann. (Organizadores). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Relatório Integrado de Eventos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMJ, 2018e. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado: agosto de 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza. (Organizador) Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002

SOSA, Maria Florência. Território, identidade e política. Reflexões sobre os Lugares de Urbanidade Metropolitana no contexto do planejamento urbano na RMBH; Mestranda NPGAU-UFGM, ANPUR, 2017

SILVEIRA, José Henrique. Coordenador da Casa Fluminense. Informação verbal. Entrevista, 2021

SANCHES, Fernanda. Políticas públicas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. P. 115., 1999

SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro, Editora Bertrand. 2001.

TANAKA, Giselle. Planejar para lutar e lutar para planejar. Possibilidades e limites do planejamento alternativo. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ. Orientador: VAINER, Carlos. Rio de Janeiro, 2017

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH; Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2012

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## ASSOCIATIVISMO URBANO: experiências e desafios em Natal/RN

Lindijane de Souza Bento Almeida (PPEUR/IPP - UFRN)

Raquel Maria da Costa Silveira (PPEUR/IPP-UFRN)

Glenda Dantas Ferreira (UFPB)

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros (UERN)

Bruna Cristiano Paulino Pereira (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

A valorização da democracia participativa, desde a segunda metade do século XX, enfatizou a necessidade de participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios, promovendo a autodeterminação cidadã e a educação política. O presente artigo objetiva estudar o associativismo urbano de Natal (RN), observando sua tipologia e distribuição no território, assim como destacando sua importância na gestão pública contemporânea para ocupar os espaços de controle social. Metodologicamente, a pesquisa utiliza dados da FASFIL/IBGE (2019) e IPEA (2023) para mapear as organizações da sociedade civil em Natal/RN, analisando a tipologia, distribuição e áreas de atuação dessas associações. A partir dos achados da pesquisa, notou-se em Natal/RN a baixa intensidade de lutas sociais históricas e o aumento de organizações religiosas, indicando a necessidade de analisar essas dinâmicas em conjunto com outros elementos. Para tanto, destaca-se sugestões de futuras pesquisas qualitativas para explorar a complexidade e particularidades das associações, suas atividades, motivações e impactos, especialmente considerando as recentes mudanças políticas no Brasil.

**Palavras-chave:** Associativismo urbano. Democracia associativa. Natal/RN.

## 1 INTRODUÇÃO

O associativismo urbano vem buscando se firmar como um importante espaço de diálogo, pluralidade de visões, fiscalização e reconhecimento de direitos no âmbito da gestão pública contemporânea, especialmente nos contextos locais. Desde a segunda metade do século XX, as críticas ao modelo de democracia representativa e a valorização da democracia participativa têm evidenciado a necessidade da participação ativa da sociedade civil nos processos decisórios, como atores protagonistas do processo. Esse cenário promoveu um debate profundo sobre o significado da democracia e as formas de fazer política, ressaltando a importância das associações locais como espaços de autodeterminação cidadã e educação política.

No entanto, passado o momento dos que consideraram a participação social estrelas da democratização brasileira (Avritzer, 2016; Dagnino, 2002) e após tantos anos depois da redemocratização, torna-se fundamental compreender como o associativismo urbano vem se organizando no âmbito local. Diante disso, o presente artigo explora as experiências e desafios do associativismo urbano em Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, analisando o seu perfil e áreas de atuação, entendendo-se que as organizações atuantes no âmbito local podem influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas, assim como fiscalizar o uso dos recursos públicos.

Através de um mapeamento detalhado das organizações da sociedade civil no município, o estudo visa compreender a tipologia, distribuição e áreas de atuação dessas associações, destacando seu papel na consolidação de uma gestão pública democrática e participativa da cidade de Natal. Os dados da pesquisa foram da FASFIL/IBGE (2019) e IPEA (2023). A importância deste trabalho reside em compreender a diversidade das associações que atuam na capital e o papel que podem desempenhar na organização cívica local. Trata-se de pesquisa baseada em dados quantitativos.

Como forma de estruturação do texto, além desta introdução e das considerações finais, apresenta-se uma sessão sobre democracia associativa e a gestão pública destacando marcos e influências que moldaram o cenário atual. Na sessão seguinte aborda-se o histórico da participação social em Natal para, por fim, apresentar os resultados do mapeamento das organizações da sociedade civil em Natal, detalhando sua tipologia, distribuição e áreas de atuação. Para pesquisas futuras, identificamos a necessidade de desenvolver uma pesquisa qualitativa que abranja a complexidade e as particularidades das associações analisadas no estudo.

## 2 DEMOCRACIA ASSOCIATIVA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A partir da segunda metade do século XX, foi o debate acerca dos limites da democracia representativa que se tornou dominante na literatura. O modelo de democracia representativa que se tornou hegemônico passou a ser seriamente criticado pelos partidários da chamada democracia participativa, a qual, à luz de teóricos clássicos, como Rousseau e J.S. Mill, chama a atenção para a necessidade da participação da sociedade nos assuntos de interesse da coletividade, nos processos decisórios, uma vez que essa concepção de democracia enfatiza o caráter de autodeterminação da cidadania assim como o caráter pedagógico da participação política.

Passados 30 anos do processo de redemocratização do Estado democrático brasileiro, ao inserir novos atores na cena política, ao aumentar a participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas, instaurou-se uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova forma de fazer política. A partir dessa realidade, recolocou-se na agenda do debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação da sociedade civil no interior do processo decisório.

Resgatamos aqui a concepção dos teóricos da democracia associativa para destacar a importância do associativismo local no processo de gestão das políticas públicas, uma vez que os defensores da teoria da democracia associativa busca superar os limites do modelo de democracia liberal, ressaltando a importância de se resgatar a ideia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos decidir acerca das questões de interesse coletivo; a relevância do caráter dialógico dos espaços públicos como formadores do interesse público; o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social; o papel do Estado e dos partidos políticos na criação de esferas públicas deliberativas; e a implementação das decisões advindas de processos deliberativos, enfatizando-se a importância do formato e da dinâmica institucional para a consolidação desse tipo de democracia. (Almeida, 2006).

Para isso, os defensores dessas teorias incorporam elementos do modelo de democracia participativa, ancorados no princípio da ampliação da política para além dos limites impostos pela regra do sufrágio universal. Isso porque, ao abrir o espaço de tomada de decisão, ao ampliar a participação, os cidadãos levam para as instâncias decisórias informações de fundamental importância para a definição dos problemas, na medida em que eles possuem um conhecimento mais íntimo da realidade local. Isso não significa dizer que toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir, como resultados, políticas públicas mais eficazes e justas, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática.

Os teóricos que formulam a concepção de democracia associativa chamam a atenção para o papel das associações, ou melhor, para a sua função educativa num governo democrático. Mesmo apresentando os perigos que as associações podem representar para o desenvolvimento de uma ordem democrática, tais como privilegiar os interesses específicos de seus membros, essa forma de democracia:

draws on an egalitarian ideal of social association. The core of that ideal is that the members of a society ought to be treated as equals in fixing the basic terms of social cooperation — including the ways that authoritative collective decisions are made, the ways that resources are produced and distributed, and the ways that social life more broadly is organized. The substantive commitments of the ideal include concerns about fair conditions for citizen participation in politics and robust public debate, an equitable distribution of resources and the protection of individual choice (COHEN E ROGERS, 1995, p. 34).

Os teóricos da democracia associativa partem do princípio de que as associações ou grupos contribuem para o desenvolvimento da democracia na medida em que exercem quatro funções, a saber: a information, a equalizing representation, a citizen education e a alternative governance. Segundo esse modelo de democracia, as associações podem

funcionar como "schools of democracy", uma vez que a "participation in them can help citizens develop competence, self-confidence and a broader set of interests than they would acquire in a more fragmented political society" (COHEN E ROGERS, 1995, p. 43).

Portanto, a ideia principal defendida pela teoria da democracia associativa é que as associações são de significativa importância para um governo democrático, porque elas são espaços de participação que, ao serem direcionados para o bem comum, contribuem para o desenvolvimento da democracia, uma vez que exercem um poder educativo sobre os cidadãos que delas participam, os quais passam a adquirir uma consciência cívica. A prática do associativismo é valiosa tanto na provisão de bens públicos quanto na produção de capital social, como confiança, cooperação e engajamento. Além disso, o associativismo tem o poder de politizar questões, criar identidades sociais e políticas, e formar atores políticos qualificados.

A incorporação desse referencial que recupera a dimensão da participação cidadã como elemento necessário ao processo de tomada de decisão, mesmo em se tratando de uma realidade marcada pela complexidade, pluralidade e pelas desigualdades sociais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia que pretende ressaltar a importância de tratar-se a democracia não como regime político, mas como um modelo de tomada de decisão, de entender-se como as decisões são tomadas no processo decisório, de quem decide os rumos e destinos das políticas públicas e de qual a democracia que queremos ter hoje consolidada em nosso país.

O cerne da nossa discussão diz respeito, justamente, às mudanças nas formas de gestão das políticas públicas, mudanças essas que enfatizam a necessidade da participação da sociedade para além dos processos eleitorais e têm como consequência o abandono da ideia de que participação social e representação são incompatíveis.

Nos últimos dois anos, com o retorno ao poder de um governo progressista, que defende um modelo de gestão democrático-popular, o debate dá uma nova interpretação à participação social, a qual passa novamente a ser apontada como elemento de significativa importância para a consolidação da democracia.

Nesse contexto, abriu-se um campo vasto de análises sobre o papel que a sociedade deveria ter no processo de consolidação da democracia brasileira, dado o retrocesso que ocorreu no governo de Jair Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 que promoveu um desmoronamento significativo na participação social no Brasil ao extinguir e restringir a criação de conselhos, comitês e outras instâncias de participação social. Este decreto resultou na desarticulação de diversos espaços de participação que permitiam a sociedade civil contribuir para a formulação e monitoramento de políticas públicas.

Como o presente artigo busca refletir sobre o associativismo urbano presente no município de Natal, dadas as transformações introduzidas com a Constituição Federal de 1988, ressaltando a significativa importância da revalorização do papel dos governos municipais e as potencialidades da participação da sociedade em nível local, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas, e, principalmente, no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos, a seguir vamos apresentar os achados da pesquisa em torno das Organizações da Sociedade Civil e, conseqüentemente, do terceiro setor existente no município de Natal, que são atores fundamentais no processo de participação social, e que, sem dúvidas, podem colaborar para o desenvolvimento de uma gestão pública democrática.

Nas últimas décadas, a dinâmica dos governos locais e a presença de mecanismos de gestão participativa nesse nível de governo tornaram-se questões importantes no debate político contemporâneo tanto na academia como fora dela. A participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública, juntamente com a prioridade que é dada ao papel da esfera local de governo. No modelo de gestão democrático-popular a participação da sociedade no processo decisório tem como base de sustentação a exposição das diferenças para a construção do interesse público, na medida em que se parte do princípio de que este não está dado previamente, mas sua construção

advém do debate e da disputa democrática de interesses, ou seja, o interesse público se constrói na arena das disputas políticas. Há, de fato, uma politização do processo de tomada de decisão e ocorre uma articulação entre o Estado e a sociedade, baseada na busca do bem comum.

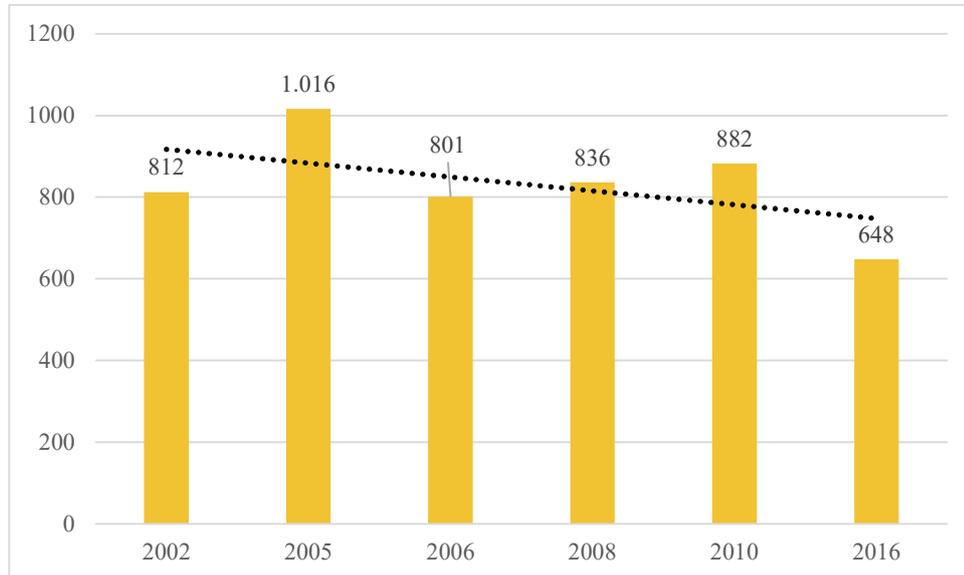
Considerando que a participação social é uma condição para uma gestão democrática da cidade, e que a forte presença de um capital social pode colaborar para o bom desempenho governamental, a análise desenvolvida a seguir buscou refletir sobre as associações existentes na cidade do Natal à luz do Banco de dados do IPEA (2019) e da FASFIL (2019), o que será apresentado do próximo item, ressaltando os achados da pesquisa relacionados às especificidades do município de Natal a partir das variáveis selecionadas.

### 3 PARTICIPAÇÃO E ENGAJAMENTO SOCIAL EM NATAL

Como destacado anteriormente, o artigo objetiva estudar o associativismo urbano de Natal/RN, observando sua tipologia e distribuição no território. Metodologicamente, foram utilizados dados da FASFIL (IBGE, 2019) e do Ipea (2023). Diante disso, será apresentado um diagnóstico do associativismo urbano em Natal, com o objetivo de verificar as características do associativismo no referido município, dada a importância do associativismo em uma democracia.

Considerando os dados da FASFIL (IBGE, 2019), o município do Natal possuía, em 2016, 648 unidades locais, conforme pode ser observado no Gráfico 01. No ano de 2002, por sua vez, havia 812 unidades, o que representa uma variação negativa de 20,19% considerando os dois anos indicados.

**Gráfico 01** - Número de unidades locais em Natal/RN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

As unidades locais se encontram distribuídas em 10 categorias de atuação, conforme pode ser verificado na Tabela 01. Das 648 unidades existentes em Natal, a maior quantidade dessas estão distribuídas na categoria de Associação Religiosa, perfazendo um total de 211 unidades, seguido por associações patronais, profissionais e de produtores rurais com 112 unidades e assistência social com 70 unidades. Vale ressaltar que para a categoria Habitação, não se encontram disponíveis

informações para todos os períodos apresentados pela FASFIL (IBGE, 2019). Com exceção da categoria Saúde, todas as demais apresentaram redução no número de unidades locais considerando os períodos apresentados.

A categoria de Religião foi a que sempre apresentou a maior participação, em termos percentuais, em relação ao total das unidades locais. No ano de 2002 representava 31,53%, já no ano de 2016 passou a representar 32,56%.

**Tabela 01** – Total de unidades locais das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em Natal/RN.

Categoria/Setores	Ano					
	2002	2005	2006	2008	2010	2016
Habitação			1	1	1	
Saúde	13	24	27	33	36	14
Cultura e recreação	86	117	91	77	84	79
Educação e pesquisa	86	110	92	89	68	59
Assistência social	96	123	94	99	90	70
Religião	256	310	257	258	266	211
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	123	147	104	112	119	112
Meio ambiente e proteção animal	3	6	4	1	3	1
Desenvolvimento e defesa de direitos	65	90	51	59	49	57
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	84	89	80	107	166	45
<b>TOTAL</b>	<b>812</b>	<b>1.016</b>	<b>801</b>	<b>836</b>	<b>882</b>	<b>648</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

Conforme observado anteriormente, a categoria Saúde foi a única que apresentou aumento do número de unidades em termos absolutos. Contudo, e considerando que houve uma redução no quantitativo total de unidades ao longo dos anos, cujas informações estão disponíveis, observa-se que, com exceção de Educação e pesquisa, Assistência social, Meio ambiente e proteção animal e Outras instituições privadas sem fins lucrativos, as demais categorias de unidades locais tiveram uma variação positiva quando se considera os anos indicados.

A tabela 02 apresenta dados sobre o pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos em Natal/RN em diferentes setores ao longo dos anos de 2002 a 2016.

**Tabela 02** - Pessoal ocupado assalariado das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em Natal/RN (%).

Categorias/Setores de Unidades Locais	Pessoal ocupado assalariado (%)					
	2002	2005	2006	2008	2010	2016
Saúde	12,22	9,72	13,53	23,89	28,14	24,28
Cultura e recreação	3,30	3,13	2,57	2,19	2,74	4,85
Educação e pesquisa	35,56	37,39	38,40	39,40	28,96	41,15
Assistência social	35,61	35,76	20,36	19,60	20,59	9,82
Religião	3,95	4,27	4,27	4,42	5,18	9,35
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	2,96	3,22	2,34	2,72	3,22	5,78
Desenvolvimento e defesa de direitos	0,86	0,95	0,93	0,84	1,51	3,08
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	5,53	5,54	17,57	6,95	9,60	— <sup>1</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em FASFIL/IBGE, 2019.

Em 2002 existia um total de 10.092 de pessoal ocupado em Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos. Todavia, no ano de 2016, houve uma variação negativa de 9,3%, passando a existir um total de 9.149 de pessoal ocupado.

A categoria Educação e Pesquisa é a que possui, considerando toda a série histórica, os maiores percentuais de participação de pessoas assalariadas. Tal dado é interessante ao ser comparado com a tabela 01 no decorrer dos anos de 2002 a 2016, em particular porque houve uma variação negativa no número de unidades na Categoria Educação e Pesquisa.

Com exceção do pessoal ocupado na unidade de assistência social, todas as demais tiveram variações positivas no percentual de pessoal ocupado. Por fim, mesmo existindo unidades locais nas Categorias de Habitação e de Meio Ambiente e Proteção Animal, os dados indicam que não existe pessoal ocupado nessas duas categorias.

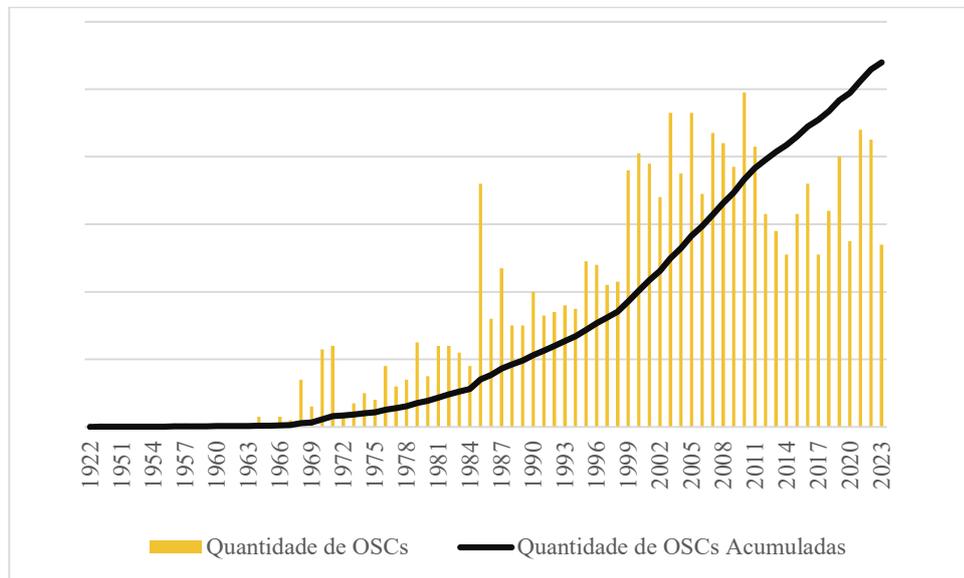
A contraposição entre a evolução do número de unidades locais (Tabela 01) e a redução do pessoal ocupado assalariado (Tabela 02) em Natal/RN é depreendida a partir dos dados. Verificou-se, portanto, que houve a redução do número total de unidades locais das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, de um lado. De outro, também se observa a redução do número total de pessoas ocupadas.

A visualização do cenário do associativismo em Natal/RN também é possível a partir dos dados do IPEA (2023). De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (IPEA, 2023), o Rio Grande do Norte (RN) possui um total de 12.226 OSCs acumulados, sendo 2.699 localizadas na capital potiguar. O quantitativo existente no município do Natal, o coloca no ranking 27º em relação à quantidade de organizações no âmbito nacional.

<sup>1</sup> Informação indisponível no banco de dados consultado.

Com base nos dados extraídos do Ipea (2023), o gráfico revela os maiores quantitativos acumulados entre o início dos anos 2000, caindo na primeira década de 2010, sendo retomado o crescimento entre 2021 e 2022, caindo a partir do ano de 2023, conforme pode ser observado no Gráfico 02.

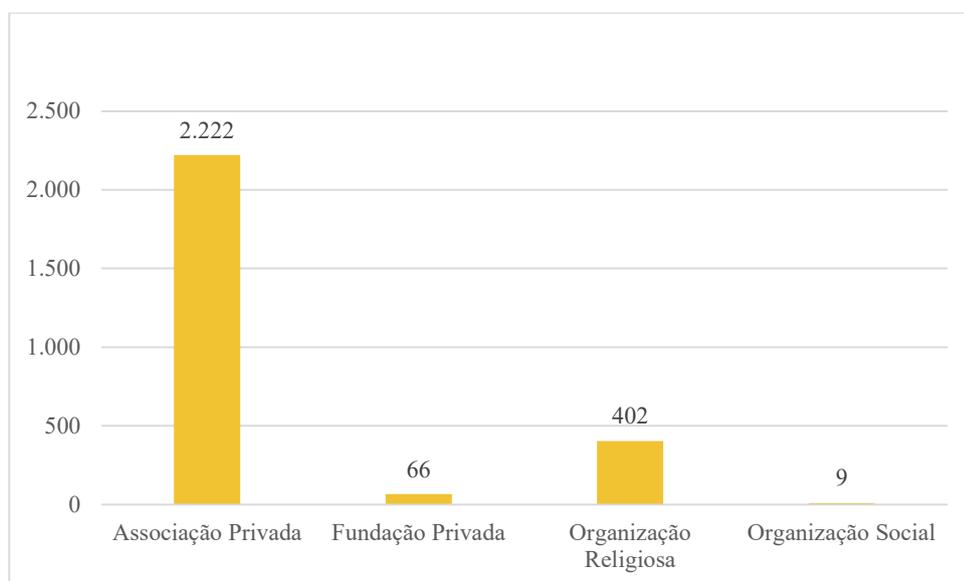
**Gráfico 02 - Quantidade de Organizações da Sociedade Civil em Natal/RN**



**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em CNPJ/SRF/MF, 2023.

Além disso, das 2.699 OSCs existentes em Natal, 2.222 são de natureza jurídica privada, 402 organizações religiosas, 66 fundações privadas e 9 organizações sociais, conforme pode ser observado no Gráfico 03.

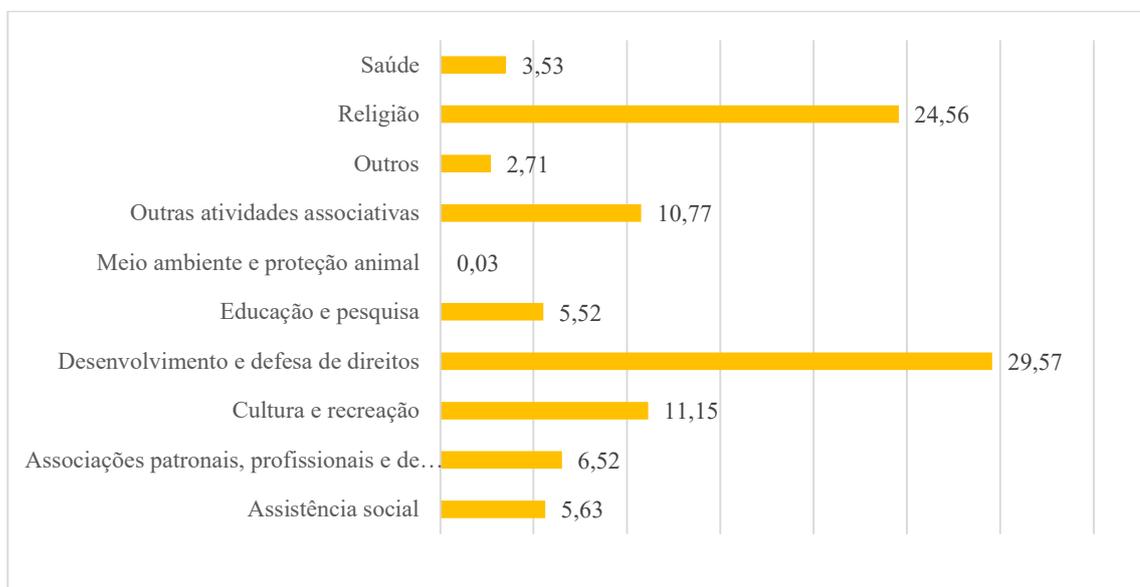
**Gráfico 03 - Quantidades de OSCs por Natureza em Natal/RN**



**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em CNPJ/SRF/MF, 2023.

Os dados do Ipea (2023) também apontam que as OSCs são distribuídas por áreas de atuação, em um total de 10 áreas, sendo a maior concentração de organizações nas seguintes áreas, respectivamente: desenvolvimento e defesa de direitos (30%), religião (25%) e cultura e recreação (11%) (Gráfico 04).

**Gráfico 04 - Distribuição de OSCs por área de atuação em Natal/RN.**



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Censo SUAS 08/2019, Representante de OSC, CNPJ/SRF/MF/2023\_01, CNPJ/RFB/MF 2020, Area Atuação OSC. R\_2023\_01, Censo SUAS 08/2017, CNEAS/MDS 2017, CNEAS/MDS, CADSOL/MTE 2017, CNPJ/SRF/MF 2016, CNPJ/SRF/MF 2018, CEBAS/MEC 10/2017, CNEA/MMA 08/2019, CADSOL/MTE, CEBAS/MS/2023\_01, CNES/MS/2023\_01, CNES/MS 2017, OSCIP/MJ, RAIS/MTE.

Com relação aos profissionais por natureza de vínculo, os dados do IPEA (2023) indicam que existe um total de 11.149 nas Organizações da Sociedade Civil no município do Natal. Desse total, 10.836 possuem vínculo formal. Já o vínculo formal de pessoas com deficiência representa um total de 278, enquanto os trabalhadores voluntários equivalem a 35.

Enquanto ressalva metodológica, vale ressaltar que o banco de dados utilizado realiza uma classificação das organizações de forma abrangente, o que resulta no fato de que associações com enfoques diversos sejam classificadas dentro de uma mesma área. Isso impossibilita uma visão mais aprofundada sobre o cenário em estudo e torna necessária a realização de estudos focados nas áreas temáticas, bem como que considerem dados qualitativos.

Os dados demonstram que as características do associativismo em Natal, a partir dos dados mais recentes (Ipea, 2023) repetem a tendência identificada por Almeida, Barros e Silveira (2020), que, utilizando a mesma fonte de dados, também identificaram a prevalência de associações voltadas à defesa de direitos e organizações religiosas.

Para fins de análise dos dados evidenciados, vale destacar, novamente, a compreensão sobre esses espaços associativos a partir da teoria. Conforme Lüchmann, (2016, p.33-34), as associações se configuram como:

espaços ou instrumentos que qualificam a participação dos indivíduos enquanto cidadãos, verdadeira essência democrática. Associações proveem informações, contribuem para a criação de espaços de participação, empoderam indivíduos para uma atuação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas.

Como destacaram Almeida, Barros e Silveira (2020), a vontade de participar em associações pode gerar relações baseadas na reciprocidade, confiança e no espírito público. Tais espaços podem estimular ações que visam ser parte ou tomar parte de algo, resolver algum problema ou demandar direitos. Nesse sentido, a prática participativa deve projetar o indivíduo e o coletivo, bem como os direitos pleiteados.

Olhando para o contexto local, contudo, é preciso evidenciar a existência de tais organizações não como instrumentos que necessariamente qualificam a participação e que empoderam indivíduos, mas sim, como espaços locais potenciais para a ampliação de lutas e garantia de direitos, sendo capazes de ampliar o discurso da sociedade que reverbera a partir desses espaços. Trata-se de uma forma de atuação do cidadão frente ao Estado de forma perene e organizada.

Esta ressalva na análise dos dados se dá pelo histórico da participação social em Natal já evidenciado em estudos anteriores, que destacaram o baixo engajamento em espaços participativos e o arrefecimento de canais como o Orçamento Participativo. Como destacou Andrade (1990), Natal é uma cidade com baixo histórico de organização social, que viu nascer uma organização política popular que surgiu dos bairros a partir da década de 1950, com o incentivo do ente municipal para a criação de associações profissionais de bairro e com estímulo da Igreja católica por meio de ações para atender às populações mais carentes da cidade, resultando na criação da Escola de Serviço Social e as escolas radiofônicas. (Andrade, 2006). Tal iniciativa foi desmobilizada pelo governo militar.

Na década de 1970, novos estímulos à participação social também advieram do poder público, no contexto do II Plano Nacional de Habitação. Tais iniciativas condicionaram a participação social ao suporte governamental, inaugurando espaços participativos que acabavam por limitar os esforços democráticos e podar as lutas populares. Aliado a isso, o contexto político local sempre foi marcado pela proximidade de famílias politicamente fortes junto às comunidades (como as famílias Maia, Alves), que também exerciam poder e dominação freando processos de organização e participação social (Almeida; Barros; Silveira, 2020).

Diante do referido histórico, o resultado encontrado em Natal/RN aponta para a prevalência de organizações de cunho religioso, repetindo uma tendência já destacada, tendo em vista que grande parte dessas associações foram criadas a partir da mobilização organizada pela igreja, assim como resultado da reestruturação da esquerda no país (Almeida; Barros; Silveira, 2020). Tais organizações, por vezes, cumprem o papel de apoiar grupos marginalizados em busca da concretização de direitos. Contudo, há uma diversidade dentro da referida categoria, sendo fundamental uma análise em torno desses espaços, da sua atuação local e dos reflexos que geram em torno das políticas públicas.

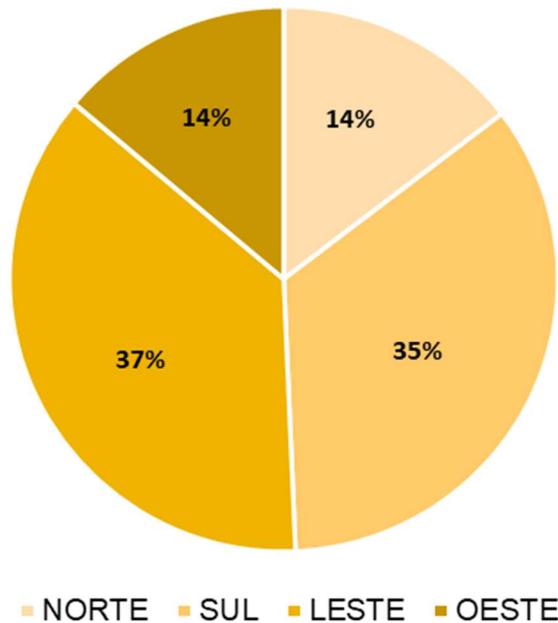
Observando-se os resultados de pesquisas acerca da participação social em Natal/RN, é possível depreender a continuidade do cenário de baixa intensidade da participação. Isso se torna evidente, por exemplo, nos estudos acerca do orçamento participativo, que mostram seus principais desafios e destacam o arrefecimento da experiência no município ao longo dos anos (Almeida; Ferreira; Barros; Silveira, 2023). No mesmo sentido, os resultados apontam para o baixo grau de intensidade participativa em Natal ao observar-se a atuação pontual e localizada dos movimentos sociais locais (Almeida; Ferreira; Silveira; Costa, 2018).

Desse modo, a observância dos resultados de pesquisas anteriores, que estudaram a participação social em Natal conduz à percepção de um cenário local de baixa intensidade de lutas. O histórico anteriormente citado, por sua vez, demonstra que a luta social esteve sempre amparada e limitada por forças políticas e/ou sociais, o que pode ter se refletido na indução dos esforços participativos a partir de interesses e percepções particulares.

A observância dos dados das associações por região administrativa de Natal aponta para a prevalência das organizações nas zonas leste e sul da cidade, as quais são caracterizadas por bairros de classe média e alta. Os dados

demonstram a tímida organização nas zonas norte e oeste, compostas por bairros nos quais se localizam as principais comunidades e localidades em contexto de múltiplas vulnerabilidades.

**Gráfico 05** - Distribuição de OSCs por área de atuação em Natal/RN.



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Ipea (2023).

É fato que, conforme destaca a literatura já discutida anteriormente, as associações estão aptas a ampliar os espaços de luta do cidadão, sendo uma das formas para que este possa exercer direitos políticos e sociais, por meio de ações coletivas de apoio ou de pressão. Elas possibilitam a ampliação e aprofundamento de lutas e consubstanciam o princípio da participação. Ao mesmo tempo, geram o aprendizado em torno desta, pois habilita os seus membros em atitudes mais colaborativas e engajadas. Isso reflete o que já destacava Pateman (1992), segundo a qual as microsferas de participação podem ampliar a percepção dos indivíduos sobre a esfera política, fomentando uma cultura política democrática.

Contudo, o caso de Natal aponta para a necessidade de que o associativismo local como indicador do grau de participação social seja estudado em conjunto com outros elementos locais. Considera-se aqui, portanto, que a vibração associativa é vital para a democracia e para um engajamento cívico efetivo. Porém, isso se efetiva quando existe um contexto favorável do ponto de vista histórico, social e político, em cada localidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social, apesar de seus desafios, possui um papel importante na construção de uma sociedade democrática e engajada socialmente. As associações urbanas não só ampliam os espaços de luta do cidadão, permitindo o exercício de direitos políticos e sociais, mas também fomentam uma cultura de colaboração e engajamento cívico.

Entretanto, o contexto histórico, social e político de cada localidade é importante para a eficácia do associativismo. Em Natal a baixa intensidade de lutas sociais históricas e o número crescente de organizações de natureza religiosa indicam

uma necessidade de analisar essas dinâmicas em conjunto com outros elementos. Pode parecer uma análise antecipada, mas o fortalecimento do associativismo em Natal está relacionado a um esforço contínuo de incentivo à participação cidadã, a criação de políticas públicas que promovam a autonomia das associações e a superação das limitações históricas e estruturais. Para outras agendas de pesquisa, é necessário desenvolver abordagens qualitativas que abranjam a complexidade e as particularidades das associações analisadas, sobre suas atividades, percepções dos participantes e dos seus líderes. Para uma compreensão mais detalhada, é fundamental explorar as motivações, desafios e impactos dessas associações.

A análise dos dados apresentou uma redução no número de unidades das associações em várias categorias, destacando a necessidade de ações que incentivem a criação e a manutenção dessas entidades. A mudança do cenário político desde 2023, com a retomada de um governo progressista, com o Partido dos Trabalhadores chegando à presidência, que valoriza a participação social em sua agenda de governo, poderá abrir novas possibilidades para o fortalecimento da cultura associativa em Natal. O desmonte dos espaços de participação social durante o governo de Jair Bolsonaro, pode ter sido um desafio a mais para aqueles que acreditam que a participação ativa da sociedade civil é uma condição fundamental para uma gestão democrática e eficaz e que associações urbanas podem ser espaços de resistência para aqueles que acreditam e defendem uma sociedade mais justa, participativa e consciente de seus direitos e deveres.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. S. B. **A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.
- ALMEIDA, L. S. B.; Barros, T. C. A. N.; Silveira, R. M. C. **A Organização do Associativismo nas Cidades de Natal e Mossoró (RN)**. REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNACIONAIS, v. 5, p. 244-265, 2020.
- ALMEIDA, L. S. B.; Ferreira, G. D.; Barros, T. C. A. N.; Silveira, R. M. C. **O orçamento participativo em Natal/RN: balanço e desafios**. Revista Ciência e Sustentabilidade, v. 7, p. 7-27, 2023.
- ALMEIDA, L.; Ferreira, G.; Silveira, R.; Costa, T. **Os movimentos sociais urbanos em Natal/RN: uma análise sobre a Primavera de Junho na Cidade do Sol**. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, v. 13, p. 7-32, 2018.
- ANDRADE, I. **Projeto Estado e Movimentos Sociais Urbanos: o caso Natal**. Relatório Parcial. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: FINEP/FUNPEC, 1990.
- ANDRADE, I. **As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989)**. In: OLIVEIRA, Giovana Paiva de; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. (Org). Natal intervenções urbanísticas, morfologia e gestão da cidade. Natal: EDUFRN, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, p. 154, 2016.
- COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. **Secondary associations and democratic governance**. In: ASSOCIATIONS and democracy. London/New York: Verso (The Real Utopias Project; v.1), 1995.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, p. 279- 301, 2002.

FASFIL. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2016/IBGE**, Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, 2023. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 24 de junho de 2024.

LÜCHMANN, L. H. **Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis**. Florianópolis. Ed. UFSC, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## CAPACIDADES ESTATAIS, INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: uma análise comparativa das regiões metropolitanas de Natal, Rio Grande do Norte (Brasil) e Guadalajara no estado de Jalisco (México)

Jaadiane Rocha dos Santos (PPEUR/IPP - UFRN)

Richardson Leonardi de Moura Câmara (PPEUR/IPP - UFRN)

Lindijane de Souza Bento Almeida (PPEUR/IPP - UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

**RESUMO:** Ao longo das décadas, as cidades têm experimentado o transbordamento de seus limites geográficos e funcionais, propiciando o surgimento das regiões metropolitanas (RM 's) e aos antigos problemas já enfrentados pelos centros urbanos, unem-se novos elementos e dimensões que ainda não haviam sido experienciados. Destarte, cabe investigar as capacidades estatais para gestão desses aglomerados em suas variadas abordagens. Uma dessas abordagens é a existência de um arcabouço forte e inclusivo que propicie a participação social, seguindo a tônica da boa governança, de inserir novos atores, além daqueles estatais. O presente artigo tem como objetivo apresentar uma análise comparativa das capacidades estatais das regiões metropolitanas de Natal/Brasil (RMN) e Guadalajara/México (AMG) através da existência em seus organogramas, de instituições focadas na promoção da participação social. A metodologia constitui-se em uma pesquisa bibliográfica para referencial teórico e obtenção de dados da RMN, sendo também realizada pesquisa online no site do Imeplan, o instituto metropolitano de planejamento de Guadalajara para caracterizar a AMG e seu organograma institucional, conferindo cunho qualitativo à pesquisa realizada. Os resultados indicam que a AMG apresenta um arcabouço institucional participativo mais robusto, enquanto na RMN, a participação é fragilizada, como reflexo de uma institucionalidade também frágil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacidades estatais. Participação. Região metropolitana. Natal (Brasil). Guadalajara (México).

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o século XX, as cidades são cerne da vida social e da produção de capital com a concentração populacional e de bens e serviços. Ao longo das décadas, as cidades têm experimentado o transbordamento de seus limites geográficos e funcionais, propiciando o surgimento das regiões metropolitanas (RM 's).

Esses aglomerados urbanos são formados em sua grande maioria por municípios limítrofes de centros urbanos com os quais compartilham uma relação simbiótica de dependência econômica e de infraestrutura urbana.

Para Rojas (2005), existe uma concentração da capacidade produtiva nesses centros urbanos de importância local e regional. Por sua vez, esses centros locais e regionais estão conectados a centros nacionais e internacionais em uma cadeia que seguramente alcançará mais de 80% do crescimento econômico previsto para as próximas décadas.

Destarte, cabe investigar as capacidades estatais para gestão desses aglomerados - as regiões metropolitanas - em suas variadas abordagens, a exemplo da existência de um arcabouço forte e inclusivo que propicie a participação social, seguindo na gestão das regiões metropolitanas, a tônica da boa governança de inserir novos atores, além daqueles estatais.

Conforme Milani (2008), a valorização da participação social se deu a partir de recomendações de organismos internacionais de desenvolvimento para promover um maior controle sobre a gestão de recursos públicos. Agregar a sociedade civil na tomada de decisão confere mais legitimidade aos governos, ao mesmo passo que também exige que se crie um ambiente propício à participação social com criação de conselhos e outras instituições participativas, assumindo-se, tal qual Ríos (2018), que antes de se proceder à implementação de políticas públicas, é imperativo o prévio desenvolvimento e consolidação da infraestrutura institucional correspondente, considerando que também delineiam os objetivos ou metas gerais, considerando os recursos e restrições impostas pelo sistema político), o que reputa-se como verdadeiro também para as instituições participativas.

Nesse diapasão, este estudo tem por objetivo apresentar uma análise descritiva e comparativa das capacidades estatais das regiões metropolitanas de Natal e Guadalajara através da existência em seus organogramas, de instituições focadas na promoção da participação social.

A escolha da Região Metropolitana de Natal (RMN) e a Região Metropolitana de Guadalajara (AMG) como objeto do presente estudo justifica-se na ideia de que essas regiões enfrentam problemas metropolitanos comuns: o rápido crescimento populacional, a crescente demanda por serviços públicos, desafios de mobilidade urbana, ameaças aos recursos naturais e ao meio ambiente, dificuldades de coordenação e articulação entre a região metropolitana, o governo federal e estadual, e a necessidade de governança urbana para promover o desenvolvimento sustentável do território ao mesmo tempo em que o federalismo brasileiro e o mexicano -ao estilo americano- apresentam realidades políticas diferentes para os municípios que compõem essas regiões metropolitanas (Câmara, 2018).

Para a consecução desse objetivo, o artigo encontra-se organizado em quatro seções, começando com a presente introdução na primeira seção. Em seguida, na segunda seção, apresentamos o referencial teórico que aborda a relevância do estudo das metrópoles e de suas capacidades estatais e a participação social. Na terceira parte do texto, trazemos a caracterização das duas regiões e a análise proposta no objetivo. Para concluir, na quarta seção apresentamos as considerações finais.

## **2 A RELEVÂNCIA DO ESTUDO DAS METRÓPOLES, SUAS CAPACIDADES ESTATAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O estudo das questões e problemas referentes à dinâmica urbana, do crescimento e da gestão das cidades tem alcançado uma posição estratégica dentro dos estudos da administração pública, das políticas públicas e das Ciências Sociais e é disso que trataremos inicialmente, antes de voltarmos o foco para as instituições.

Sobre o estudo das questões urbanas, concordamos com Clementino (2023), quando assim expressou:

A emergência teórica da questão urbana e a relevância da política urbana no mundo contemporâneo podem ser tomadas como consenso. Expressam a inevitabilidade da posição central do fato urbano, quando as redes de informação e articulação da economia capitalista ganham dimensão global e têm nas cidades seu principal espaço de comando. Ao mesmo tempo, expressam várias escalas: do local, da cidade e das referências socioespaciais, sempre ampliadas e sempre localizadas, fortalecidas e presentes na vida cotidiana (Clementino, 2023, p.129).

Conforme Arellano e Rosiles (2023), o século XXI é o século das metrópoles e aos antigos problemas já enfrentados pelos centros urbanos - agora redimensionados -, unem-se novos elementos e dimensões que ainda não haviam sido experienciados, tais quais: segregação, supervalorização do solo, concentração de bens e serviços, precariedade na infraestrutura de transportes, e degradação ambiental.

Como visto, as cidades, e mais especificamente as metrópoles têm um papel central na difusão do capital e no desempenho das atividades capitalistas, pois a informação é o bem mais valioso da atualidade e as redes de informação, difundem, portanto, a economia.

A ideia de desenvolvimento, aliada à economia, influenciou também o início do interesse pelas capacidades estatais que esteve diretamente ligado ao fomento do desenvolvimento, impulsionado pelas áreas de sociologia e de economia política (Aguar e Lima, 2019) e mais tarde abraçado por outras matérias, notadamente no Campo de Públicas, com o cerne da “boa governança” (Cingolani, 2013; Gomide, 2016).

Alguns estudos chegaram à conclusão de que os atributos convencionais do Estado são indispensáveis, contudo, não são suficientes para que ele cumpra sua função precípua que é a produção e oferta de bens e serviços públicos. Para além disso, é necessário desenvolver mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal, permitindo que ele otimize seu alcance em diversas comunidades e regiões. A partir dessas contribuições, a noção de capacidade estatal passou a desempenhar um papel significativo nos debates acadêmicos e nas práticas gerenciais (Souza, 2017).

Sobre as implicações práticas das capacidades estatais, entende-se que elas elevam a eficiência e a eficácia das respostas governamentais. O desenvolvimento dessas capacidades aprimora o desempenho governamental, uma vez que a ausência de certas capacidades pode comprometer a formulação de diversas políticas e reduzir o alcance das ações governamentais, afetando a interação entre o Estado e a sociedade (Grin et al, 2021).

É mister ainda que se reconheça que o Estado se adapta e evolui ao longo do tempo para enfrentar novos desafios e responder às demandas da sociedade contemporânea. Portanto, as capacidades estatais não são estáticas, mas estão sujeitas a mudanças e transformações de acordo com as circunstâncias políticas, econômicas, sociais e tecnológicas, tal qual observado por Gomide (2021):

reforçamos a perspectiva analítica de que as relações entre os atores, instrumentos e recursos empregados na implementação de uma política igualmente adquirem papel na ativação das capacidades estatais existentes, acrescentando à noção das capacidades enquanto estoques, uma dimensão dinâmica, isto é, como estruturas, recursos e habilidades em ação (Gomide, 2021, p.22).

Toda essa dinamicidade, aliada à relevância das capacidades estatais para a implementação de políticas públicas, estudar o tema é certamente deparar-se com uma profusão de conceitos e explicações, denotando a pluralidade e a abrangência do termo que visa esclarecer a auto-organização do Estado em sua conformação para conseguir ofertar políticas públicas (Gomide, 2016; Grisard, 2017; Sampaio, 2018; Grinard, 2021; Cunha, 2022; Euclides, 2022).

A pluralidade do conceito propicia uma abordagem multidimensional como a adotada por Grindle (1996, p.107), em que as capacidades estatais são classificadas em quatro dimensões: 1) Dimensão ou capacidade institucional: é a dimensão onde o Estado se auto ordena e organiza, com autoridade para efetivar “as regras do jogo” que regulam e normatizam as interações econômicas, sociais e políticas; 2) Dimensão ou capacidade técnica: a capacidade de definir e gerenciar políticas macroeconômicas eficazes com protagonismo técnico na tomada de decisão; 3) Dimensão ou capacidade administrativa: capacidade para executar funções administrativas básicas, essenciais para o desenvolvimento econômico e para políticas de bem estar social, fazendo uso eficaz da estrutura física e social disponíveis; e 4) Dimensão ou capacidade política: a existência de canais legítimos e eficazes que visam a resolução de conflitos, que respondem às demandas sociais, e que incluem a sociedade na tomada de decisão. As quatro dimensões estão resumidas na figura abaixo, para uma compreensão mais visual do tema:

**Figura 01:** Dimensões das capacidades estatais



**Fonte:** Santos et al., 2023, baseado em Grindle (1996, p. 107).

Para Aguiar e Lima (2019, p.22), “[...] as definições vão das mais simples até as mais complexas, contudo, elas convergem para o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, a exemplo da promoção do desenvolvimento, da resolução de conflitos sociais etc”.

Uma das ferramentas mais democráticas para alcançar a resolução de conflitos, é a participação. Quando as partes interessadas são envolvidas na construção de alternativas, mais legitimidade é conferida à política pública implementada.

O encontro entre atores diversos permite que os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados para enfrentá-los sejam discutidos em diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados. Isso amplia a aquisição de informações sobre os problemas (diagnóstico), aumenta o estoque de conhecimento disponível para a formulação das soluções e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas (Pires e Gomide, 2016, p.107).

Os limites entre Estado e sociedade têm sido esmaecidos durante o último século, pois o Estado passa a viver uma época de transformações organizacionais e operacionais (Pires e Gomide, 2016, p.103), quando a participação social se torna bastante expressiva, incluindo sua forma organizada, de tônica globalizada, sendo estimulada por agências nacionais e internacionais, promovendo a democracia em sua forma mais acessível e impactante para o dia a dia dos cidadãos, que é a esfera local. Essa é, na verdade, uma tentativa de responder questões que surgiram na democracia moderna, de como a sociedade poderia exercer um maior controle sobre o Estado, quando nem sempre é possível confiar nos representantes eleitos e na democracia.

As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas

também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local (Milani, 2008, p. 554).

Citando Milani (2008), sobre a construção da participação social na América Latina- que é o recorte espacial deste trabalho- não obstante destacar-se como pioneira, apresentando instrumentos como o orçamento participativo (OP) no caso brasileiro; em épocas em que experimentamos uma crise da democracia representativa, ele destaca que devemos questionar: Quem tem acesso a essa participação, quem são os cidadãos e as organizações autorizados a participar? É uma participação deliberativa ou consultiva? Participação em quê? Para quê? Como? Em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar? Esses questionamentos são ressaltados pela necessidade de que pesquisadores se debrucem sobre a questão da efetividade da participação e a importâncias das instituições participativas, cuja relevância é enfatizada também por outros autores:

O caso da participação no Brasil, apresenta-se como uma possibilidade real para que sociedade civil influencie as decisões públicas, tal qual Almeida e Laisner (2018) enfatizam:

*“As propostas de controle social no Brasil ganham espaço medular na Constituição Federal de 1988, a partir da qual começam a efetivar-se, tendo como referência as potencialidades da participação da sociedade neste sentido, principalmente, em nível local, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas, e, principalmente, no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos. Desde então, a participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública brasileira, com a criação das diferentes instituições participativas (IPs), nas três esferas de governo. Pelo seu caráter participativo e deliberativo, as IPs passaram a representar possibilidades de mudanças na esfera pública brasileira, alterando a forma e o conteúdo das políticas públicas” (Almeida e Laisner, 2018, p.13).*

Sobre as instituições, Ostrom (2005) afirma que as mesmas não apenas definem as situações de ação, mas também moldam as dinâmicas políticas e administrativas relacionadas às decisões públicas, destacando seu papel crucial na estruturação das dinâmicas políticas e administrativas, e enfatizando como elas não apenas definem as condições em que ocorrem as ações, mas também influenciam os processos de tomada de decisão pública. Isso reflete a importância das regras, normas e organizações formais na governança e na política, delineando as escolhas públicas.

*Defende-se, por um lado, a necessidade de se observar em que medida tais instituições, emaranhadas nos processos decisórios de políticas públicas de vários setores nos três níveis federativos, efetivamente contribuem ou influenciam as decisões. Por outro lado, trata-se de investigar a capacidade dessas instituições em se constituírem, de fato, em espaços de ampliação da democracia, seja na perspectiva da inclusão dos excluídos nos processos democráticos tradicionais, seja no sentido de reforçar os aspectos relacionados ao modo como as decisões são tomadas ou, nos termos da literatura, à efetividade deliberativa (Romão; Martelli, 2013, p. 130-131)*

Tendo em mente a importância da existência de instituições participativas (IPs) como espaço de concretização e efetivação da participação, faz-se necessário, conforme estressado anteriormente, que se investigue a qualidade da participação exercida pela sociedade e para além, consciente do papel civilizatório do Estado democrático de direito, é mister que se investigue ainda a existência de capacidades estatais em sua dimensão institucional para promover lugar e ocasião para que haja participação social.

É com esse discernimento, que apresentamos a seguir uma comparação entre as capacidades institucionais das regiões metropolitanas de Natal e Guadalajara para a promoção da participação social.

### 3 NATAL E GUADALAJARA: UM CONTO DE DUAS REGIÕES METROPOLITANAS

A existência de capacidades estatais que promovam a participação social institucionalizada nas regiões metropolitanas de Natal (Brasil) e Guadalajara (México) constitui o cerne desta pesquisa, porquanto, a presente seção encontra-se dividida em três subseções, onde trazemos primeiramente a caracterização da Região Metropolitana de Natal, depois a caracterização da Região Metropolitana de Guadalajara, a fim de fornecer os subsídios necessários para que uma comparação entre as duas seja possível na terceira subseção.

#### 3.1 A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (RIO GRANDE DO NORTE- BRASIL)

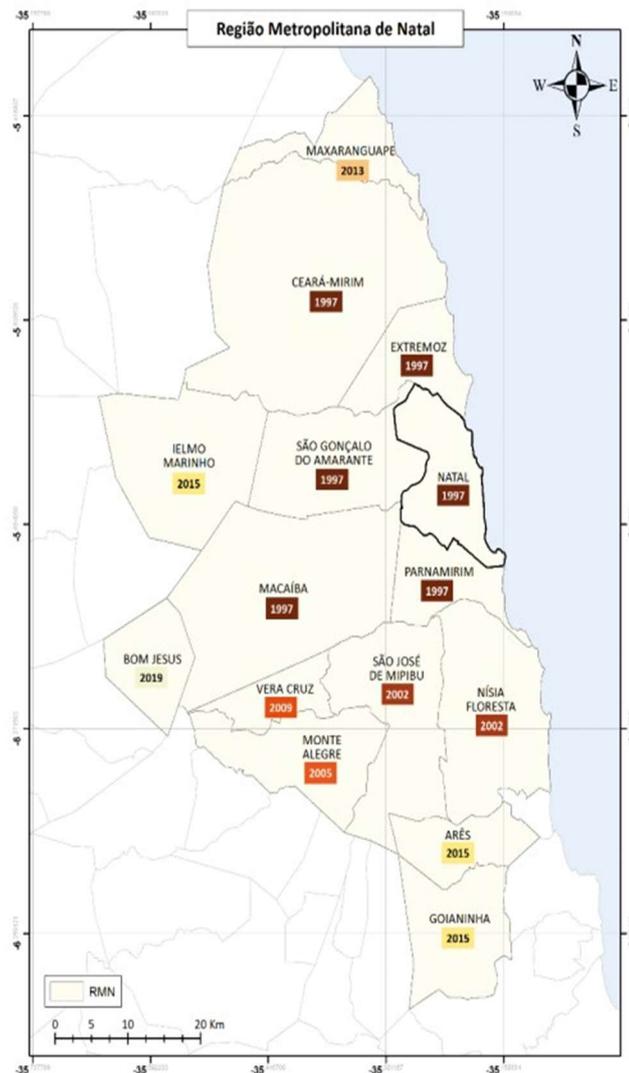
A região metropolitana de Natal foi criada em 1997, através da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 152, de 16 de janeiro de 1997, com o intuito de que a “Grande Natal” pudesse ser um “centro de debates e decisões” para enfrentar os problemas da região de modo mais efetivo. Para tanto, compete ao estado do Rio Grande “instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Clementino, 2019, p.11).

O movimento de formação da Região Metropolitana de Natal é datado a partir da década de 1970, quando se detectou o início do processo de metropolização na área através da insurgência dos interesses comuns entre os municípios que compõem a metrópole funcional da região. Ou seja, foi identificada a presença do fenômeno metropolitano, que entre outros aspectos poder-se-ia resgatar dois elementos: o da conurbação e o do transbordamento (Clementino et al, 2019, p.27).

Segundo dados da MUNIC (2022), a Região Metropolitana de Natal tem uma área de 3683,746 km<sup>2</sup> e uma população de mais de um milhão e meio pessoas, sendo inicialmente concebida como o aglomerado de seis municípios: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim. Após longos debates e acordos políticos na Assembleia Legislativa do RN, novos municípios foram paulatinamente integrados à RMN. Em 2024, consta a seguinte composição: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus, sendo este último incorporado em 2019 (Clementino, 2019).

A figura abaixo ilustra a formação da RM de Natal considerando o ano de inserção de cada município.

**Figura 02:** Municípios da RM de Natal a partir do ano de inserção



**Fonte:** Dados do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal. Elaboração: Rodolfo Finatti e Bruno Silva, 2019.

Ligado a uma secretaria executiva que é parte da SEPLAN, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) é a principal instituição de gestão/coordenação da Região Metropolitana de Natal, tendo sido legalmente instituído quando da criação da própria RMN, formado pelo Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da RMN ou seus substitutos legais, por um representante do Parlamento Comum da Região Metropolitana e por um representante da Assembleia Legislativa (Rio Grande do Norte, 1997), “recebendo como atribuições funções consultivas e deliberativas com o objetivo de promover a integração de serviços de interesse comum metropolitanos da RMN” (Clementino r ., 2019, p. 28).

O CDM previu mecanismos de participação da sociedade civil, transparência e accountability. Desde a sua composição, como na indicação de uma lista tríptica de membros com reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, organizada pelos prefeitos e Câmaras Municipais de cada município e nomeada pelo governador. Na elaboração de planos, programas, projetos e estudos, através da convocação pela Assembléia Legislativa do

RN, da Câmara Municipal de Natal e das câmaras dos demais municípios da Região Metropolitana, de entidades representativas da sociedade civil organizada para apresentar sugestões e discutir propostas (Câmara, 2018, p.146).

Mais tarde, os municípios sentiram necessidade de se fazerem mais representados e o Parlamento Comum da RM de Natal foi criado pela Resolução no 304/2001, aprovada pelas câmaras dos municípios da RMN, embora sem poder decisório. Para elaborar seus planos e estratégias, o CDMN recorre à Câmara do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável, que consiste em seu núcleo técnico multidisciplinar, e em câmaras temáticas que propiciam a inserção da sociedade civil na discussão dos problemas comuns à região, e na construção de possíveis soluções.

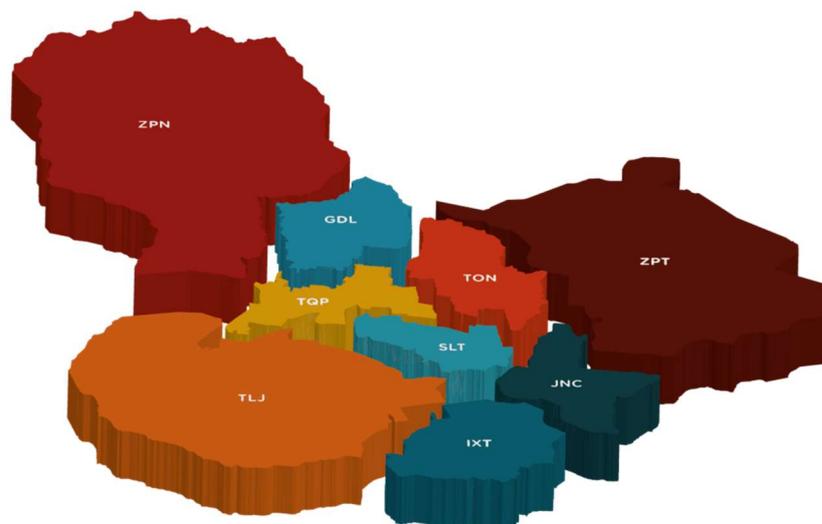
### 3.2 A REGIÃO METROPOLITANA DE GUADALAJARA (JALISCO- MÉXICO)

O que hoje se define como Região Metropolitana de Guadalajara vivenciou uma marcha de urbanização a partir dos anos de 1940, quando a população, até então majoritariamente rural, começou a trocar o campo pela cidade. E assim como experimentado por outras metrópoles da atualidade, o crescimento demográfico propiciou que a cidade expandisse para além dos seus limites municipais, sendo oficialmente declarada região metropolitana em 9 de dezembro de 2009 (Imeplan,2023).

Composta por nove municípios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan e Zapotlanejo, último município a ser integrado em 2015. A AMG tem uma área de 3.265,46 km<sup>2</sup>, e uma população de cinco milhões de pessoas nos 724 km<sup>2</sup> de área urbanizada. Mais da metade dessa população vive nos municípios centrais de Guadalajara e Zapopan, sendo a AMG constituída por centros urbanos com características e necessidades diversas, figurando como base para o ordenamento, consolidação e estruturação do território metropolitano (Imeplan, 2023).

O mapa abaixo traz a configuração territorial da AMG com os nove municípios que a compõem:

**Figura 03:** Mapa da RM de Guadalajara



Fonte: Imeplan, 2023.

Institucionalmente, existe um sistema pensado para gerir a Região Metropolitana de Guadalajara, uma estrutura de coordenação entre o Governo de Jalisco, os governos municipais, os cidadãos, o SIDmetro e o Imeplan (Instituto de Planejamento Metropolitano de Guadalajara), que prevê os mecanismos de participação política, técnica, financeira e social, pensando o desenvolvimento da metrópole.

O Imeplan é o órgão de planejamento regional, um organismo público descentralizado intermunicipal, com personalidade jurídica, patrimônio próprio, e autonomia técnica no exercício de suas atribuições.

Em pesquisa, Câmara (2018) identificou que:

O Instituto de Planejamento Metropolitano de Guadalajara (IMEPLAN) tem contribuído através de sua equipe técnica para envolver colaborativamente a sociedade no sentido de identificar tecnicamente (através de relatórios, workshops, audiências públicas nos municípios) as principais questões metropolitanas e discutir saídas para lidar com a fragmentação e segmentação dos serviços prestados na metrópole (Câmara, 2018, p.141).

O órgão máximo de autoridade na AMG é a Junta de coordenação Metropolitana, com a prerrogativa de estabelecer a agenda metropolitana, aprovar instrumentos técnicos, além de validar acordos intermunicipais. Outra instituição que compõe a estrutura organizacional é o Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo, um órgão público intermunicipal descentralizado cuja função é representar um componente técnico do SIDmetro.

Para representar a sociedade civil existe o Conselho Cidadão Metropolitano, que tem a responsabilidade de preparar, receber e discutir propostas da sociedade civil e levá-las às mesas gestoras e à Coordenação Metropolitana, sendo ainda responsável por desenvolver e coordenar instrumentos de planejamento e gestão metropolitana, bem como os mecanismos necessários para fortalecer o modelo de coordenação.

Além desses, existem ainda as Agências Metropolitanas para administrar os serviços públicos a nível metropolitano, identificando problemas urbanos e propondo soluções a nível local (Imeplan, 2023).

### **3.3 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE NATAL E GUADALAJARA**

No México, a centralização estatal e a baixa autonomia municipal ampliam a dependência dos governos locais em relação aos níveis superiores. Ao contrário do Brasil, onde os municípios têm autonomia política, administrativa e fiscal garantida pela Constituição, os municípios mexicanos enfrentam desafios significativos de cooperação e dependem fortemente dos governos estaduais para obter recursos (Câmara, 2018).

No contexto brasileiro, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089 de janeiro de 2015) representa um marco regulatório significativo para as regiões metropolitanas no Brasil. Ele visa promover o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nessas áreas, estabelecendo a obrigatoriedade de implementação de diversos instrumentos. Além disso, o estatuto enfatiza a participação dos representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão, buscando melhorar a governança democrática nessas regiões.

Ao voltar o foco para a existência de instituições participativas (IPs), a Região Metropolitana de Natal tem apenas uma instância que inclui a participação da sociedade civil. A população não tem acesso a nenhum conselho ou órgão deliberativo que compõem o organograma da RMN. Os poderes executivo e legislativo estão representados no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) e como visto anteriormente, os legislativos municipais se sentiram sub-representados e ouvidos, o que os levou a criar em 2001 o Parlamento Comum, que apesar de não ter função deliberativa,

tem representação dentro do CDMN, que esse sim tem função deliberativa, constituindo-se no órgão de maior relevância para a gestão da RMN. À sociedade civil são legadas as câmaras temáticas, que conforme o nome indica, tratam de temas específicos como resíduos sólidos e segurança pública, questões de interesse comum aos municípios que integram a Região Metropolitana de Natal. As Câmaras Temáticas, no entanto, têm função apenas consultiva e são acionadas de forma esporádica, uma vez que a institucionalidade é o calcanhar de Aquiles da RMN, e o CDMN não consegue exercer a contento suas funções coordenativas e portanto, não consegue planejar uma agenda metropolitana que consiga ser cumprida.

Com uma fraca institucionalização, liderada por um CDMN que não consegue conquistar legitimidade diante dos governos municipais, toda a gestão da RMN está comprometida e portanto, sua efetivação e implementação, como tratada por Clementino (2018) e Almeida et al. (2015) ao trazer à tona a incapacidade de manter-se um CDMN minimamente atuante, com habilidade e viabilidade política para realizar reuniões e manter ativo seu núcleo técnico. Toda essa inoperância e inabilidade são refletidas também no único espaço de participação que compete à sociedade civil metropolitana de Natal.

A figura abaixo apresenta um recurso visual do organograma institucional da Região Metropolitana de Natal e dos atores envolvidos na sua gestão:

**Figura 04:** Organograma institucional da RMN.

**ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL -RMN**



**Fonte:** elaboração própria, a partir de Clementino e Araújo, 2007.

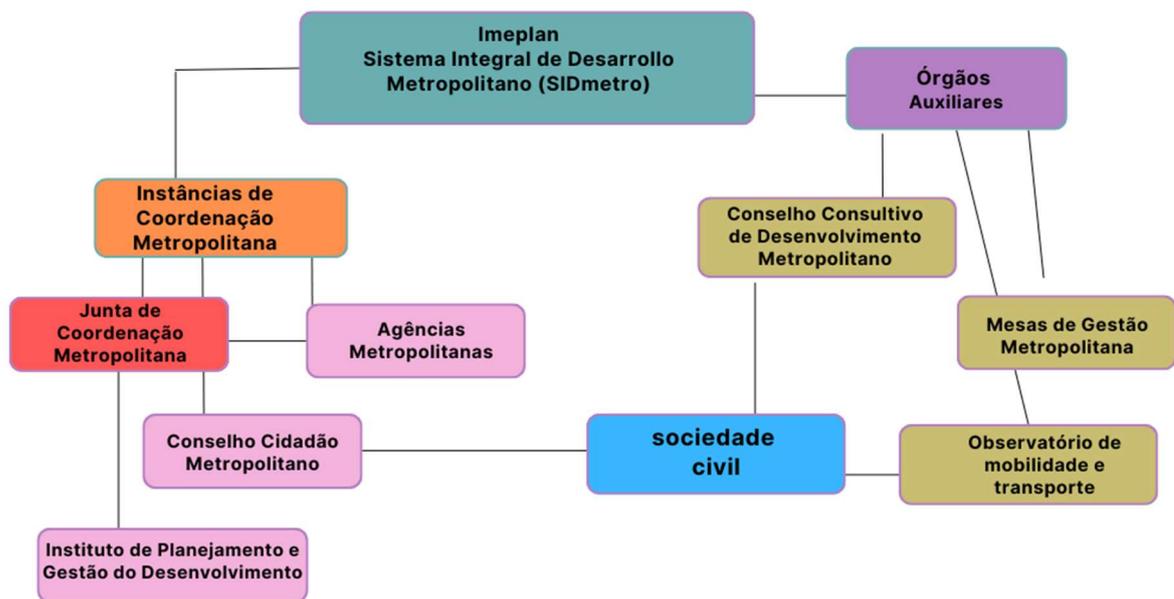
Uma outra IP disponível à participação da sociedade civil, apesar de não estar no organograma oficial da RMN, são os planos plurianuais (PPAs) municipais quando são construídos com uma metodologia participativa e contemplando questões de interesse comum da região metropolitana (Clementino 2018). Um ponto importante sobre a participação social via PPA, é que vai depender de cada município a criação de tais metodologias participativas e também quais pontos estarão abertos à participação popular, o que acaba fugindo ao escopo da fraca governança metropolitana.

Quando comparamos com a Região Metropolitana de Guadalajara, percebemos que essa tem uma institucionalidade mais forte que a RMN, e quando passamos especificamente para a existência de IPs, constatamos que assim como ocorre na RMN, existe uma participação cidadã eventual na forma do Conselho Consultivo de Desenvolvimento Metropolitano sem atuação permanente e sem poder de deliberação, como o próprio nome sugere.

Como recurso visual, a figura abaixo representa o organograma institucional da AMG com encadeamento das conexões, incluindo a sociedade civil:

**Figura 5:** Organograma institucional da AMG.

**ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE GUADALAJARA- AMG**



**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados do Imeplan, 2023.

Diversamente do que ocorre na RMN, é possível constatar que a sociedade civil também participa das instâncias de coordenação da AMG através do Conselho Cidadão que responde diretamente à Junta de Coordenação Metropolitana, ao lado das agências metropolitanas que gerenciam a prestação de serviços e o Instituto de Planejamento e Gestão do desenvolvimento. O Conselho Cidadão não apenas direciona demandas da sociedade e as apresenta à Junta, mas também tem a competência de monitorar e avaliar a gestão metropolitana, desempenhando suas funções de modo permanente.

Um outro mecanismo de institucionalização da participação social na governança metropolitana, tem sido a criação do Observatório de Mobilidade e Transporte. O Observatório foi criado em 2014, fruto de luta de movimentos sociais que conseguiram fazer com que o governo criasse uma comissão de avaliadores da qualidade no transporte público: com representantes de sete universidades, públicas e privadas, três câmaras empresariais, quatro organizações civis, duas organizações sociais e um organismo internacional - a Organização Panamericana de Saúde, somando 15 instituições e culminando com a criação de 37 recomendações que tratam de ações para reformar e reestruturar o transporte público metropolitano, das quais, 12 foram acatadas pelo governo estadual no primeiro mês (Câmara, 2018).

Para além do aspecto de existência formal das IP's, é possível perceber que a participação social na AMG, também está ligada a mecanismos de transparência, uma vez que é possível seguir as atividades do Conselho Cidadão, onde é possível acompanhar quem são os membros, quantas sessões e reuniões do Conselho ocorreram, quantos acordos foram realizados pelo Conselho e quantos desses acordos foram cumpridos, bem como se alguma ação foi tomada em decorrência de demanda ou denúncia de algum cidadão.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades têm se tornado o cerne da vida em sociedade, sem perspectivas de que essa realidade seja superada. Com o crescimento das cidades, formam-se os aglomerados urbanos chamados de regiões metropolitanas, que geram novos dilemas comuns a todos os municípios, somados aos velhos problemas locais.

É nesse momento que é preciso refletir sobre algumas questões práticas. De que forma gerir problemas regionais, apresentando soluções que se concretizam localmente? Como conciliar e acomodar interesses conflitantes de modo que o interesse comum prevaleça? Como tornar a gestão democrática?

É mister ainda que se analise se existem as condições necessárias para que o Estado desempenhe suas funções e cumpra seu papel de provisionador de políticas públicas. Ou seja, as capacidades estatais desempenham papel crítico para quem se debruça sobre as questões urbanas, cobrindo todo o escopo de operação do Estado, incluindo a existência de instituições.

Dessa forma, o presente artigo analisou comparativamente as capacidades institucionais para promoção da participação das regiões metropolitanas de Natal, Rio Grande Norte, no Brasil e Guadalajara, no estado de Jalisco, México.

Natal e Guadalajara apresentam arcabouços institucionais gerais diversos. Enquanto a Região Metropolitana de Guadalajara apresenta instituições fortes, com um organograma mais complexo e polido, a Região Metropolitana de Natal apresenta instituições incipientes e gestão sem muito alcance legítimo.

Essa diversidade se reflete também na capacidade institucional para promover a participação social. Guadalajara apresenta em seu organograma duas IP 's. ou seja, duas situações em que é possível a sociedade civil se fazer ouvir. Um primeiro conselho consultivo que é formado eventualmente, atuando como órgão auxiliar das instâncias de coordenação e um outro, chamado Conselho Cidadão, com atuação permanente, constituindo ele mesmo uma das instâncias de coordenação da AMG, além de exercer as funções de monitorar e avaliar a gestão da AMG em uma clara preocupação com mecanismos de transparência.

Assim, consideramos relevante a dinamicidade das capacidades estatais, que refletem o entorno social e político que as cercam, uma vez que a mera existência formal de IP's não é suficiente para garantir a efetividade da participação social, e tampouco assegurar o arcabouço democrático necessário à legitimação da gestão, conforme demonstrado no caso da RMN, que apesar de ter a seu dispor um normativo nacional direcionador, bem como a existência de municípios autônomos, ao contrário do que verifica-se com os municípios que compõem a AMG, não consegue implementar efetivamente a gestão metropolitana.

É interessante frisar que esse estudo focou na existência das IPs e não em sua efetividade, não por imputá-la irrelevante, mas por força de circunstâncias que não permitiram ir além na pesquisa. Sugere-se, portanto, novos estudos que venham complementar e preencher essa e outras lacunas deixadas pelo presente artigo.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. BIB, São Paulo, n. 89, 2019, pp. 1-28.
- ALMEIDA, L. de S. B. et al. **Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana**. : CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.
- ARELLANO, Alberto; ROSILES, Javier. **La era de las metrópolis : gobierno y políticas metropolitanas en México**. 1ª ed. Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco : Ayuntamiento de Guadalajara : Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos ; Guadalajara, Jalisco : Ayuntamiento de Guadalajara, 2023.
- AVRITZER, L. **Os impasses da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, v. 1, 153p.
- BRASIL. **Lei Federal n. 13.089 de janeiro de 2015**. Disponível em : [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm) Acesso em 23 de julho de 2024.
- CÂMARA, Richardson Leonardi Moura da. **Governança colaborativa nas Américas: uma análise da governança metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México), e Natal (Brasil)**. 2018. 259f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.
- CLEMENTINO, M. L. M.; ARAÚJO, T. B. (Coord.). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Natal, Seplan. (9 Produtos). 2007.
- CLEMENTINO, M. L. M. **A (não) implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Natal**. : Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole / organizadores: MARGUTI, B. O. r Brasília: Ipea, 2018. 511 p (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 4)
- CLEMENTINO, M. L. M. r . **Dois décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais**. CLEMENTINO, M. L. M. **Dois Décadas da Região Metropolitana de Natal**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2019.
- CLEMENTINO, M. L. M. **Dois Décadas da Região Metropolitana de Natal**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2019.

CLEMENTINO, M. L. M. **Governança supralocal: algumas reflexões e considerações sobre o Brasil** COSTA; M. A. Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília; 2023.

CUNHA, E.; MENDES, G. **Capacidades Estatais Para a Administração Política Da Inovação Tecnológica No Brasil**. Administração Pública e Gestão Social, 2022, vol. 14, nº 3, ISSN: 2175-5787.

EUCLYDES, F. **Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação**. Revista de Administração Pública, 56(1), 163–175. 2022. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>

GOMIDE, A. de A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. : GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A. de A. **Apresentação**. GRIN, E. r . (Org.) Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro (1ª ed. v.1, 42-86). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI**. Boletim de Análise Político-Institucional, p. 25-30, 2012.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. **Governança, Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na Implementação de Políticas Federais**. MENICUCCI, T r . Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2016. p.101-127

GRIN, Eduardo José. **Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais**. Revista Teoria & Sociedade, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GRIN, E. r . **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**. GRIN, E. r . (Org.) Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro (1ª ed. v.1, 42-86). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRISA, C. r . **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar**. Revista Sociologia e Cultura, Goiânia, vol. 20, n. 1, p.13-38, jan.-jun., 2017.

IMEPLAN. **IMEPLAN - Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara**. <https://www.imeplan.mx/area-metropolitana-de-guadalajara> . Acesso em 24 jan. 2024.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. RAP– Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

RIO GRANDE DO NORTE. **LEI COMPLEMENTAR Nº 152, DE 16 DE JANEIRO DE 1997**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-152-1997-rio-grande-do-norte-institui-as-microrregioes-de-aguas-e-esgotos-do-centro-oeste-e-do-litoral-serido-e-suas-respectivas-estruturas-de-governanca-no-ambito-do-estado-do-rio-grande-do-norte-e-da-outras-providencia> . Acesso em 28 jan. 2024.

RÍOS, ALBERTO ARELLANO. **La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes.** Revista An@lítica. Año 1; Volumen 1; Número 1. Julio- Diciembre de 2018.

ROJAS, E. **Las regiones metropolitanas. Problemas de Gobierno y desarrollo** ROJAS, E. r Governar las Metrópolis. Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad de Alcalá de Henares. Washington D.C., 2005.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. G. **Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade.** Pensamento & Realidade – Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, FEA, v. 28, p. 124-143, 2013.

SAMPAIO, R.; BONACELLI, M. **Capacidades estatais e programas de promoção dos biocombustíveis no Brasil.** Revista Gestão & Conexões. Vitória (ES), vol. 7, n° 1, jan.-jun., 2018.

SANTOS, J.R. et al. **INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PARA AS MULHERES: um estudo das capacidades estatais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal-RN.** Artigo apresentado no Seminário Internacional Federalismo e Gestão Metropolitana no Brasil e México. UFRN. Natal. 2023.

SEIXAS, J. r **A Governação Metropolitana na Europa.** OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rio de Janeiro, julho de 2012.

SOUZA, C. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA POLÍTICA URBANA: o período 2003-2016 e a necessidade de retomada dos canais de participação

Ana Maria Isar dos Santos Gomes (PUC Minas – Observatório das Metrôpoles)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

**RESUMO:** O artigo tem o objetivo de identificar os problemas enfrentados pelos Governos Federal e Municipal na implementação de canais de participação para formulação da política urbana. A pesquisa de caráter bibliográfico e documental resgata a disputa teórica que tomou corpo desde o século XVIII acerca de melhor forma de representação da vontade popular com o fim de demonstrar a necessidade de conjugar a democracia representativa com a democracia participativa. Com base nesse arcabouço teórico, o trabalho traz um balanço da participação social na política urbana entre 2003 e 2106 e aponta os avanços e retrocessos na tentativa de implantar canais de participação que possam efetivamente influenciar a condução da política urbana. A partir da experiência brasileira, são identificados, à guisa de conclusão, os seguintes problemas que impedem a efetiva participação da comunidade nos canais de participação: (I) falta de regulamentação legal; (II) dificuldade de conferir caráter deliberativo e fiscalizador aos canais de participação; (III) problemas no desenho institucional que neutralizam o equilíbrio de forças entre Estado-capital, de um lado, e comunidade, de outro; (IV) subordinação dos canais de participação à lógica burocrática, com enfraquecimento da capacidade crítica acerca dos problemas estruturais das políticas públicas; (V) falta de articulação dos canais de participação implantados para a condução das diferentes políticas públicas.

**Palavras-Chave:** Democracia Participativa, Democracia Representativa, Política Urbana, Canais de Participação, Sistema Nacional de Participação Social.

## Introdução

Em junho de 2013, as “jornadas de junho”, deflagradas em razão do aumento do preço das passagens de ônibus nos municípios de Porto Alegre e de São Paulo, mostraram uma insatisfação latente contra uma ordem econômico-urbana que não vem conseguindo submeter os interesses do capital às necessidades do desenvolvimento urbano. Embora redirecionadas posteriormente por forças políticas interessadas em desestabilizar um governo legítimo, as jornadas se iniciaram como protestos contra investimentos em obras para a realização da Copa do Mundo de 2014. Tais obras, negociadas diretamente entre prefeitos e governadores e os empresários da construção civil, resultaram em gastos públicos exorbitantes e na remoção de milhares de pessoas para a construção de estádios e outras instalações esportivas.

Pouco mais de dez anos depois, a situação das cidades brasileiras é ainda mais crítica: o avanço da política neoliberal de austeridade fiscal agravou a situação de pobreza da população urbana e deteriorou a qualidade de vida nas cidades. No âmbito da política urbana, o avanço neoliberal refletiu-se, entre outras medidas nefastas à população, no estímulo à privatização dos serviços públicos, a exemplo do saneamento básico, submetido a novo marco regulatório pela Lei 14.026/2020; no desmonte de programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida, retomado a partir de 2023; em uma nova regulação jurídica da propriedade urbana, tratada como mercadoria pela Lei 13.465/2017; na adoção de um Sistema Único de Segurança Pública (Lei 13.675/2018) que, ao invés de promover a reforma das polícias por meio da desmilitarização e controle do uso da força policial, pretende combater a violência com aparelhamento tecnológico e aumento de armamento e viaturas.

A recente alternância partidária no governo federal indica uma retomada das práticas participativas, alvo de investidas desde 2016. A despeito da já anunciada reativação dos canais de participação, é bom lembrar que, mesmo sob os governos progressistas, a condução da política urbana nacional não logrou atender às expectativas da sociedade civil. O planejamento urbano das cidades, no Brasil e no mundo, tem sido cada vez mais orientado pelos interesses do capital nacional e transnacional, hoje associado aos Estados nacionais em um movimento denominado por David Harvey de “empreendedorismo”. O empreendedorismo trata as cidades sob a lógica da mercadoria: espaços públicos são privatizados para aumentar as receitas das prefeituras; dados que refletem o nível de qualidade de vida da população são substituídos por cálculos financeiros; e o mero crescimento econômico toma o lugar do desenvolvimento urbano.

A disputa política e econômica entre os interesses ligados ao capital e os interesses da comunidade está diretamente ligada à ideia de democracia. Desde a célebre discussão entre Protágoras e Platão retratada na obra “Diálogos de Platão”, procura-se responder à pergunta: “Quem pode participar da política?”. Entre todas as formas de governo, a democracia é a única em que não se delega a uma determinada classe social a representação da vontade de todo um povo. Contudo, as diferentes formas de expansão do capital no mundo contemporâneo tornam cada vez mais difícil a realização do ideal democrático.

Daí porque é fundamental considerar diferentes arranjos democráticos que permitam reorientar a produção do espaço urbano de forma a promover o desenvolvimento urbano – compreendido como melhoria na qualidade de vida dos moradores das cidades.

Partindo desse pressuposto, este artigo traz um balanço da experiência brasileira na condução de práticas participativas e identifica problemas que podem frustrar a utilização desses canais como instrumentos de participação efetiva da comunidade na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas em geral, e da política urbana em particular.

Na primeira seção, apresenta-se um breve aporte teórico que permite compreender as limitações da democracia representativa e os ganhos de sua conjugação com a democracia participativa. A segunda seção mostra a experiência brasileira na gestão democrática das cidades. A terceira seção identifica dificuldades a serem superadas para que os canais de participação funcionem como efetivos órgãos de participação popular inseridos na estrutura administrativa do Estado.

## 1. Democracia Representativa e Democracia Participativa: considerações teóricas

Desde a consolidação das democracias liberais, a efetividade da representação popular, ou seja, a correlação entre a vontade geral do povo (manifestada na sociedade civil) e as deliberações políticas (tomadas na esfera do governo) tem sido questionada. Ao criticar o modelo de governo adotado pelo povo inglês, Rousseau (2002) afirma que a soberania (vontade geral do povo) não pode ser objeto de representação, pelo simples motivo de que não pode ser alienada. Conforme o filósofo francês:

São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado, deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada.” (ROUSSEAU, 2002, p. 131).

Na tentativa de resolver essa contradição, Rousseau constrói a tese de que os indivíduos não delegam autorização a um soberano para governá-los, mas se constituem, eles próprios, no poder soberano, por meio do contrato social. Para ele, o homem não é naturalmente inclinado a cooperar para alcançar o bem comum, mas orientado por uma percepção própria e restrita ao seu próprio interesse. Como o fator determinante de suas escolhas não é a razão, mas a vontade, e cada um é portador de uma vontade individual, a única forma de se chegar à paz seria renunciar à vontade própria em prol de uma vontade geral (ROUSSEAU, 2003).

Contudo, como observa Consani (2018), a tarefa de conhecer a vontade geral é extremamente difícil e exige o distanciamento do observador de sua própria vontade, capacidade que só as pessoas portadoras das mais elevadas virtudes possuem. A solução proposta por Rousseau é recorrer a um legislador – isto é, um *expert* dotado dessas virtudes e capaz de captar e expressar a vontade geral. No modelo rousseauiano, que deu origem às democracias liberais, o fundamento da representação é a separação entre sociedade civil, de um lado, e Estado – onde estão as instituições e os líderes legitimados pelo voto a deliberar – de outro (URBINATI, 2006).

Em contraposição à teoria da formação da vontade proposta por Rousseau, seu contemporâneo, o Marquês de Condorcet, elabora uma teoria da representação fundada no consentimento. Para Condorcet, os cidadãos são capazes de - sobrepondo sua racionalidade à vontade própria, por meio de procedimentos de deliberação - encontrarem as melhores soluções para atender ao interesse comum. Para isso, a representação deve se dar com “a ampla participação política dos cidadãos, na tomada de decisões coletivas” por meio de um conjunto de procedimentos e regras que incluem a “multiplicação dos locais de debate e um complexo sistema de aumento do tempo para a tomada de decisões” (CONSANI, 2018, p. 126)<sup>1</sup>.

O embate entre as ideias de Rousseau e Condorcet constitui um dos importantes e pouco conhecidos capítulos da história da democracia. Nesse embate, a teoria rousseauiana foi vencedora: em célebre artigo publicado no *Federalista* nº 10, Madison (1787) defende a república como a melhor forma de governo, ao fundamento de que a deliberação sobre os interesses da nação deve caber a um grupo selecionado de cidadãos, dotados de saber para filtrar as opiniões gerais e externar a opinião pública, mais condizente com o bem geral. Os debates que ocuparam os fundadores dos Estados Unidos resultaram na adoção da forma republicana de governo e no modelo de democracia eleitoral, fundado na teoria da vontade geral de Rousseau (SIRICO JÚNIOR., 2007).

A contradição presente na ideia de que a vontade soberana do povo pode ser representada volta a ameaçar o ideal democrático no século XIX, com o advento da burocracia. Weber, ao analisar a crescente especialização da burocracia estatal, afirma ser impossível conciliar a ideia de representação com o exercício da vontade soberana do povo, pois “o demos em si, como massa inarticulada, não governa nunca as estruturas superiores, pelo contrário, é governado, e sua existência somente altera o modo de seleção dos dirigentes executivos.” (WEBER, s./d., n./p.)

No início do século XX, novas críticas abalam o modelo de democracia representativa. Schmitt (1988) observa que os debates políticos entre os partidos não se destinavam a discutir ideias e propostas políticas, mas a fazer valer os interesses de determinados grupos de poder social ou econômico. Nessas disputas, os partidos calculavam estrategicamente compromissos e coalizões de forma a maximizar oportunidades de poder. Para equacionar a questão, Schumpeter (1961) propõe a teoria do elitismo democrático, concebendo a democracia a partir de sua forma, e não de seu conteúdo. Schumpeter inaugura a linha procedimentalista, segundo a qual o caráter democrático de um governo depende não do conteúdo das políticas públicas formuladas, mas do método de escolha dos seus formuladores.

Bobbio (1986), na linha procedimentalista, defende a ideia de que um governo é democrático quando são obedecidas as “regras do jogo democrático”, destinadas a definir basicamente três questões: quem deverá decidir e como serão tomadas as decisões; como garantir que as decisões tomadas pela maioria sejam vinculantes; e como garantir a liberdade de opinião, de forma que tanto os eleitores quanto os eleitos possam escolher uma entre diversas opções. O próprio Bobbio, contudo, afirma que, nas sociedades de massa, a aplicação das regras democráticas enfrenta uma série de problemas, seja porque a vontade dos eleitores não é livre, seja porque determinados grupos de interesse têm maior capacidade de influenciar as decisões de política pública (BOBBIO, 1986).

Ainda na linha procedimentalista, Habermas propõe a teoria da democracia deliberativa. Conforme o autor, nas sociedades burguesas do século XVIII constituiu-se um espaço público de debates fora das estruturas político-administrativas do Estado, no qual os temas circulam livremente em um fluxo comunicacional que produz “opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial.” (HABERMAS, 2003, p. 106). A participação da sociedade civil, para Habermas, se dá fora da esfera burocrática do Estado, em foros de discussão informais onde diferentes atores sociais exercem suas liberdades comunicativas. Os temas discutidos nessa

---

<sup>1</sup> Para defender seu ponto de vista, Condorcet, que era também matemático, elabora um estudo probabilístico conhecido como teorema do júri, por meio do qual demonstra matematicamente a probabilidade de decisões coletivas alcançarem a resposta tida como correta. A relação probabilística formulada por Condorcet tem como variáveis três elementos: o tamanho da assembleia, a competências de seus membros e o número de opções a serem consideradas (CONSANI, 2018).

esfera ingressam na esfera burocrática, cuja racionalidade técnico-científica é permeável à racionalidade que informa a esfera pública.

Na linha deliberativa, Urbinati (2006) procura alargar o conjunto de atores sociais responsáveis pela formação da esfera pública, ressaltando o papel das múltiplas organizações sociais que constroem uma complexa rede de ideias (crenças, opiniões e interesses), assentadas ao longo da história e organizadas em causas e projetos políticos.

As tentativas de alargar o espectro dos atores políticos envolvidos na formação da esfera pública revela uma preocupação da teoria procedimentalista em garantir a legitimidade do modelo de democracia eleitoral. Sob o ponto de vista formal, a contradição representada pela ideia de que é possível renunciar à vontade particular sem prejuízo da própria autonomia é explicada por falhas no processo eleitoral. Assim, o fato de que determinados grupos sociais são sempre sub-representados no processo eleitoral, enquanto outros são super-representados, é creditado a desvantagens do sistema partidário ou a vícios procedimentais (PITKIN, 2006). Há cerca de algumas décadas, contudo, a falta de envolvimento dos cidadãos nas discussões políticas e os desvirtuamentos dos processos eleitorais por meio de *fake news* vêm suscitando dúvidas acerca da capacidade do modelo de democracia eleitoral de promover a representação da vontade geral.

No caso das nações africanas e latino-americanas, que passaram por processos de exploração colonial, a dificuldade das teorias representativa e deliberativa para explicar o desequilíbrio de forças entre os diferentes grupos sociais e culturais que compõem a sociedade civil se mostra mais evidente. Nesse sentido, Dussel (2007) critica a teoria deliberativa especialmente porque ela pressupõe um debate público entre participantes em igualdade de condições, o que não se verifica no caso das nações pós-coloniais. Nessas nações, grande parcela da população está alijada desse debate porque foi, durante séculos, privada de seus direitos sociais e econômicos e excluída da participação política.

Para o autor, a representação legítima depende de uma relação de completa identidade de vontades entre o representante e o representado. Ciente de que essa relação é impossível de ser obtida na prática, Dussel (2007) propõe que a identidade de vontades funcione como um postulado lógico da representação, destinado a orientar o representante na busca de uma representação cada vez mais fiel à vontade do representado (DUSSEL, 2007). Esse postulado pode ser assegurado, segundo o autor, pela articulação da democracia representativa, que atua de cima para baixo, com um sistema de participação organizado de baixo para cima, composto por conselhos de representação instituídos em todas as instituições, desde as universidades e clubes esportivos aos canais televisivos e fábricas. Tais conselhos, organizados em nível municipal, têm a função de fiscalização e de gestão das políticas públicas e se articulam com os níveis seguintes da federação por meio de delegados.

A teoria da democracia participativa proposta por Dussel fornece os fundamentos teóricos para as experiências participativas vividas nas nações latino-americanas que se redemocratizaram a partir da década de 1970. No Brasil, a experiência de democracia participativa se deu por meio da criação de canais na própria estrutura do Estado (conselhos de gestão de políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas, conferências, comissões), onde membros da sociedade civil passaram a deliberar sobre a formulação e condução de políticas públicas.

## 2. Democracia Participativa na Política Urbana: a experiência brasileira

A Constituição brasileira de 1988 inaugurou, ao lado das Constituições da Nicarágua (1987) e da Guatemala (1985), um movimento conhecido como novo constitucionalismo latino-americano (WOLKMER, 2013). Ao contrário do constitucionalismo irradiado dos Estados Unidos e da Europa, baseado na ética individualista sob a qual se consolida o capitalismo, esse novo modelo constitucional surge de um conjunto de práticas fundadas na ética da solidariedade e da alteridade e se orienta em direção a uma “concepção alargada de cidadania – tanto no que toca os direitos quanto os sujeitos

tutelados -, a uma redefinição do espaço público e, portanto, a uma interação mais acentuada entre Estado e sociedade civil” (MELO, 2013, p. 72).

No campo político, a Constituição brasileira prestigia a democracia participativa ao romper com o modelo democrático exclusivamente representativo (artigo 1º, parágrafo único). O direito de participar da formulação das políticas públicas em nível local já vinha sendo reivindicado pelos movimentos comunitários urbanos (especialmente os movimentos de bairro) antes mesmo da promulgação da Constituição. O reconhecimento da democracia participativa pela Constituição brasileira abriu caminho para a instituição de canais de participação na esfera municipal, estadual e federal, nas diferentes áreas de política pública.

Esses canais diferem dos mecanismos ou instrumentos de participação tradicionais, em que os cidadãos são consultados ou chamados a deliberar de forma esporádica sobre temas específicos ou, ainda, a fiscalizar as ações estatais no âmbito administrativo, judicial ou parlamentar. Nos canais de participação, atores da sociedade civil interagem institucionalmente com atores estatais, atuando de forma consultiva, deliberativa ou fiscalizatória.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabeleceu a gestão das cidades por meio de práticas participativas como uma das diretrizes da política urbana (art. 2º, inciso II). O rol de instrumentos de gestão participativa previsto no artigo 43 do Estatuto é aberto, de forma que os canais de participação podem se apresentar sob as mais diferentes formas: órgãos colegiados de política urbana (conselhos); audiências públicas; conferências; iniciativa popular de projetos de lei e de projetos de desenvolvimento urbano; práticas diversas junto às comunidades; debates com associações representativas dos vários segmentos da comunidade etc.

No âmbito da política urbana municipal, o mais conhecido dos canais de participação é o Orçamento Participativo (OP), considerado pela ONU como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo (PORTO ALEGRE, 2009). O OP foi instituído originalmente pelo Município de Porto Alegre e se difundiu nos anos seguintes para muitos municípios brasileiros. A importância desse canal de participação, que chegou a deliberar sobre 100% dos recursos destinados a investimentos pelo Município, foi esvaziada a partir de 2005, quando houve alternância partidária no governo municipal. A partir de então, os investimentos direcionados ao OP foram sistematicamente reduzidos e obras autorizadas deixaram de ser realizadas (GOMES, 2013). Em 2022, foi promulgada a Lei Municipal nº 13.011/2022, que instituiu o Orçamento Participativo Eletrônico (OPE) no Município de Porto Alegre, modificando completamente o sistema de votação pela comunidade, que passou a se dar por meio da internet.

Ainda em nível municipal, os conselhos encarregados de gerir a política urbana são importante canal de participação. Nesses conselhos, os representantes da sociedade civil são indicados a partir de eleições diretas realizadas em assembleias ou de escolhas particulares dos movimentos sociais ou organizações da sociedade civil. Conforme acentua Avritzer (2007), a representação no modelo participativo, ao contrário da representação político-partidária, não é conferida por meio de um mandato com prazo fixo e não depende de uma eleição no modelo “uma pessoa, um voto”. Nesses casos, a representação está fundada na afinidade entre o representante e os representados em razão do vínculo de ambos com uma determinada causa. Assim, o objeto da representação é muito mais um discurso sobre determinado tema do que a vontade particular de cada um dos representados (AVRITZER, 2007).

A nomeação dos conselheiros que representam a sociedade civil é uma questão que merece atenção. A escolha unipessoal por parte do Governador ou Secretário de Estado deslegitima a representação, na medida em que permite o alinhamento dos representantes da sociedade civil aos interesses do Governo. Sob esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios considerou inconstitucional dispositivos dos Decreto Distritais nº 27.978/2007 e nº 34.662/2013 que permitiam a escolha dos representantes do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN) de maneira unipessoal pelo Governador do Distrito Federal (Ação Civil Pública nº 2012.01.1.193724-4).

Uma das críticas que se costuma fazer à atuação dos conselheiros que representam a sociedade civil diz respeito à sua capacitação técnica. Estudos sobre autogestão industrial realizados por Pateman (1992) na década de 1970, ainda que em contexto diverso da experiência brasileira, demonstram que a experiência adquirida pelos participantes, ao lidar com dados e informações técnicas necessárias à tomada de decisão, permite aumentar suas habilidades de avaliação e elaboração de planos e políticas empresariais. Além disso, a autora conclui que a disseminação de informações em um modelo de estrutura organizacional que permita o fluxo de informações de cima para baixo, lateralmente e de baixo para cima, é fundamental para aperfeiçoar a tomada de decisões.

Alguns canais de participação, como as Conferências das Cidades e o OP de Porto Alegre em seu modelo original, adotam modelos semelhantes ao proposto por Pateman (1992), estruturando a atuação dos participantes em diferentes níveis organizacionais, coordenados entre si. Ao mesmo tempo, a inserção dos participantes em vários canais de participação, dentro e fora da estrutura do Estado, amplia a sua autonomia e capacidade participativa no que diz respeito à tomada de decisões, conforme constatado por Gomes (2013). Nesse sentido, alguns conselhos municipais de desenvolvimento urbano promovem obrigatoriamente cursos de capacitação para os conselheiros a cada nova gestão (GOMES, 2013).

Na esfera nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), coordenada pelo Ministério das Cidades e responsável pela formulação de programas urbanos de habitação, saneamento e mobilidade urbana, contou, em maior ou menor medida, com processos de participação social até 2016. Essa participação se deu especialmente por meio das Conferências Nacionais das Cidades e do Conselho das Cidades, canais de participação criados para permitir aos representantes da sociedade civil, em especial os movimentos sociais dedicados à questão habitacional, apresentar suas demandas.

As Conferências Nacionais das Cidades (CNC) - realizadas nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013 - resultaram na formulação de princípios e diretrizes para a condução da política urbana nacional. Cada uma delas contou com ciclos preparatórios de conferências municipais e estaduais. A 1ª CNC reconheceu a participação social e a autonomia dos movimentos sociais como elementos estruturantes da política urbana nacional. Na 5ª CNC foram debatidas as propostas de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, a ser controlado pelo Conselho das Cidades, com a função de concentrar os recursos públicos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano nacional. Embora os textos aprovados nas Conferências não tenham caráter deliberativo, eles influenciam a formulação da política urbana nacional.

Já o Conselho das Cidades é um órgão colegiado presidido pelo Ministério das Cidades e composto por representantes do governo federal, estadual e municipal; das entidades de movimentos populares; do empresariado; dos trabalhadores, das Universidades e dos centros de pesquisa e de organizações não governamentais. Tem função deliberativa e consultiva e propõe as diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, em consonância com as resoluções aprovadas pela CNC, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Embora as Conferências tenham conseguido produzir documentos que podem ser considerados o “arcabouço” de um sistema de participação social na política urbana, houve um severo retrocesso a partir de 2016: a 6ª Conferência Nacional das Cidades, que deveria se realizar naquele ano, foi adiada “sine data”. Com a retomada das práticas participativas na esfera nacional, a partir de 2023, foi convocada a 6ª Conferência, programada para meados de 2025.

Ao lado da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, houve uma tentativa frustrada de criar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) por meio do Decreto nº 8.243/2014. Editado pouco depois das “jornadas de junho”, com o claro intuito de atender ao clamor público por maior participação social na condução das diversas políticas públicas, o decreto, chamado pela mídia e pelos setores conservadores de “decreto bolivariano”, foi objeto do Projeto de Lei nº 1.491/2014, que determinava a sua suspensão imediata. O projeto de lei não chegou a ser votado, pois o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu não

somente a PNPS como também centenas de canais de participação social instituídos por decreto em diversas áreas de política pública.

Esse breve panorama das práticas participativas na gestão das cidades revela que, no período de 2003 a 2016, atores políticos tradicionalmente excluídos – especialmente os movimentos sociais – participaram de forma consistente na formulação das políticas públicas. Contudo, os resultados da política urbana implementada no mesmo período não refletiram os interesses desses atores políticos. A próxima seção apresentará os problemas que precisam ser superados para que essa participação se dê de forma efetiva.

### 3. Resultados e aprendizados

Um balanço da condução da política nacional no período de 2003 a 2016 revela que a intensa participação social não conseguiu evitar que a PNDU fosse absorvida pela agenda de crescimento econômico, que priorizou o atendimento dos interesses ligados ao capital. Com a adoção da política anticíclica de combate à crise econômico-financeira de 2008, houve um aporte substancial de recursos públicos para investimentos, por meio de programas como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Paradoxalmente, ainda que tais programas tenham obtido excelentes resultados em termos quantitativos e contribuído para o enfrentamento da pobreza, enfraqueceram a participação social e deixaram de lado os objetivos e diretrizes gerais estabelecidos nas Conferências das Cidades. Cabe, então, analisar as dificuldades a serem enfrentadas para que os canais de participação constituam órgãos efetivos de formulação da política urbana.

A primeira dificuldade diz respeito à normatização dos canais de participação. Muitos canais foram mal estruturados ou tiveram frágil normatização, o que levou ao seu encerramento ou ao esvaziamento de suas funções independentemente dos retrocessos impostos pelo Governo Federal a partir de 2016. O exemplo do esvaziamento das funções do OP de Porto Alegre mostra como a frágil normatização desse canal de participação contribuiu para um processo de esvaziamento dos recursos orçamentários por meio de estratégias político-partidárias. Sob esse aspecto, a ausência de legislação que constitua esses canais e regulamente de forma exaustiva o seu funcionamento, inclusive vinculando a atuação do governo às suas deliberações, pode contribuir para o seu enfraquecimento e perda de legitimidade.

O segundo problema diz respeito à necessidade de regulamentação dos dispositivos do Estatuto da Cidade que tratam da gestão democrática das cidades. Logo depois da promulgação desse Estatuto, Albino de Souza (2005) chamava a atenção para a existência de lacunas na lei. Ao tratar, por exemplo, da gestão orçamentária participativa como condição obrigatória para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 40, § 4º, inciso I, e 44), o Estatuto não esclarecia se os debates com a participação da sociedade civil antecederiam a formulação da proposta orçamentária ou seriam travados depois, situação em que serviriam apenas para ratificar as escolhas técnicas do Estado. Conforme o autor, era imprescindível que os debates fossem realizados antes da elaboração da proposta orçamentária, de forma que a sociedade pudesse reivindicar a alocação dos recursos orçamentários para atendimento dos seus interesses. Caso contrário, os debates serviriam apenas legitimar uma escolha prévia do Poder Executivo. Outra lacuna pendente de regulamentação, segundo o autor, era

“a definição clara do modo de criação e conduta dos ‘órgãos colegiados de política urbana’ (Estatuto, art. 43, I), assim como o direcionamento imparcial ou equilibrado dos programas de debates, audiências e consultas públicas (idem, inciso II), e de conferências (idem, inciso III)” (ALBINO DE SOUZA, 2005, p. 246).

Passados mais de vinte anos da promulgação do Estatuto, a gestão participativa das cidades ainda carece de regulamentação, o que leva a avanços e retrocessos no processo participativo em âmbito municipal e nacional, como visto anteriormente.

Do ponto de vista institucional, os canais participativos na política urbana não são, em sua grande maioria, dotados de poder deliberativo. Mesmo quando dotados de competência institucional para tomar decisões de política pública, tais decisões não dizem respeito, com raras exceções, a temas sensíveis do ponto de vista da redução das desigualdades socioespaciais, tais como direcionamento de recursos orçamentários ou financeiros, tributação, impacto ambiental dos empreendimentos urbanos, estímulo a setores da produção econômica, entre outros.

Canais de participação com função meramente consultiva costumam ser pouco efetivos no que diz respeito à influência dos atores da sociedade civil na formulação das políticas públicas, servindo mais para legitimar decisões dos atores estatais do que para interferir efetivamente na tomada de decisões do Poder Público. Além disso, o não atendimento sistemático das proposições que resultam do debate público pode vir a desestimular a participação da sociedade civil, esvaziando esses canais de participação.

Outro problema relacionado à legitimidade dos canais de participação diz respeito ao seu desenho institucional. Não se pode ignorar a circunstância de que atores estatais em geral costumam alinhar seus interesses aos interesses daqueles que representam o capital (dada a tendência de associação entre Estado e capital, característica do sistema capitalista). Assim, a simples divisão tripartite para garantir a representação da sociedade civil, dos setores ligados ao capital e do Estado acaba por enfraquecer o poder de negociação dos representantes da sociedade civil e comprometer sua participação na atividade deliberativa desses canais.

Outro fator que pode comprometer o equilíbrio de forças nos canais de participação diz respeito às regras procedimentais. Ao contrário da racionalidade que orienta os trabalhos na esfera estatal – baseada na expertise técnico-burocrática –, a lógica do sistema de participação está fundada no pressuposto de que cada participante é capaz de contribuir com seu saber e sua experiência para que se alcance, em conjunto, a melhor solução possível. Assim, a efetividade desses canais depende da adoção de uma lógica procedimental própria, com regras e procedimentos pré-estabelecidos, número limitado de participantes e garantia das mesmas condições de fala a todos.

A adoção da racionalidade técnico-burocrática nos canais de participação pode interferir na atuação dos representantes da sociedade civil, levando-os a perderem sua autonomia e capacidade de resistir à pressão de atores mais organizados, como os representantes do capital e o corpo técnico do Estado. Com isso, procedimentos legítimos de participação são substituídos por procedimentos meramente formais, levando, em último grau, à cooptação dos atores políticos que representam a sociedade civil.

Nesse sentido, é importante garantir que os discursos veiculados pelos agentes hegemônicos não sejam automaticamente reproduzidos pelos representantes da comunidade. Maricato (2007), ao analisar a experiência de democracia participativa conduzida pelo Brasil até 2007, avalia que os debates conduzidos nos canais de participação, à época, estavam se tornando acrílicos, na medida em que ignoravam temas estruturais das políticas públicas para se concentrar em aspectos meramente instrumentais.

Finalmente, é importante garantir que a participação dos representantes da comunidade perpassasse todo o ciclo da política pública (formulação, implementação e fiscalização). Para isso, é fundamental que os canais de participação instituídos nas diferentes fases da formulação, implementação e controle dessa política, nos diversos níveis hierárquicos, sejam coordenados de forma a permitir que as demandas e proposições dos atores que representam a sociedade civil sejam consideradas e eventualmente inseridas nos diferentes planos e programas. Além disso, é fundamental que os canais de participação de políticas públicas sejam interligados na estrutura administrativa do Estado. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Participação Social articulava os canais de participação instituídos nas diversas políticas públicas de forma transversal, por meio de uma coordenação interministerial e de um órgão responsável pelo monitoramento e encaminhamento das pautas dos movimentos sociais às instâncias decisórias.

## Considerações Finais

A análise das práticas participativas levadas a cabo no Brasil no período de 2003-2016 demonstra que houve participação consistente dos representantes da comunidade nos canais instituídos na estrutura administrativa do Estado. Todavia, existem ainda muitos problemas a serem enfrentados para que essa participação seja efetiva.

O grande desafio é evitar que os canais de participação reproduzam a lógica técnico-burocrática que orienta a esfera estatal, extremamente permeável aos interesses dos setores ligados ao capital. Nesse sentido, é bom lembrar que a participação dos representantes da sociedade nesses canais precisa estar inserida em um processo mais amplo de disputa de interesses, que constitui a participação política em sentido amplo.

Além disso, é necessário que o Estado adote uma postura ativa na coordenação e articulação do complexo sistema de participação social desenhado no período de 2003-2016, enfrentando, em especial, os seguintes desafios: (I) necessidade de regulamentação legal dos canais de participação de forma a institucionalizá-los na estrutura administrativa estatal; (II) atribuição de funções prioritariamente deliberativas e fiscalizadora a esses canais; (III) coordenação articulada dos diferentes canais de participação nas diversas políticas públicas.

Conquanto ainda enfrente uma série de problemas – entre os quais aqueles relacionados ao equilíbrio de forças entre os atores políticos que participam dos canais de participação – a combinação das experiências de democracia representativa e participativa mostra-se bastante promissora, na medida em que permite viabilizar a participação de grupos sociais historicamente invisibilizados e de setores contra hegemônicos da sociedade na formulação das políticas públicas em geral e da política urbana em particular. Tais atores, além de reivindicar direitos sociais inerentes ao exercício da cidadania, inserem temas de seu interesse na agenda política, permitindo dar novo tratamento a questões como qualidade de vida, proteção ao meio ambiente, mobilidade urbana, tecnologia agrícola, fontes de energia elétrica, entre outros. Um modelo que combine a democracia representativa com a democracia participativa, além de aproximar a vontade dos representados das decisões políticas, pode contribuir para a construção da cidadania. Nesse sentido, experiências participativas na esfera estatal podem constituir importante forma de aquisição de habilidades políticas, na medida em que exigem deles que se preparem para demandar e debater na defesa de seus interesses.

## Bibliografia

ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. *O Estatuto da Cidade e o Planejamento*. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, ano 4, n. 15, p. 241-258, abr./jun. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CONSANI, Cristina Foroni. O conceito de vontade na filosofia política de Rousseau e Condorcet. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 41, n. 1, p. 99-140, mar. 2018. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732018000100099](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732018000100099) >. Acesso em: 24 abr. 2023.

DUSSEL, Enrique. *20 Teses de Política*. Tradução de Rodrigo Rodrigues. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); São Paulo: Expressão Popular, 2007.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. *Democracia Participativa na Regularização Fundiária: a construção da participação política na Lomba do Pinheiro*, Porto Alegre (RS). Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Geografia, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2002.

MADISON, James. Federalist n. 10. *The Same Subject Continued: the Union as a safeguard against domestic faction and insurrection* (meio digital). New York: nov. 23, 1787. Disponível em: <  
<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-10>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. *Carta Maior*, 26 nov. 2007. Caderno Opinião. Disponível em: <  
[http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato\\_nuncafomos.pdf](http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_nuncafomos.pdf)> Acesso em 24 abr. 2023.

MELO, Milena Petters. As Recentes Evoluções do Constitucionalismo na América Latina: Neoconstitucionalismo? In: WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (org.). *Constitucionalismo Latino-Americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 59-87

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTO ALEGRE. DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnostico\\_porto\\_alegre.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2023.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social* (on-line). Ed. Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em: <  
<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as Relações Internacionais*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

SCHMITT, Carl. *The crisis of Parliamentary democracy, preface to the second edition – 1926: on the contradiction between parliamentarism and democracy*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 1988.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SIRICO JR., Louis J. *The Federalist and the Lessons of Rome*. Mississippi Law Journal, Oxford, Mississipi, n. 75, p. 431-494, mar. 2007.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

WEBER. *O que é a burocracia*. Conselho Federal de Administração. Disponível em: <  
[https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro\\_burocracia\\_diagramacao.pdf](https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf)>. Acesso em 24 abr. 2023. Sem registro de data. Sem paginação.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Crítico e Perspectivas para um Novo Constitucionalismo na América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (org.). *Constitucionalismo Latino-Americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 19-42.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## DESIGUALDADE DELIBERATIVA EM CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL-RN: desafios à gestão participativa

Luciano Vieira Dutra (IFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

Diversas transformações ocorreram no estado brasileiro nas últimas décadas. Esse processo deu origem a novas formas de participação da população na gestão pública. Como consequência da ampliação das formas de participação dos cidadãos na política e na gestão das políticas públicas, incluindo a política urbana, tivemos a construção de uma arquitetura institucional constituída por diversas instâncias de participação, as chamadas Instituições Participativas (IPs). A despeito de tal processo, identificamos um descompasso entre tais conquistas e a efetiva capacidade das IPs de incluir determinados setores sociais nos processos participativos e contribuir, como consequência, para tornar o estado brasileiro mais democrático. Inúmeras são os condicionantes desse descompasso, dentre eles, a questão a desigualdade. Sendo assim, de forma a problematizar essa questão, o presente trabalho objetiva analisar o processo deliberativo em três conselhos vinculados às políticas urbanas da cidade de Natal-RN, em dois anos, 2016 e 2019. Os conselhos selecionados foram os seguintes: CONCIDADE – Conselho da cidade de Natal, CONPLAM – Conselho Municipal de planejamento Urbano e Meio ambiente e o CONHABINS – Conselho de Habitação e Interesse Social.

**Palavras-chave:** participação; políticas urbanas, desigualdade deliberativa.

## 1- INTRODUÇÃO

Presenciamos a expansão da participação social no Brasil nas últimas décadas. A arquitetura institucional que se originou de todo esse movimento é constituída por instâncias de participação, as chamadas Instituições Participativas (IPs), tais como os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas. A reorganização pela qual o estado brasileiro passou, da qual as IPs são resultado, reflete os ideais do projeto político denominado democrático participativo (Dagnino, Olvera e Panfichi; 2004). Tais transformações impactaram na implementação das mais diversas políticas públicas, dentre as quais, as políticas urbanas.

Todavia, a despeito de todas os avanços no âmbito da participação social, como também nas políticas urbanas, ainda é possível identificar um descompasso entre tais conquistas e a efetiva capacidade das IPs de incluir determinados setores sociais nos processos participativos. Sobre isso, o aprendizado acadêmico acumulado no campo da participação social tem revelado a existência de fatores com potencial de condicionar o funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, podendo, assim, comprometer sua qualidade. No campo das políticas urbanas, conforme destacado por Maricato (2007), nunca fomos tão participativos. No entanto, as experiências empíricas têm demonstrado enormes dificuldades na democratização dos processos decisórios relativos à produção das cidades (Leal, 2015).

Com vistas a contribuir com o debate sobre os condicionantes da participação institucional, julgamos ser relevante atentarmos para a desigualdade, em suas diversas dimensões, e os danos que essa pode causar na democracia. Sobre isso, a teoria democrática contemporânea tem destacado a tensão entre desigualdade e democracia (Cunha, 2011).

A respeito da desigualdade e sua relação com a democracia, Bohman (1996) destaca as “desigualdades deliberativas”, sendo esse um fator potencialmente impactante no processo de deliberação. Ou seja, situações de desigualdade podem afetar a capacidade de participação efetiva de diferentes atores e segmentos, de modo que alguns grupos, “mesmo sendo formalmente incluídos, permanecerão excluídos, uma vez que não conseguem acompanhar o processo discursivo” (Faria, 2016, p. 210), gerando uma situação de “exclusão na inclusão”.

Isto posto, o presente trabalho objetiva analisar o processo deliberativo no âmbito de três conselhos vinculados às políticas urbanas da cidade de Natal-RN, em dois anos, 2016 e 2019. Os conselhos selecionados para serem alvos de nosso estudo foram os seguintes: CONCIDADE – Conselho da cidade de Natal, CONPLAM – Conselho Municipal de planejamento Urbano e Meio ambiente e o CONHABINS – Conselho de Habitação e Interesse Social. Os três conselhos em questão, além de

serem espaços públicos de deliberação, também tem em comum o fato de tratarem de políticas setoriais relacionadas à gestão e ao planejamento do espaço urbano da cidade de Natal-RN.

A análise do processo deliberativo ocorreu mediante pesquisa documental. Com base nas atas, que são os documentos que registram o que ocorre nas reuniões, analisamos a deliberação a partir de variáveis relacionadas a atuação vocal dos conselheiros. Com isso, objetivamos verificar como o princípio da igualdade deliberativa se traduz empiricamente. Além disso, de forma a melhor compreender o processo deliberativo, realizamos entrevistas com dois conselheiros de cada conselho e ano. Tal análise se guiará pela seguinte pergunta: quais segmentos, em cada conselho e ano, exercem uma atuação mais eficaz e quais se apresentam numa posição de exclusão pública? (Bohman, 1996).

## 2- ANÁLISE DO PROCESSO DELIBERATIVO

Aos olhos da teoria da democracia deliberativa, a voz, enquanto instrumento de comunicação, está “no próprio fulcro do fazer político” (Mendonça; Maia, 2006, p. 202). Também pressupõe, por parte dos atores políticos, algum nível de igualdade política de forma que os mesmos possam participar em condições mínimas de equidade e influenciar o processo político. Muitos atores e segmentos presentes no processo de deliberação pública não conseguem transformar essa presença física em presença vocal, gerando, conforme já exposto, uma situação de “exclusão na inclusão” (Faria, 2016). O princípio da igualdade deliberativa é condição para que a deliberação seja legítima e democrática.

### 2.1 Capacidade de vocalização

Inicialmente, analisaremos a vocalização dos segmentos presentes nos conselhos. Conforme os dados da tabela 1, observamos um maior dinamismo vocal no CONCIDADE. Esse conselho se destaca por apresentar a maior quantidade de falas, num total de 279. O CONCIDADE também se destaca positivamente por apresentar 18,6 falas por reunião, a maior média entre os conselhos analisados.

**Tabela 1 – Número de falas analisadas por conselho e ano**

Conselhos	Número de falas		
	2016	2019	TOTAL
<b>CONCIDADE</b>	244	35	279
<b>CONPLAM</b>	22	32	54
<b>CONHABINS</b>	27	173	200

Fonte: Elaboração própria.

O fato de o CONCIDADE assumir o posto de principal arena pública de discussão sobre as políticas urbanas de Natal/RN, como também o fato desse conselho possuir, regimentalmente, uma maior quantidade de integrantes, pode explicar, pelo menos em parte, o destaque que esse conselho exerce no tocante à vocalização. Em seguida, destaca-se o CONHABINS, apresentando um total de 200 falas e uma média de 12,5 falas por reunião.

Ainda em relação à vocalização, chama atenção o baixo quantitativo de falas identificadas nas atas do CONPLAM. Com apenas 54 falas no total e uma média de 3,8 falas por reunião, somando os dados dos dois anos, o CONPLAM se distingue negativamente dos demais conselhos no que tange à capacidade de vocalização do conselho como um todo. Uma hipótese que pode explicar esses dados pode ser a forma específica com a qual as atas desse conselho foram produzidas. É possível que a secretária executiva, responsável pela redação das atas, tenha omitido falas ou não as tenha detalhado.

Dando prosseguimento à análise da vocalização, analisaremos como os atos de fala se distribuem entre os diferentes segmentos com representação nos conselhos de políticas urbanas. Sobre isso, chama-nos a atenção, quando analisamos a vocalização do conjunto dos conselheiros do CONCIDADE, uma significativa variação na atuação vocal quando comparamos os dois anos. Isso é ilustrado pelo fato de que o ano de 2016 concentra 88% do total das falas analisadas no referido conselho.

Os dados relativos à vocalização por segmento do CONCIDADE, constante na tabela 2, revelam uma atuação vocal eficaz dos segmentos representantes do poder executivo e das entidades de ensino e pesquisa. Se levarmos em consideração que os atores externos que emitiram alguma fala nas reuniões são vinculados, em sua maioria, ao executivo e ao segmento das entidades de ensino e pesquisa, a atuação desses dois grupos apresenta-se ainda mais predominante. O total das falas de ambos os grupos representaram 87.1% e 63.3% para os anos de 2016 e 2019, respectivamente. Sendo assim, podemos concluir que esse segmento, como também o segmento do executivo, exerceram, no âmbito do CONCIDADE, uma atuação hegemônica em termos de vocalização.

Os relatos dos conselheiros que foram entrevistados também reforçam a atuação vocal mais eficaz dos atores ligados à institucionalidade municipal. Vale destacar que, no tocante à participação vocal dos representantes do governo municipal, alguns atores se destacaram mais do que outros em termos de vocalização. Ou seja, a fala não era simetricamente distribuída entre os atores representantes do governo municipal, algo que ficou perceptível ao analisarmos as atas e os relatos de alguns entrevistados. Sobre isso, também é possível inferir que parte dos conselheiros representantes do governo municipal participavam de forma esporádica das reuniões, ou seja, participavam de algumas delas, principalmente naquelas cujas pautas eram de interesse do governo municipal, restringindo sua participação a isso.

**Tabela 2 – CONCIDADE: Fala dos representantes por segmento e ano**

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de falas	%	Total de falas	%
<b>Executivo</b>	138	57%	10	30.3%
<b>Rep. Territoriais</b>	2	0.8%	4	12.1%
<b>Movimentos sociais</b>	2	0.8%	1	3%
<b>Entidades de ensino e pesquisa</b>	56	23.1%	6	18.1%
<b>Legislativo</b>	9	3.7%	2	6.1%
<b>Setor empresarial</b>	16	6.6%	1	3%
<b>Trabalhadores</b>	2	0.8%	3	9.1%
<b>M. estudantil</b>	0	0%	0	0%
<b>Atores externos</b>	17	7%	5	15.2%
<b>Atores Não Identificados</b>	0	0%	1	3%

Fonte: Elaboração própria.

Dada a considerável capacidade de vocalização por parte da gestão, isso sem mencionar as alianças com outros segmentos, é possível perceber o forte poder do segmento governamental no conselho. O relato de um conselheiro entrevistado, cuja fala é transcrita a seguir, reforça isso: “O peso tremendo da máquina estatal, quando eles querem fazer, eles mobilizam todo mundo, ninguém sabe quem é quem, mas eles são acionados e vão lá para votar” (ENTREVISTA 15).

No tocante à participação vocal do segmento das instituições de ensino de pesquisa, as entrevistas corroboram os dados das atas no que diz respeito a uma forte atuação vocal dos representantes das universidades, assim como destacado na fala de um dos entrevistados: “Os acadêmicos tiveram uma presença muito forte no CONCIDADE também” (ENTREVISTA 11).

O significativo interesse em relação às questões relacionadas às problemáticas urbanas por parte dos representantes das instituições de ensino, principalmente por parte daqueles vinculados à área de arquitetura e urbanismo, assim como o conhecimento que esses conselheiros possuíam e o ativismo que alguns exerciam sobre tais assuntos, pode explicar, pelo menos parcialmente, a participação vocal eficaz desse segmento. Sobre isso, também é crível acreditar que o conhecimento acadêmico sobre as problemáticas urbanas também se apresenta como um fator que concede uma maior legitimidade na hora da fala aos representantes das universidades. A fala de um conselheiro representante do segmento das instituições de ensino e pesquisa atesta isso: “As pessoas confiam na nossa representação da UFRN, do conhecimento técnico, tal, agente consegue ser escutado, ter o respeito” (ENTREVISTA 15).

Também é importante frisar a boa participação vocal, em termos percentuais, do segmento empresarial no ano de 2016. Esse se destacou por seguir o mesmo padrão do CONCIDADE como um todo. Ou seja, no ano de 2016, esse segmento exerceu uma atuação vocal relativamente significativa; já em 2019, teve uma insignificante vocalização, com apenas uma fala.

Sobre a atuação dos conselheiros representantes do setor empresarial, foi possível perceber, com base em algumas entrevistas, a existência de aliança, de certa forma “invisível” e não declarada, principalmente, no ano de 2016, entre a institucionalidade municipal e o segmento das representações empresariais, o que fazia com que esses segmentos, em muitas situações, atuassem em conjunto na defesa das mesmas pautas no âmbito da política urbana.

O alinhamento de ideias e interesses entre o segmento governamental e o segmento ligado aos agentes privados produtores do espaço urbano, a exemplo dos representantes do segmento imobiliário e da construção civil, foi destacado por Ataíde et al (2021) em análise do processo de revisão do plano diretor de Natal/RN. Tal alinhamento de interesses é reforçado na fala de um dos conselheiros entrevistados e que atuou no ano de 2016: “A ação do capital está enraizada na institucionalidade e nos representantes territoriais” (ENTREVISTA 12).

Os dados também revelam uma quase inexpressiva atuação vocal do segmento dos representantes territoriais. Dessa forma, percebe-se que os representantes territoriais atuam de forma coadjuvante no processo de deliberação, principalmente quando levamos em consideração que esse grupo possui uma considerável representação proporcional do ponto de vista regimental. Também marcante é a completa ausência vocal, nos dois anos, do segmento representante do movimento estudantil.

Quanto à vocalização no CONPLAM (ver tabela 3), os dados apontam um desempenho vocal mais eficaz dos segmentos dos profissionais e das entidades de ensino e pesquisa. O desempenho desses dois grupos, em termos percentuais, é compatível com suas representações previstas legalmente. O relato de alguns conselheiros que foram entrevistados reforça a forte presença vocal dos conselheiros representantes das instituições de ensino, notadamente, da UFRN.

Além do mais, é possível depreender, a partir das entrevistas, a exemplo da situação verificada no CONCIDADE, que a significativa participação dos representantes das instituições de ensino seria resultado da formação profissional (os conselheiros que representavam a UFRN, nos dois anos analisados, eram vinculados ao departamento de arquitetura) e, conseqüentemente, do conhecimento (saber técnico) que esses atores detinham sobre as questões relacionadas à política urbana. A afirmação de um dos entrevistados, a seguir, reforça o papel desempenhado pelos representantes da UFRN: “A universidade, o departamento de arquitetura da universidade, sempre teve uma participação muito efetiva (ENTREVISTA 5).

**Tabela 3 – CONPLAM: Fala dos representantes por segmento e ano**

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de	%	Total de	%
<b>Profissionais</b>	4	26,7	8	30,8
<b>Forças armadas</b>	0	0	0	0
<b>Entidades de ensino e pesquisa</b>	2	13,3	12	46,2
<b>Setor empresarial</b>	1	6,7	2	7,7
<b>Trabalhadores</b>	0	0	1	3,8
<b>Legislativo</b>	0	0	0	0
<b>Governo do Estado</b>	0	0	0	0
<b>Movimentos sociais</b>	2	13,3	0	0
<b>Atores externos</b>	1	6,7	2	7,7
<b>Atores Não Identificados</b>	4	26,7	1	3,8

Fonte: Elaboração própria.

Ainda no que tange aos segmentos com maior vocalização no COMPLAM, é possível perceber, a partir de afirmações de alguns conselheiros entrevistados, que os segmentos dos profissionais, principalmente das entidades representantes dos arquitetos e engenheiros, assim como o segmento empresarial, também exerciam uma forte atuação vocal nos dois anos analisados. Em parte, essas informações reforçam os dados colhidos nas atas sobre a vocalização do segmento dos profissionais, principalmente no ano de 2019. As informações sobre a forte presença vocal do setor empresarial, principalmente de setores ligados à construção civil e ao comércio imobiliário, mesmo que previsível, contrasta com os dados das atas.

É possível perceber que essa oposição política ocorria entre alguns segmentos mais identificados com as pautas ambientais e urbanas de viés progressista, como o segmento representado pela UFRN e alguns outros conselheiros, não necessariamente representantes de entidades defensoras de pautas ambientais, e os segmentos situados mais à direita no espectro político, geralmente defensores de pautas relacionadas aos interesses do setor imobiliário, representado, principalmente, pelas entidades do setor empresarial, como o SINDUSCON.

Os segmentos representantes das forças armadas, do legislativo municipal e governo do estado se destacam negativamente por não terem exercido, em ambos os anos, qualquer forma de fala no CONPLAM. Assim, a presença efetiva do segmento das forças armadas nas reuniões não se transformou em atuação vocal, o que nos permite afirmar, com base nas informações das atas, que o referido segmento atuou preponderantemente como expectador do processo deliberativo nos dois anos analisados.

Essa situação de “ausência vocal” dos militares é confirmada ao analisarmos os relatos dos conselheiros entrevistados. Algumas entrevistas confirmaram a quase inexpressiva atuação vocal dos representantes das forças armadas, conforme os relatos que são apresentados a seguir.

O pessoal das forças armadas, é menos, por que, como lhe disse, tem a agenda deles (ENTREVISTA 1)  
Um dos segmentos mais presentes lá era dos militares, e era o que menos se manifestava (ENTREVISTA 2)  
Esse pessoal é aqueles que não faltam, embora não se pronunciem, mas não faltam e contribuem para o quórum (ENTREVISTA 4)  
Falamos menos, normalmente eles se omitem muito, quando há uma discussão mais acirrada, com mais detalhe, eles se omitem muito (ENTREVISTA 5)

A forte representação das forças armadas e a ausência de representação de segmentos envolvidos com as questões ambientais e de segmentos de movimentos populares evidenciam o anacronismo, termo utilizado por um dos conselheiros entrevistados (ENTREVISTA 12) da composição do COMPLAM, assim como a necessidade de revisão dessa composição, de forma que possa propiciar uma representação mais diversa e plural.

A exemplo do CONCIDADE, os dados relativos ao CONHABINS, assim como constante na tabela 4, mostram uma considerável discrepância entre os dois anos no que se refere ao quantitativo de falas. Com 189 falas identificadas nas atas das reuniões de 2019, o que representa 88.3% do total das falas em ambos os anos, podemos dizer que, nesse ano, os encontros do CONHABINS foram mais dinâmicos do ponto de vista discursivo.

**Tabela 4 – CONHABINS: Fala dos representantes por segmento e ano**

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de falas	%	Total de falas	%
<b>Executivo</b>	2	8	55	29.1
<b>Conselhos comunitários</b>	2	8	0	0
<b>Profissionais</b>	4	16	37	19.6
<b>Movimentos sociais</b>	1	4	9	4.8
<b>Entidades de ensino e pesquisa</b>	0	0	17	9
<b>Setor empresarial</b>	0	0	0	0
<b>Trabalhadores</b>	0	0	0	0
<b>Legislativo</b>	1	4	24	12.7
<b>Atores externos</b>	13	52	46	24.3
<b>Atores Não Identificados</b>	2	8	1	0.5

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos segmentos com maior presença vocal no CONHABINS, é perceptível o papel desempenhado pelos representantes do poder executivo municipal, sobretudo em 2019. Quando somamos o conjunto das falas dos conselheiros representantes do poder executivo municipal com as falas dos atores externos que, na sua grande maioria, eram integrantes do poder executivo municipal, totalizamos 116 falas nos dois anos, o que representa 54.2% da vocalização no referido conselho. Sendo assim, podemos dizer que os membros representantes do executivo municipal exerceram uma importante atuação vocal no processo deliberativo do CONHABINS.

Ainda sobre os segmentos com maior atuação vocal no CONHABINS, as entrevistas confirmaram os dados das atas no tocante à importante participação de conselheiros representantes ao governo municipal, mesmo que essa boa atuação fosse resultado da participação de alguns conselheiros em específico, como também, a significativa participação vocal do segmento dos profissionais, notadamente daqueles representantes da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil).

Os dados do ano de 2016 demonstram uma completa ausência vocal do segmento das entidades de ensino e pesquisa, diferentemente do que aconteceu em 2019, ano em que a participação desse segmento, em termos de vocalização, chegou a 9%. Essas informações, a princípio, causam surpresa, já que esse é um segmento que apresentou, conforme já demonstrado, um desempenho vocal eficaz no CONCIDADE e CONPLAM. Sobre isso, os relatos das entrevistas contrastam com as informações das atas no tocante à atual vocal por parte do segmento das instituições de ensino e pesquisa, representado pela UFRN. Todos os conselheiros entrevistados destacaram a importante participação vocal dos conselheiros ligados à UFRN.

Também discordante são as informações das atas sobre a participação vocal dos segmentos dos movimentos sociais em relação aos relatos dos conselheiros. Ficou notório, à luz das falas dos conselheiros entrevistados, a importante participação do MLB (Movimento de Luta nos Bairros). Acreditamos que a forte atuação do MLB no CONHABINS já era esperada, tendo em vista que a temática da habitação de interesse social é central na luta de tal entidade.

Também é importante destacar a inexistência, em ambos os anos, de qualquer forma de participação discursiva dos membros representantes dos segmentos do setor empresarial e dos trabalhadores. No ano de 2019, não houve sequer presença de qualquer representante desses dois segmentos. Segmentos com inexpressiva participação vocal, as entidades vinculadas ao setor empresarial e dos trabalhadores formam um grupo maior de conselheiros com irrelevante atuação vocal, pelo menos nos anos de nossa análise, o que nos faz presumir que esses grupos tiveram pouca capacidade de influenciar os rumos da política de habitação, pelo menos, no âmbito do CONHABINS.

Sobre a não participação, em termos de presença e fala, do segmento do setor empresarial, representado no CONHABINS pelo SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil do RN), acreditamos que isso pode ser reflexo de um entendimento, por parte do setor empresarial ligado à construção civil, de que o CONHABINS não seria a arena política na qual questões de seu interesse estariam em disputa. Os dados sobre a vocalização também expõem uma participação vocal pouco eficaz dos membros representantes dos conselhos comunitários

Além da capacidade de vocalização de cada segmento presente nos três conselhos, também julgamos importante a identificação e classificação das diferentes formas de expressão de modo que nos permita realizar uma análise qualitativa da atuação vocal de cada grupo. A teoria deliberativa pressupõe que o processo deliberativo possibilite ações discursivas de natureza dialógica, a exemplo de debates (BOHMAN, 1996).

## 2.2 Formas de expressão nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN

A teoria da democracia deliberativa pressupõe que a deliberação pública possibilite um intercâmbio e o confronto de diferentes ideias e razões. É por meio desse processo que os indivíduos conseguem reforçar opiniões previamente formadas, como também, modificar suas razões e preferências. Sendo assim, o processo deliberativo “melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões” (BOHMAN, 2009, p. 35), uma vez que as discussões passam pelo exame de diversas e distintas opiniões. Ou seja, a existência de debates no processo deliberativo pode indicar uma melhor qualidade da deliberação pública.

À título de esclarecimento, em nosso trabalho, a exemplo do critério utilizado por Cunha (2009, 2010) em suas pesquisas, consideraremos a existência de debate quando ocorrerem vocalizações seguidas, de duas ou mais pessoas, após uma primeira iniciar um assunto.

**Tabela 5 – número de debates por conselho e ano**

Conselhos	Número de debates		
	2016	2019	TOTAL
<b>CONCIDADE</b>	18	5	23
<b>CONPLAM</b>	1	1	2
<b>CONHABINS</b>	5	20	25

Fonte: Elaboração própria.

No tocante aos dados sobre o quantitativo de debates por conselho e por ano, conforme a tabela 5, chama atenção o descompasso entre a quantidade de debates que ocorreram no CONCIDADE e no CONHABINS quando comparamos com a quantidade de debates no CONPLAM. Foram identificados apenas 2 debates (nos dois anos) nas reuniões do CONPLAM. A

princípio, esses dados revelam ter sido o CONPLAM, nos anos analisados, uma arena deliberativa bem menos dinâmica em termos de debate, ou seja, menos capaz de produzir processos comunicativos de natureza dialógica. Por outro lado, os dados podem, assim como já destacado anteriormente, refletir uma forma pouco detalhada ou suscinta com a qual as atas foram produzidas. A seguir, analisaremos os dados sobre debate de uma forma desagregada, focando as particularidades de cada conselho.

**Tabela 6 – CONCIDADE: número de participações em debates por segmento e ano**

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de participações em debates	%	Total de participações em debates	%
<b>Executivo</b>	49	54.4	7	31.8
<b>Rep. territoriais</b>	0	0	2	9.1
<b>Movimentos sociais</b>	2	2.2	1	4.5
<b>Entidades de ensino e pesquisa</b>	18	20	4	18.2
<b>Legislativo</b>	5	5.5	2	9.1
<b>Setor empresarial</b>	6	6.7	0	0
<b>Trabalhadores</b>	0	0	2	9.1
<b>M. estudantil</b>	0	0	0	0
<b>Atores externos</b>	9	10	4	18.2
<b>Atores Não Identificados</b>	1	1.1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere aos debates no âmbito do CONCIDADE, os dados revelam, para ambos os anos analisados, um predomínio dos segmentos representantes do executivo e das entidades de ensino e pesquisa, a exemplo do que os dados mostraram sobre vocalização. Também chama a atenção a quase não participação nos debates dos conselheiros representantes territoriais, principalmente se levarmos em consideração que esse segmento representa quase 30% do total da representação prevista no CONCIDADE.

Com relação aos debates no CONPLAM, a carência de dados não nos permite realizar significativas análises, pois, com já fora frisado em momento anterior, apenas dois debates foram identificados nesse conselho, em ambos os anos. Ademais, em um dos dois debates, não foi possível identificar os conselheiros que participaram de tal interação comunicativa.

Quanto aos debates no CONHABINS, é possível reconhecer um padrão semelhante ao das vocalizações, ou seja, o ano de 2019 se destaca por ter tido uma maior quantidade de debates, tendo, por consequência, um maior quantitativo de participações. Nesse ano, houve uma predominância de participação de membros do executivo nos debates, assim como dos profissionais e de atores externos. Entre os atores externos, tivemos a participação de funcionários do executivo, da mesma forma que de membros do MLB – Movimento de Luta nos Bairros.

**Tabela 7 – CONHABINS: número de participações em debates por segmento e ano**

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de participações em debates	%	Total de participações em debates	%
Executivo	2	11,1	24	32,4
Conselhos comunitários	2	11,1	0	0
Profissionais	3	16,7	15	20,2
Movimentos sociais	1	5,5	3	4
Entidades de ensino e pesquisa	0	0	9	12,2
Setor empresarial	0	0	0	0
Trabalhadores	0	0	0	0
Legislativo	0	0	9	12,2
Atores externos	9	50	13	17,6
Atores Não Identificados	1	5,5	1	1,3

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao ano de 2016, é significativa a participação de atores externos nos debates, vinculados, em sua maioria, ao executivo municipal. Outro ponto a se destacar é a pequena participação relativa nos debates do segmento das entidades de ensino e pesquisa, principalmente quando a comparamos com o papel desempenhado por esse segmento nos debates do CONCI DADE.

Outra importante variável para se analisar qualitativamente o processo deliberativo diz respeito à existência de contestações no interior dos debates. Para efeitos de definição em nossa pesquisa, consideramos a existência de uma contestação quando um ator se manifesta vocalmente de uma forma explícita contrária à fala de um outro ator. Aqui, estamos nos referindo à capacidade de se contrapor reflexivamente a uma ideia colocada inicialmente, incorporando, dessa forma, novos elementos ao debate e à apreciação dos demais interlocutores.

Os dados contidos na tabela 8 revela ter havido, nos dois anos, poucas contestações nos conselhos em análise. Em um universo de mais de 500 falas, foram identificadas somente 7 falas de natureza contestatória, um número que podemos considerar insignificante, a partir de uma perspectiva relativa. A maioria das contestações foi feita pelo segmento dos representantes das entidades de ensino e pesquisa, especialmente dos representantes do CONCI DADE em 2016, ano no qual esse mesmo segmento se destacou no quesito vocalização e nos debates.

**Tabela 8 – número de contestações por conselho, ano e segmento**

Conselhos	2016	Segmentos que contestaram	2019	Segmentos que contestaram
<b>CONCI DADE</b>	6	Entidades de ensino e pesquisa – 4 vezes; Executivo – 2 vezes.	0	
<b>CONPLAM</b>	0		0	
<b>CONHABINS</b>	0		1	Entidades de ensino e pesquisa – 1 vez.

Fonte: Elaboração própria.

A princípio, julgamos ser um problema a baixa capacidade de contestação dos membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal/RN. Isso pode demonstrar a falta de capacidade por parte dos conselheiros (notadamente alguns grupos) de se contrapor ou questionar agendas previamente definidas. A baixa contestação é problemática, pois pode ser resultado

de uma burocratização dos conselhos, na medida que em alguns grupos não conseguem interferir nos rumos dos debates. Ademais, é possível supor que a baixa quantidade de contestações também seja reflexo da maneira como as reuniões foram registradas, não captando formas pouco perceptíveis de contestação, como a ironia contida nas falas.

Outros tipos de manifestação vocal, como a apresentação de demandas e denúncias, também são relevantes para a análise que aqui propomos. As demandas dizem respeito a solicitações feitas por qualquer conselheiro. Já a denúncia se caracteriza pela exposição de problemas no tocante ao funcionamento da política pública ou da própria arena deliberativa. Assim, a denúncia assume uma importante função de controle e fiscalização dos conselhos. Essas formas de intervenção podem indicar uma insatisfação com eventuais problemas, inadequações ou insuficiências na execução da política pública ou mesmo na operação dos conselhos (CUNHA, 2009; 2010). Sendo assim, nosso interesse está na identificação dos segmentos que se destacam na apresentação de demandas e denúncias.

De início, chama atenção a inexistência, em ambos os anos, de qualquer tipo de denúncia no CONCIDADE (ver tabela 9). Essa informação pode indicar uma importante fragilidade dos grupos envolvidos na deliberação no sentido de não apontarem problemas ou irregularidades que, eventualmente, dificultam o funcionamento do CONCIDADE e que, por sua vez, tenha capacidade de impactar no que é discutido e decidido no conselho.

**Tabela 9 – CONCIDADE: demandas e denúncias por segmento e ano**

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Executivo	23	53,5	0	0	0	0	0	0
Rep. Territoriais	2	4,6	0	0	0	0	0	0
Movimentos sociais	0	0	0	0	1	33,3	0	0
Enti. de ensi. e pesquisa	17	39,5	0	0	1	33,3	0	0
Legislativo	0	0	0	0	1	33,3	0	0
Setor empresarial	1	2,3	0	0	0	0	0	0
Trabalhadores	0	0	0	0	0	0	0	0
Movimento estudantil	0	0	0	0	0	0	0	0
Atores externos	0	0	0	0	0	0	0	0
Atores Não Identificados	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne às demandas, os dados indicam uma certa presença desse tipo de manifestação, principalmente no ano de 2016. Já em relação ao ano de 2019, os dados são praticamente insignificantes, em que apenas 3 demandas foram identificadas nesse ano. Analisando os dados de uma perspectiva mais geral, levando em consideração dos dados como um todo, podemos dizer que o CONCIDADE apresenta poucas demandas se comparado ao total de falas. Mais uma vez, os segmentos ligados ao executivo municipal e às entidades de ensino e pesquisa se sobressaem no quesito demanda. Esses dois grupos respondem por 93%, percentual extremamente expressivo, de todas as demandas realizadas no CONCIDADE em 2016, ano no qual ocorreram a grande maioria desse tipo de manifestação vocal.

De forma igual à realidade encontrada no CONCIDADE, também não identificamos qualquer forma de denúncia em todas as atas do CONPLAM que foram analisadas. Sobre as demandas, esse tipo de fala está muito mais presente, do ponto de vista proporcional, no CONPLAM, já que quase a metade das falas identificadas nesse conselho (26 num total de 54) se apresentam na forma de demandas, notadamente, no ano de 2019.

**Tabela 10 – CONPLAM: demandas e denúncias por segmento e ano**

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Profissionais	0	0	0	0	8	34,8	0	0
Forças armadas	0	0	0	0	0	0	0	0
Enti. de ensi. e pesquisa	1	33,3	0	0	1	52,2	0	0
Setor empresarial	1	33,3	0	0	2	8,7	0	0
Trabalhadores	0	0	0	0	1	4,3	0	0
Legislativo	0	0	0	0	0	0	0	0
Governo do Estado	0	0	0	0	0	0	0	0
Movimentos sociais	2	66,6	0	0	0	0	0	0
Atores externos	0	0	0	0	0	0	0	0
Atores Não Identificados	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Os segmentos dos profissionais e das entidades de ensino e pesquisa se destacam no que tange à apresentação de demandas, a exemplo do papel de destaque que esses dois grupos exercem na vocalização. De todas as demandas identificadas no ano de 2019, 87% foram feitas pelos dois segmentos supracitados.

Com relação às demandas e denúncias no CONHABINS, verificamos uma maior quantidade desses tipos de expressão no ano de 2019, seguindo o padrão referente ao total de vocalizações. No quesito demanda, temos um destaque para os segmentos dos profissionais e dos atores externos. Verificamos no CONHABINS, no ano de 2019, a única denúncia identificada em todas as atas analisadas. A mesma foi feita por um ator externo vinculado ao MLB. A exemplo das poucas manifestações na forma de contestação, como já frisado, a quase inexistência de denúncia apresenta-se como uma relevante informação para nosso trabalho.

**Tabela 11 – CONHABINS: demandas e denúncias por segmento e ano**

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Executivo	1	14,3	0	0	3	11,	0	0
Conselhos comunitários	2	28,6	0	0	0	0	0	0
Profissionais	1	14,3	0	0	6	22,	0	0
Movimentos sociais	1	14,3	0	0	0	0	0	0
Entidades de ensino e pesquisa	0	0	0	0	1	3,7	0	0
Setor empresarial	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabalhadores	0	0	0	0	0	0	0	0
Legislativo	0	0	0	0	3	11,	0	0
Atores externos	2	28,6	0	0	1	51,	1	10
Executivo	1	14,3	0	0	3	11,	0	0

Fonte: Elaboração própria.

### 3 ATUAÇÃO DIFERENCIADA DOS SEGMENTOS NO PROCESSO DELIBERATIVO

Levando em consideração a análise de todas as variáveis relativas ao processo deliberativo nos três conselhos, é possível identificar uma atuação deliberativa mais eficaz por parte de alguns segmentos em específico, conforme demonstrado no quadro 1.

**Quadro 1 – Desigualdade em termos de desempenho vocal**

Segmento	Ano	Desempenho vocal por segmento	
		Segmentos com desempenho mais eficaz	Segmento com desempenho menos eficaz
<b>CONCIDADE</b>	<b>2016</b>	Governo Instituições de Ensino e Pesquisa Setor empresarial	Representantes territoriais Movimentos sociais Trabalhadores
	<b>2019</b>	Governo Instituições de Ensino e Pesquisa	Movimentos sociais Setor empresarial
<b>CONPLAM</b>	<b>2016</b>	Profissionais Instituições de Ensino e pesquisa	Forças armadas Trabalhadores Governo do Estado
	<b>2019</b>	Profissionais Instituições de Ensino e pesquisa	Forças armadas Trabalhadores Governo do Estado
<b>CONHABINS</b>	<b>2016</b>	Profissionais	Instituições de ensino de Pesquisa Trabalhadores
	<b>2019</b>	Governo Profissionais Instituições de Ensino e Pesquisa Legislativo	Movimentos sociais

Fonte: Elaboração própria.

#### 4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificamos desigualdades deliberativas nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN. Compreendemos que uma variedade de fatores explica tal situação. A desigualdade na posse do saber técnico atinente à política urbana mostrou-se um fator de inegável relevância. Ou seja, julgamos importante considerar as vantagens adicionais que são concedidas aos segmentos detentores do saber técnico. Do mesmo modo, reconhecemos a importância dos projetos em disputa, atrelados a visões de cidade e a interesses específicos, e as alianças que são constituídas. Possivelmente, as diferentes desigualdades atuam de forma combinada e interdependente, impondo obstáculos e condições adversas de participação aos segmentos sociais em posição de desvantagem em cada uma delas.

A constatação da influência na deliberação dos fatores elencados acima, nos conduz a refletir sobre os desafios impostos a uma participação qualificada de determinados segmentos no âmbito da política urbana, mas especificamente daqueles de representação popular. O não protagonismo desses grupos, como consequência da dificuldade dos mesmos de contribuir e influenciarem nos rumos da política urbana, representa um sério problema do ponto de vista da democratização no planejamento e gestão das cidades. Em razão dessas questões, certos grupos, mesmo estando incluídos formalmente, encontram-se excluídos publicamente (BOHMAN, 1996).

#### REFERÊNCIAS

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOHMAN, J. **O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica**. In: MARQUES, A. C. S. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2009.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.) **A disputa pela construção da democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2006.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa e (des) igualdade. In: MIGUEL, L. F. (Org.) **Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MENDONÇA, F. R.; MAIA, R. C. M. Exclusão e deliberação: buscando ultrapassar as assimetrias do intercâmbio público de razões. **Contracampo**. N. 15, 2006.

LEAL, S. As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. **Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2015.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM JOÃO PESSOA/PB: um olhar sobre a dimensão do orçamento público (2013-2020)

Glenda Dantas Ferreira (UFPB)  
Sabrina Soares Santos (UFPB)  
Vico Dênis Sousa de Melo (UFPB)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

O presente artigo examina a experiência do Orçamento Participativo (OP) durante a gestão do ex-prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020) no município de João Pessoa/PB, a mais longeva desde a implementação do OP. Reconhecendo que o OP possui uma dimensão participativa e outra relacionada ao orçamento público, optou-se por focalizar na análise da dimensão do orçamento público por entender que ela ainda carece de mais estudos. Em específico, busca-se aprofundar na análise dos recursos públicos destinados à viabilização das demandas populares no âmbito do orçamento participativo. Busca-se, portanto, contribuir para ampliar o conhecimento acerca da dimensão do orçamento público, sobretudo se se considera que os recursos estão em estado permanente de escassez, na medida em que as demandas, em geral, são sempre superiores à oferta. A metodologia usada foi qualitativa, com análise e revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta nos bancos de dados do FINBRA e do SICONFI, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Os resultados apontam que existem uma baixa autonomia decisória da secretaria executiva responsável por coordenar o OP, além do que, e despeito da quantidade relativamente elevada de demandas executadas, os valores alocados para o OP não causam nenhum impacto no orçamento público municipal, na medida em que os custos associados à implementação do OP não são elevados.

**Palavras-chaves:** Orçamento Participativo. Orçamento Público. Gestão Participativa. João Pessoa/PB.

## INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira passou por grandes avanços desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em particular no que tange à gestão democrática e participativa, inclusive estando prevista em instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Carta Magna de 1988 coloca à disposição da sociedade brasileira múltiplos instrumentos para que exista a possibilidade de observar, fiscalizar e controlar os atos estatais executados pelos gestores, e traz consigo também a tipologia de democracia participativa. O termo democracia inicialmente possui um sentido estritamente amplo, que significa “poder do povo”. A teoria tradicional classifica a democracia em três tipologias: indireta ou representativa, direta e participativa ou semidireta como é classificada em alguns estudos.

A democracia participativa será o elemento inicial do presente estudo, pois o Orçamento Participativo, objeto de análise, trata-se de um instituto relacionado à própria democracia. Macedo (2008) define a democracia participativa como a peça que o Estado possui para ofertar uma participação universal, que em seu formato e com seus mecanismos oferece a possibilidade de avultar os espaços de participação social nas decisões políticas e em atos da Administração Pública. Portanto, é necessário compreender como mecanismo da democracia participativa todo ato pacífico e legal da participação popular nas decisões governamentais, podendo reconhecer assim o Orçamento Participativo como uma ferramenta da democracia participativa.

Embora o Orçamento Participativo não seja previsto em uma lei específica na Constituição Federal, destaca-se que, em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) passou a exigir que os municípios brasileiros realizassem a participação popular na elaboração do orçamento. A implementação desse modelo de Orçamento pode servir como instrumento para o cumprimento desta lei, promovendo a participação cidadã na gestão pública e contribuindo para uma maior transparência e *accountability* na administração dos recursos públicos.

Nesse contexto, o presente estudo traz como objetivo geral examinar a experiência do Orçamento Participativo (OP) durante a gestão do ex-prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020) no município de João Pessoa/PB, a partir da análise da dimensão do orçamento público.

Para alcançar o objetivo do trabalho utilizou-se o método de pesquisa qualitativa, realizando análise documental e revisão bibliográfica, bem como coleta em banco de dados oficiais do Tesouro Nacional, em particular dados extraídos do FINBRA e do SICONFI.

O artigo está estruturado em três seções além da presente introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os modelos de orçamento público, seus históricos, definições e características. A segunda seção detalha a emergência e a expansão do OP. A terceira seção apresenta o Orçamento Participativo em João Pessoa/PB, seu histórico, desenvolvimento e a análise da dimensão do orçamento público sobre a execução das demandas do OP.

## 2. ORÇAMENTO PÚBLICO: algumas considerações

O orçamento público é um instrumento que desempenha um papel importante na gestão de recursos seja em um país, estado ou município. Teve seu início na Inglaterra por volta de 1822 quando o liberalismo econômico se encontrava em fase de desenvolvimento. Existem diversos conceitos de orçamento público, dentre eles o delineado por Crepaldi (2013, p.19):

O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em leis, segundo Baleeiro. Assim, trata-se de um “documento” em que se localiza a previsão de despesas e de receitas para um período determinado.

Segundo Giacomoni (2023), o orçamento público, desde o início, se tratava de um instrumento disciplinante das finanças públicas, tendo como função principal ajudar os órgãos de representação a possuírem um controle político maior sobre os Executivos. Todavia, o orçamento público é uma antiga e importante ferramenta de planejamento em diversas áreas, nas quais o mesmo possui aspectos e tipos diferentes.

Na área administrativa, o orçamento é visto como uma peça importante para o Estado, em particular quando se considera o planejamento acerca dos recursos que podem ser destinados para a melhoria de serviços prestados à sociedade, sendo, portanto, um auxílio para a execução da agenda em todas as suas etapas: planejamento, execução, controle e avaliação (Giacomoni, 2002). Em seus aspectos econômicos, o orçamento pode ser visto como um instrumento utilizado em um processo redistributivo no qual o governo extrai recursos da sociedade, através de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), e os aloca em áreas selecionadas, sendo um processo de tomada de decisão no qual o gestor público deve investir na área que possui mais necessidade (Crepaldi, 2013).

No aspecto jurídico, o orçamento público se encontra em legislação e na Carta Magna de 1988. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Constituição Federal de 1988 estabelece que cada ente da Federação deve editar, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em sua vertente técnica são estabelecidas abordagens metodológicas para que sejam executados os objetivos administrativos, econômicos e legislativos. Objetivos esses que são estruturados e apresentados através de mecanismos como relatórios de execução orçamentária e financeira, que podem ser compreendidos como um conjunto de ações realizadas pelo

governo para a aplicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o controle interno realizado pelos órgãos de controle do executivo através de auditorias ou pelo controle externo que fiscaliza a execução e avalia se estão em conformidade com as contas públicas (Crepaldi, 2013).

Como já visto, o orçamento surgiu no século XIX, em um momento de consolidação do liberalismo econômico na Inglaterra. Logo, o primeiro formato de orçamento não responde às características contemporâneas tanto do Estado quanto da Sociedade. O modelo tradicional tinha uma relação básica na qual era primordial saber apenas quanto podia ser gasto e quanto podia ser arrecadado, sendo o equilíbrio financeiro o seu principal objetivo (Crepaldi, 2013).

Em seu plano técnico, o orçamento possuía apenas duas classificações para instrumentalizar o controle das despesas (Giacomoni, 2003), a classificação por unidade administrativa, que identificava qual órgão era responsável pelo gasto ou por objeto e a classificação de itens de despesa usados para identificar em que item ou tipo de despesa estava sendo feito o investimento financeiro (pessoal, material, consumo, equipamento).

Crepaldi (2013) afirma que o orçamento clássico apresentava um cunho somente informativo sob uma perspectiva totalmente financeira, sendo utilizado de forma simples apenas para se ter o controle de quais recursos seriam obtidos e onde deveriam ser aplicados, .

Logo, o orçamento que estava em uso passou a não mais suprir as necessidades que os entes executivos tinham, surgindo assim preocupações com a sua eficiência e efetividade, fazendo com que o Estado ocupasse uma posição mais forte e o orçamento deixasse de ser apenas uma ferramenta de controle. Em face disso, foi criado, no início do século XX, o orçamento moderno cuja principal função é ser um instrumento de administração. Nesse período, o gasto público teve sua importância reconhecida no sistema econômico com a doutrina Keynesiana, levando o orçamento a ser utilizado como um instrumento de política fiscal do governo na época (Giacomoni, 2013).

Já o orçamento programa pode ser visto como uma abordagem que busca alocar recursos através do planejamento, alocação e monitoramento desses, possuindo todos esses elementos muito bem organizados, aumentando a chance de sua execução. Segundo Eudes (2014, p.11) esse modelo de orçamento é:

um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência aos gastos públicos.

Nesse modelo de orçamento, a alocação de recursos visa alcançar metas e possui objetivos específicos, diferente do orçamento tradicional, na fase de elaboração são levados em consideração todos os custos, sem exceções, do programa, entre outros fatores. O orçamento-programa é uma ferramenta mais de gestão enquanto o orçamento tradicional possui uma tendência mais econômica, se importando mais com os gastos das ações dos agentes governamentais e não com os resultados delas.

Quanto ao Orçamento Participativo (OP), pode-se dizer que ele se caracteriza por uma participação direta e efetiva da sociedade na elaboração da proposta orçamentária do Governo, objetivando o exercício de uma cidadania participativa, existindo assim a possibilidade de aprimorar a gestão para que possa atender as necessidades da população que por vezes se sente excluída na relação governo e sociedade (Pascoal, 2019).

O OP é enquanto prática governamental é reconhecimento mundial, tendo surgido no Brasil no final dos anos 1980. Aquele objetiva, a partir de consultas à sociedade, discutir e deliberar onde destinar parte dos recursos públicos, assegurando

assim a participação popular no processo de discussão, elaboração e execução de parte do orçamento (Crepaldi, 2013). Essa tipologia do orçamento público é realizada de forma democrática com vistas a definir prioridades entre obras e serviços a serem realizados pelo governo.

Segundo o Atlas Mundial do Orçamento Participativo (Dias; Enríquez; Júlio, 2019) foi estabelecido que o OP deve possuir algumas características essenciais, como por exemplo ser um processo que envolve uma parte específica do orçamento de uma instituição ou ente do governo, para que possa ser decidido de forma democrática pelos cidadãos quais as iniciativas a serem realizadas. Deve ter ciência de qual o tipo de público está sendo atendido, mesmo que em sua grande maioria de vezes o orçamento participativo seja de acesso universal, existem alguns modelos para públicos mais específicos como mulheres, adolescentes, imigrantes, etc.

O OP deve ser organizado em dois ciclos, a primeira fase é a que são preparadas e apresentadas as propostas da comunidade, seguindo para uma análise técnica leva a votação das propostas. O segundo ciclo inicia na fase de execução, onde deve ocorrer a definição do pré-projeto, a elaboração do projeto de execução e a entrega da demanda concluída para a sociedade, essa deve ser uma prática contínua sendo sua implementação executada de forma que não seja interrompida.

### 3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: algumas considerações

Desde a promulgação do principal símbolo de redemocratização no Brasil, a Constituição Federal de 1988, ocorreram mudanças nas formas de relação entre Estado e sociedade. Entre esses processos se destaca a criação das Instituições Participativas (IP's) que, de acordo com Avritzer (2009), são formas de inclusão dos cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (Ipea, 2010). São exemplos de IP's os conselhos de políticas públicas responsáveis pelo Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fóruns temáticos, audiências públicas, planos diretores participativos, conferências de políticas públicas e orçamento participativo.

O orçamento participativo surgiu no Brasil no município de Porto Alegre (RS), através de uma iniciativa do Partido do Trabalhador (PT), após a promulgação da nova Constituição Federal de 1988. A CF trouxe consigo um pacto federativo que mudou todo o cenário político do país em todas suas instâncias, tornando o Brasil um Estado Democrático de Direito, levando os municípios a serem considerados entes da Federação assim como os estados e a União, e recebendo autonomia administrativa, financeira, política e legislativa (Fedozzi, 2013). Peres (2020), por sua vez, destaca a importância dos movimentos sociais na tentativa de mudar a relação Estado-Sociedade, pois eles buscavam também de forma assídua os direitos à saúde, moradia e a democracia, fazendo suas reivindicações através de manifestações.

O processo de construção e implementação do OP no Brasil se deu de forma gradativa, sendo sua primeira fase a de construção e consolidação que ocorreu de forma mais incisiva na capital do Rio Grande do Sul, após a vitória da Frente Popular em 1989, tornando assim o OP um novo modelo de Instituição Participativa (Fedozzi, 2013). Nesse período, cerca de 10% do orçamento municipal era destinado ao OP, que acontecia em ciclo anual, sendo realizadas assembleias entre bairros contando com a participação da população (Oliveira, 2019).

A elaboração da OP foi decorrente de algumas variáveis que foram de suma importância para sua criação, como a necessidade que os agentes políticos enxergavam de democratizar a gestão pública de forma que a sociedade se tornasse mais participativa, a boa imagem que uma gestão mais participativa passa, tendo assim a credibilidade da sociedade na

perspectiva de enxergar a gestão como mais humana, bem como proporcionar um maior gerenciamento das necessidades existentes na vista da população.

O segundo momento foi de expansão dos OPs a nível nacional, tendo um aumento significativo entre os anos de 1993-1996. O fato de grandes cidades como São Paulo, Belo Horizonte, por exemplo, aderirem ao programa trouxe uma maior valorização para o todo, pois além de ser uma nova política participativa que tinha como prioridade democratizar a participação política da sociedade com base em uma iniciativa de fácil entendimento e acesso. A ferramenta tornou-se atrativa até mesmo para partidos da oposição do Partido do Trabalhador (PT), por isso é válido frisar como o OP possui uma grande flexibilidade metodológica, em cada local possui sua natureza, seus critérios, atores, regras e visões que variam, tornando assim cada OP uma experiência individual.

Segundo Pita (2020), o OP já foi implementado em mais de 350 cidades brasileiras, sendo que o maior número de OP's são encontrados em cidades que possuem população entre 250 a 500 mil habitantes, sendo a grande parte em territórios urbanos, mas também existem cenários na zona rural (Fedozzi, 2013).

O funcionamento do OP no Brasil como já citado é de fato diversificado, mas em sua maioria segue o modelo onde cada região elege um conselheiro, sem qualquer vínculo político ou empregatício com o Estado que fica responsável pela fiscalização e avaliação da execução da demanda escolhida nas plenárias abertas ao público sem nenhum envolvimento político, alguns OP's dividem o território por regiões administrativas como no caso do município de João Pessoa/PB, ou por município (nível estadual), onde debatem as prioridades orçamentárias e assim são escolhidas as demandas a serem executadas.

A metodologia do Orçamento Participativo, em sua fase inicial, tinha como maior preocupação as diversas formas de mobilização. Macedo (2020) aponta que o foco principal era reunir pessoas ou encontrar forma de reuni-las para debates sobre as prioridades da cidade, sendo desde sua origem um instrumento baseado em representação e definição de demandas.

Alguns modelos de OP's inicialmente definiam suas demandas atendendo especificamente o problema central da região, existe também a metodologia que escolhe a demanda através da política pública, como é o caso do município de João Pessoa/PB, em que as escolhas estão relacionadas por áreas como habitação, saúde, educação sem definição específica, diminuindo assim a pressão acumulada em demandas específicas, porém não atendendo diretamente o que a população espera (Macedo, 2022). O que se espera muito do instituto do OP é que a mesma tenha a capacidade de se adaptar conforme cada localidade em que é implementado em face da metodologia escolhida.

Cabe destacar, todavia, que mesmo existindo esse cenário no qual o modelo de orçamento tenha ganhado força e conhecimento nos últimos anos, tem ocorrido uma onda de retrocessos. Pita (2020) retoma autores como Brian Wampler e Leonardo Avritzer (2020) na perspectiva em que esses autores consideram que OP pode ser uma iniciativa com um provável alto custo de implementação, baixo grau de efetividade, pluralidade em suas tipologias e inexpressividade das demandas contempladas.

Em João Pessoa/PB, a experiência do Orçamento Participativo se iniciou, de fato, no ano de 2005 quando o então prefeito Ricardo Vieira Coutinho (PSB) começou a adotar práticas mais democráticas e inclusivas na gestão pública. Nesse primeiro momento, o Orçamento Participativo era chamado de Orçamento Democrático (OD), institucionalizando-se formalmente em março de 2010, na Lei municipal nº 11.903/2010 (Macedo, 2020).

No segundo mandato de Ricardo Coutinho o OD, de acordo com a legislação, estava sob responsabilidade da Coordenadoria do Orçamento Público que foi criada em 2005 e estava vinculada à Secretaria da Transparência Pública, sendo realizado em ciclos anuais que tinha como etapas as plenárias e reuniões abertas ao público, sendo divididas em regiões e segmentos temáticos. Suas demandas seriam executadas de acordo com a viabilidade técnica e financeira reconhecida pela secretaria que fosse responsável pela demanda.

Dois anos depois, em 2012, quando Ricardo Coutinho renunciou ao cargo, Luciano Agra assumiu a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) e uma de suas ações relacionadas ao Orçamento Democrático foi a sanção da Lei 12.243/2012, que tornou as demandas eleitas pelas regiões de caráter impositivo quando atestadas as suas viabilidades técnicas e financeiras, obrigando o Poder Executivo a cumprir todas as demandas dessa natureza (Pita, 2020).

Macedo (2022), todavia, aponta que mesmo com essa decisão a execução das demandas aprovadas nas reuniões ainda ficava à mercê de critérios “superficiais”, pois não existia nenhuma política clara que determinasse a execução, fazendo com que essa continuasse dependente da análise orçamentária da secretaria responsável pela decisão de sua execução.

#### **4. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO GOVERNO LUCIANO CARTAXO (2013-2020)**

No ano de 2013, Luciano Cartaxo Pires de Sá, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou suas atividades como prefeito do município de João Pessoa, e em março do mesmo ano sancionou a Lei 12.539/2013, que institucionalizou o Orçamento Democrático, passando a se chamar Orçamento Participativo e alterando dispositivos da Lei Nº 11.903 de 2010. Vale salientar que essa mudança de nomenclatura pode ser associada ao fato de que se iniciava uma gestão petista e essa nomenclatura era usada justamente pelo partido desde o início do OP em Porto Alegre (Macedo, 2022).

O OP inicialmente deixou de ser impositivo e suas demandas passaram a ser específicas por obra, sendo essa também outra característica associada aos OPs administrados por gestores públicos filiados ao Partido do Trabalhador (PT). Sua estrutura, no entanto, permanece a mesma desde o princípio sendo composta por Secretário, assistentes de gabinete, articuladores e conselheiros.

O ex-prefeito Luciano Cartaxo trouxe em seu mandato, que durou de 2013 a 2020, algumas inovações, mesmo com as mudanças de partidos que ocorreram em vários períodos durante o seu mandato. No ano de 2015, quando saiu do Partido dos Trabalhadores e filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD), o OP já estava em execução. No ano de 2018 Luciano desligou-se do PSD e filiou-se ao Partido Verde (PV), encerrando seu mandato político como prefeito de João Pessoa nesse partido.

Algumas das inovações do ex-prefeito Luciano Cartaxo como gestor público no que se referente à gestão participativa e democrática foi a criação de uma Secretaria específica, nomeada como Secretaria Executiva do Orçamento Participativo; do OP temático; da Caravana da Participação; do Orçamento Participativo Digital (OP Digital) e do Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA), espécies de variações da experiência do OP.

No mandato do ex-prefeito Luciano Cartaxo, considerando as diferentes experiências/modelos de OP, foi constatado que 59% das demandas de obras e ações foram atendidas pela gestão municipal.

Vale destacar que o ciclo básico do Orçamento Participativo (OP), no período do mandato de Luciano Cartaxo (2013-2020), possuía 9 etapas, de acordo com Macedo (2022).

Figura 01: Etapas do Ciclo do OP em João Pessoa (2013)



Fonte: Extraído de Macedo, 2022.

Inicialmente o ciclo do OP nos anos de 2013 e 2014 acontecia em modelo anual, sendo realizadas assembleias e reuniões nas 14 regiões abrangendo todos os bairros e comunidades da cidade, as demandas eram definidas por obras específicas e a sua execução deveria atestar viabilidade técnica como definia a Lei 12.243/2012.

Em 2015 ocorreu uma importante mudança no tocante ao ciclo orçamentário. Com relação a isso, Macedo (2022) destaca que o ciclo passou a ser bianual. Tal mudança objetivava reduzir a pressão existente sobre a gestão relacionadas às demandas acumuladas de ciclos anteriores, tendo em vista que muitas dessas se mostravam inviáveis de serem executadas, seja por razões técnicas, seja por razões de natureza orçamentária e/ou financeira.

Até o ano de 2019 o ciclo permaneceu seguindo a mesma metodologia, contudo, no ano de 2020, que seria um ano de escolha de demandas, o OP passou por uma paralisação por conta da pandemia do COVID-19. Mesmo assim, ainda foram realizadas duas audiências seguindo as recomendações da Organização Mundial de Saúde, e atendendo as regiões 4ª e 5ª a 6ª e 9ª, todas realizadas no mês de março do ano de 2020 antes dos decretos municipais e estaduais sobre o Coronavírus.

Considerando a existência de aspectos técnicos e fiscais-orçamentários que, em grande medida, ditam a dinâmica e as características das experiências dos orçamentos participativos, a seguir será dada continuidade à análise da gestão ex-prefeito Luciano Cartaxo a partir de um balanço da execução do Orçamento Participativo considerando questões fiscais-orçamentárias, demandas por secretaria e situação das demandas.

Nesse sentido, e para efeitos de análise, entende-se ser importante esclarecer, de início, que a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, mesmo responsável pela coordenação e condução do OP, não lhe competia a execução das demandas tendo em vista que não possuía recursos orçamentários para tanto. Na prática, as dotações orçamentárias da referida secretaria foram prioritariamente destinadas ao custeio de outras despesas correntes, conforme pode ser observado na tabela 01.

**Tabela 01:** Despesas previstas no Quadro de Detalhamento de Despesas da Secretaria Executiva do Orçamento Participativo (2013-2020) – R\$

ESPECIFICAÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Implantação do OP Digital	100.000	106.500	15.000	5.000	-	-	-	-	<b>226.500</b>
Programa de Divulgação do OP	57.330	61.057	15.000	35.000	5.000	10.000	-	-	<b>183.387</b>
Ciclo do OP	455.147	614.101	557.035	78.000	50.000	45.000	50.000	100.000	<b>1.949.283</b>
Planejamento e Capacitação	61.740	65.814	6.000	3.000	10.000	10.000	-	-	<b>156.554</b>
OP Criança	35.676	37.993	7.000	5.000	-	-	10.000	20.000	<b>115.669</b>
<b>TOTAL</b>	<b>709.893</b>	<b>885.465</b>	<b>600.035</b>	<b>126.000</b>	<b>65.000</b>	<b>65.000</b>	<b>60.000</b>	<b>120.000</b>	<b>2.631.393</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros de Detalhamento de Despesa – QDD de diversos anos, PMJP.

A Secretaria Executiva do Orçamento Participativo tinha sob a sua responsabilidade a realização das audiências, a mobilização popular, a sensibilização do público e o processo pedagógico. Contudo, a referida unidade orçamentária dependia das demais secretarias para fins de execução das demandas do OP. Em virtude dessa ausência de recursos orçamentários, não era incomum que a secretaria responsável pela execução da demanda já tivesse definido suas ações, projetos e atividades prioritárias, muitos dos quais não incorporava as demandas do OP.

Esse quadro geral revela, em alguma medida, que determinadas experiências do OP se configuram, muitas vezes, mais como programa ou um projeto de um órgão só, e menos como algo da gestão como um todo, o que costuma provocar um grande desalinhamento entre as demandas e a sua execução.

No que tange à execução das demandas verificou-se que durante a gestão do ex-prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020) foram executadas 187 (59%) no âmbito do OP, de um total de 317 obras/ações. Desse universo, foi identificada a existência de 29 (9%) em execução e 101 (32%) em fase de trâmite<sup>1</sup>, conforme pode ser observado no gráfico 01.

**Gráfico 01:** Demandas do OP por situação (%)



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Levantamento de Obras do Orçamento Participativo Executadas (2013/2018), PMJP (2020).

As principais secretarias que executaram as demandas do OP na gestão Cartaxo foram as da área de educação e cultura, desenvolvimento urbano, infraestrutura, esporte e recreação, mobilidade urbana, saúde, habitação e segurança.

<sup>1</sup> Em trâmite são classificadas aquelas demandas que se encontram em licitação, aguardando licitação, com ordem de serviço ou em projeto.

**Tabela 02:** Valores fixados de despesas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAS)

SECRETARIA	ÁREA	DESPESA FIXADA POR ÓRGÃO (2013-2020) = R\$
SEDEC	EDUCAÇÃO E CULTURA	2.735.612.329
SEINFRA	INFRAESTRUTURA	975.286.703
SEPLAN	PLANEJAMENTO	918.661.996
SEMAHB	HABITAÇÃO	850.474.551
SMS	SAÚDE	2.980.358.720
SEMOB	MOBILIDADE URBANA	238.122.464
SEMUSB	SEGURANÇA	172.284.771
SEJER	JUVENTUDE ESPORTE E RECREAÇÃO	72.064.362
SEDURB	DESENVOLVIMENTO URBANO	189.561.046
<b>TOTAL (R\$)</b>		<b>9.132.426.942</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Leis Orçamentária (LOA's) dos anos de 2013 a 2020.

A Tabela 03, por sua vez, apresenta em ordem decrescente as secretarias que tiveram os maiores valores alocados para fins de execução das demandas no âmbito do orçamento participativo.

**Tabela 03:** Valores alocados para a execução de demandas do OP por secretaria (2014-2020)

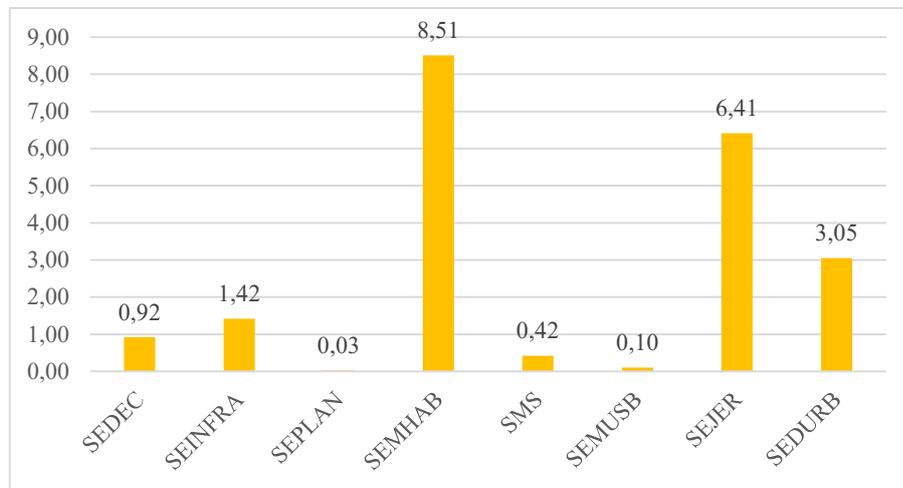
SECRETARIA	ÁREA	TOTAL DE DEMANDAS	VALORES (2014-2020) = R\$
SEM HAB	HABITAÇÃO	23	72.353.789
SEDEC	EDUCAÇÃO E CULTURA	29	25.169.357
SEINFRA	INFRAESTRUTURA	87	13.820.345
SMS	SAÚDE	13	12.572.137
SEDURB	DESENVOLVIMENTO URBANO	23	5.785.763
SEJER	JUVENTUDE ESPORTE E RECREAÇÃO	6	4.620.519
SEPLAN	PLANEJAMENTO	1	257.000
SEMUSB	SEGURANÇA	1	180.000
SEMOB	MOBILIDADE URBANA	4	-
<b>TOTAL (R\$)</b>		<b>187</b>	<b>134.758.912</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executadas entre 2013 a 2020. PMJP, 2020. Nota: Os valores podem ser superiores aos registrados, tendo em vista que para algumas demandas não foram identificados os valores.

As tabelas 02 e 03 mostram que as demandas do OP representam 2,3% das despesas fixadas para as secretarias indicadas, sendo a maioria das demandas referentes à infraestrutura, educação e habitação.

Ao compararmos os valores alocados para as demandas do OP em relação às despesas fixadas por órgão nas Leis Orçamentárias Anuais constata-se que a SEMHAB (Secretaria de Habitação Social), a SEJER (Secretaria da Juventude, Esporte e Recreação) e a SEDURB (Secretaria e Desenvolvimento Urbano) foram as que apresentaram os maiores percentuais, conforme observado no gráfico 02.

**Gráfico 01:** Valores alocados para demandas do OP em relação às despesas fixadas por órgão (2014-2020) (%)

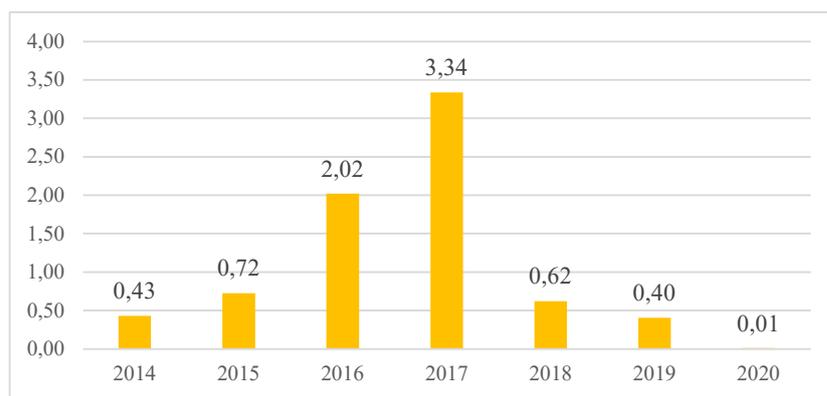


Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executadas entre 2013 a 2020 (PMJP, 2020) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) de 2013 a 2020.

As demandas de habitação e infraestrutura foram, em sua maioria, para a produção habitacional, urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regularização fundiária, pavimentação de ruas, recapeamento asfáltico, construção de praças e iluminação de vias em LED (PMJP, 2020).

Como parte do esforço de compreender a importância que questões fiscais-orçamentárias têm na efetivação das experiências do OP, a de João Pessoa/PB, não é uma exceção, busca-se estabelecer no gráfico 02 uma relação entre os valores destinados ao OP em relação à despesa total do município. Tal análise ajuda na reflexão acerca de questões apresentadas por alguns autores, conforme observado por Pita (2020), sobre os eventuais custos elevados associados à implementação do OP enquanto instrumento de inclusão democrática.

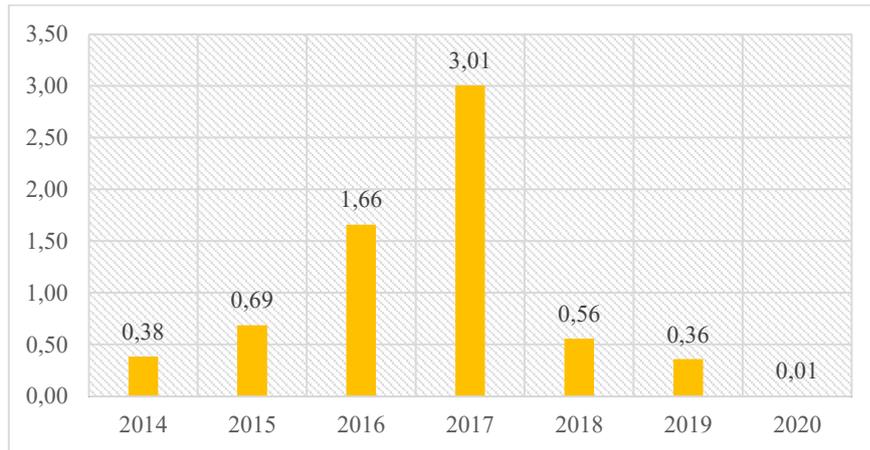
**Gráfico 02:** Valores destinados ao Orçamento Participativo em relação à Despesa Total do município (2014-2020)



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executado entre 2013 a 2020. PMJP, 2020; SICONFI/STN, 2024.

Os dados do gráfico 03 indicam que a média anual dos valores destinados ao Orçamento Participativo em relação à Despesa Total do município é de 1,07%. Logo, a implantação do OP não representa impacto significativo nas despesas locais. Avançando nesse análise verifica-se que os valores destinados ao Orçamento Participativo em relação à Receita Total do município (Gráfico 03). Na mesma linha que o gráfico 02, verifica-se a ausência de impacto significativo quando se analisa a dimensão fiscal-orçamentária. A média anual desses valores em relação à receita total do município é de 0,95%.

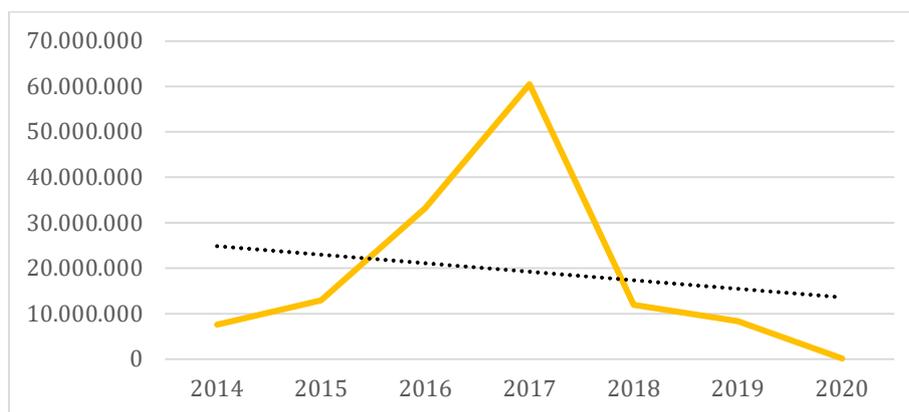
**Gráfico 03:** Valores destinados ao Orçamento Participativo em relação à Receita Total do município (2014-2020)



**Fonte:** Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executado entre 2013 a 2020. PMJP, 2020; SICONFI/STN, 2024.

Com relação aos valores destinados à execução de demandas do OP, verifica-se que houve uma variação de -97,38% no período de 2014 a 2020. Na realidade, apesar do aumento das demandas ao longo dos anos, com exceção de 2020, o que se observa é que a partir de 2018 os valores destinados à execução das demandas do OP caem.

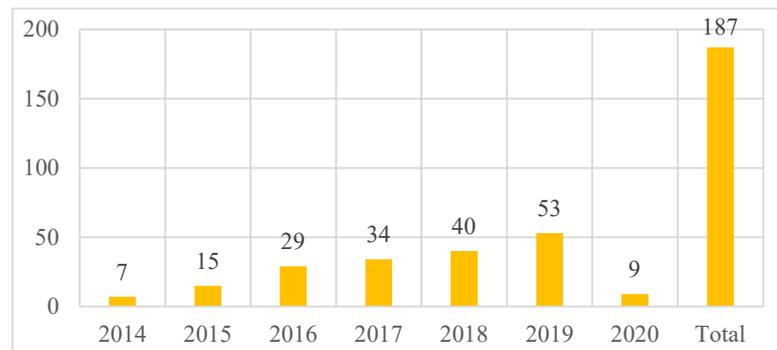
**Gráfico 04:** Variação do valor destinado à execução das obras do OP (2014-2020)



**Fonte:** Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executado entre 2013 a 2020. PMJP, 2020.

Com exceção do Ciclo do OP, todas as outras despesas relacionadas à implementação do OP tiveram alguns anos que não foram previstas no Quadro de Detalhamento de Despesas, como por exemplo as despesas para: (a) Implantação do OP Digital; (b) Programa de Divulgação do OP; (c) Planejamento e Capacitação; e (d) OP Criança.

**Gráfico 05:** Obras do Orçamento Participativo Executadas por ano e Total



**Fonte:** Elaboração própria com base no Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executado entre 2013 a 2020. PMJP, 2020.

A maior alocação de recursos para a execução das demandas do OP teve o seu pico no ano de 2017 durante o recorte temporal estabelecido de acordo com análise dados do relatório. Contudo, cabe a informação que esse foi o terceiro ano que executou mais demandas de acordo com o relatório, sendo o ano de 2019 com a maior execução de demandas (53) e 2018 com o segundo maior número de demandas executadas (40).

A análise parte da informação de que 2017 foi o ano em que o ex-prefeito Luciano Cartaxo iniciou seu segundo mandato como prefeito de João Pessoa após vencer as eleições municipais de 2016, logo existiam muitas demandas reprimidas de anos anteriores que foram executadas apenas em 2017 quando o mandato de Cartaxo deu continuidade às pendências dos anos anteriores. Macedo (2022) em sua análise aponta também que algumas obras, por conta de sua complexidade sejam orçamentárias ou estruturais, podem ter a necessidade de um período de execução maior, justamente o que aconteceu na maioria das demandas do ano de 2017, que em sua grande parte eram direcionadas a reforma e construção de escolas, ginásios e praças e o recapeamento de diversas ruas.

O ano de 2020 é um ano que já apresenta o menor valor de investimentos para a execução de demandas de OP<sup>2</sup> de acordo com a LOA. Neste ano o mundo se encontrava passando pela pandemia do COVID-19, logo diversos fatores afetam esse repasse financeiro como a necessidade de priorização de recursos que se tornou necessidade para a aquisição de equipamentos médicos, aumento de profissionais da linha de frente e implementação de medidas de controle.

Outro fator que pode ter contingenciado esse repasse são os impactos econômicos gerados pela pandemia, incluindo a queda na arrecadação de receitas públicas e o aumento das despesas com a área da saúde. As restrições da pandemia, como distanciamento social e limitações de reuniões, também afetaram a realização tradicional de atividades do OP, levando à redução de eventos presenciais e consultas públicas. Isso, por sua vez, pode ter influenciado a alocação de recursos para demandas que poderiam ter sido elencadas através do OP.

<sup>2</sup> As demandas executadas do OP em 2020 (9), atingiram o valor de R\$188.565,80 (Cento e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e oitenta centavos.).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado do estudo realizado aponta-se que o orçamento público é essencial para uma gestão eficaz e responsável dos recursos governamentais, garantindo que estes sejam utilizados de maneira eficiente para atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento econômico e social.

Ao iniciar a análise documental e a revisão bibliográfica referente ao OP no município de João Pessoa constatou-se que o campo do Orçamento Participativo é extremamente amplo e ainda não explorado o suficiente. Trata-se de um mecanismo diverso, potente e capaz de introduzir importantes transformações na relação Estado-Sociedade, a partir do fortalecimento da gestão participativa e democrática. A ferramenta também exerce a evolução da participação popular e ampliando a relação entre gestores e a sociedade, permitindo o fortalecimento da democracia (Pita, 2020). Diante disso, tornou-se como objeto de análise a dimensão do orçamento público relacionado à implementação do OP.

Existem, portanto, desafios fortes para implementação do OP no município, sendo um dos principais a ausência de recursos diretos vinculados à secretaria responsável por conduzir o OP. A baixa autonomia da secretaria tende a ocasionar problemas como: (a) falta de controle da equipe do OP sob as demandas que já foram executadas, pois quando repassadas para a secretaria competente o domínio sobre a mesma é “perdido”, não executando assim o processo de controle e avaliação que está incluso no ciclo de gestão; e (b) não repasse para a referida secretaria dos valores necessários para a execução das demandas.

Contudo, ainda que existam falhas e lacunas sensíveis no que se refere ao OP existem também notórios registros de evolução do OP até os dias atuais. O ex-prefeito Luciano Cartaxo buscou expandir essa ferramenta, explorando todas as suas faces, e criando modelos novos. Visou também desafogar o excesso de demandas paradas mudando o ciclo para bianual oportunizando assim tempo para que a demanda fosse cumprida, porém o que se observou foi a redução dos recursos para a execução das demandas.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº1, Junho de 2008.

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle - 1ª edição**. [Digite o Local da Editora]: SRV Editora LTDA, 2013. *E-book*. ISBN 9788502201927. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201927/>. Acesso em: 29 mar. 2024.

DIAS, Nelson (organizador). **Os orçamentos participativos no Brasil**. In: DIAS, Nelson (organizador). Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Lisboa: In Loco, 2013.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020. Disponível em <[www.oficina.org.pt/atlas](http://www.oficina.org.pt/atlas)>. Acesso em: 31 de março de 2024.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) Atlas M Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021. Disponível em <[www.oficina.org.pt/atlas](http://www.oficina.org.pt/atlas)>. Acesso em: 31 de março de 2024

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR (UFRJ), 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775149/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MACÊDO, Jackson Azevedo de. **As mudanças metodológicas do orçamento participativo de João Pessoa, suas causas e efeitos (2013-2020)**. 2022. Disponível em <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24898>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

PERES, Ursula Dias. **Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros.** *Caderno CRH 33* (2020). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Vq5cBRCXq5BvTQx8KdngFyR/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

PITA, Patrícia Daniele dos Santos. **O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa: um estudo de caso da experiência de João Pessoa.** Niterói, 2020 Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/25350/0%20OR%20C%20%20AMAMENTO%20PARTICIPATIVO%20COMO%20INSTRUMENTO%20DE%20LEGITIMIDADE%20DEMOCR%20C%20>> Acesso em: 29 de janeiro de 2024.

SANTANA, Talysson Bruno Fernandes de. **Elaboração do Orçamento Participativo como instrumento de participação popular: um estudo de caso no município de João Pessoa.** (2020). Disponível em: <[https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27361?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27361?locale=pt_BR)>. Acesso em: 08 de março de 2024.

SANTOS, Daniela Nascimento dos. **Orçamento Público: um estudo da aplicabilidade do orçamento participativo no município de João Pessoa. (2014)**. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28845>>. Acesso em: 01 de março de 2024.

SILVA, Daiane Emiley da. **Participação política e construção da cidadania ativa: estudo exploratório do orçamento participativo em João Pessoa-PB.**" (2014). Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/1777>>. Acesso em: 08 de março de 2024

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim/RN (2020/2021)

Amanda Karoliny Soares de Lima Barros (UFRN)  
Lindijane de Souza Bento Almeida (PPEUR/IPP-UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
INSTITUTO NACIONAL DE GÊNESE E TECNOLOGIA



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

o grau de efetividade deliberativa de acordo com Cunha (2007), analisando as atas das reuniões. E compreender a percepção dos representantes dos segmentos da sociedade civil em relação a sua atuação e o desempenho do CMS no contexto da crise sanitária, por meio de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros representantes do segmento da sociedade civil (usuários do SUS).

O presente estudo organiza-se em quatro partes. A primeira parte apresenta a introdução e contém a identificação do tema, os objetivos da pesquisa e a metodologia utilizada. A segunda parte contém uma discussão teórica sobre os conselhos gestores de políticas no Brasil, fornecendo subsídio teórico a esta pesquisa. A terceira parte apresenta a experiência do CMS de Parnamirim em 2020 e 2021, trazendo em suas subseções os resultados da análise qualitativa (que definem os graus de institucionalização, democratização e representação); a apreciação das atas de reuniões (que verifica-se a efetividade deliberativa) e os resultados da análise das entrevistas com o segmento de usuários, fazendo assim a interlocução dos resultados obtidos nos três instrumentos de pesquisa e possibilitando visualizar a realidade da atuação CMS de Parnamirim no contexto de Pandemia da Covid-19. E a parte quatro traz as considerações finais sobre a pesquisa.

## **2. SOCIEDADE CIVIL E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A participação social é parte integrante da construção da transformação social. Suas bases e práticas participativas se modificam de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. Entretanto, a aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade dos governos fazendo com que a participação colha frutos positivos independente do contexto em que se insere. Essa cultura democrática faz com que a gestão de políticas públicas obtenha respostas mais eficazes (MILANI, 2008).

Embora a influência dos governos seja uma importante variável, atualmente se tornou impraticável que governantes ignorem o papel das instituições participativas nos processos de formulação de políticas públicas. Essas instituições têm poder de veto sobre decisões governamentais, bem como são capazes de influenciar as decisões políticas e exercer o controle público sobre as ações e os recursos públicos.

Os conselhos gestores de políticas públicas caracterizam-se, enquanto instâncias com capacidade deliberativa, por possuírem desenhos institucionais de intenção de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na gestão de políticas públicas (CUNHA, 2007). São essas características que, segundo Avritzer e Pereira (2005), fazem os conselhos serem instâncias que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e híbrido.

As recentes literaturas apontam para um esforço de balizar os limites da polarização entre representação e participação social e as consequências que essa assimetria acarreta para o funcionamento das instituições representativas, seja as instituições tradicionais ou os novos arranjos representativos que introduzem no processo decisório os atores sociais.

Sendo assim, os conselhos funcionam como instâncias deliberativas que apontam para a garantia de democratização da gestão, sendo essa capacidade de deliberação a principal força do conselho para introdução, de fato, da reforma democrática do Estado. Segundo Luchmann (2002), a democracia deliberativa pode ser entendida como “uma forma institucionalizada de exercício de poder político, com a criação de espaços e mecanismos em que cidadãos livres e iguais discutem, tendo a possibilidade de definir, cogerir e controlar políticas públicas”.

Entretanto, é necessário compreender que a função deliberativa dos conselhos não se restringe à sua suposta autonomia frente às demais instâncias estatais, mas sim pelo reconhecimento destas e das lutas travadas no interior do Estado, objetivando sua interpelação legítima de normas vigentes quando exigirem as demandas sociais. É essa interpelação que pode gerar mudanças necessárias para as políticas públicas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012). Conforme Moroni (2011), os espaços participativos necessitam ser tencionados, para que esses não passem a ser apenas espaços burocráticos ou de ocupação de posição (MORONI, 2011).

Outra problemática evidenciada no interior dos conselhos é a tática de confronto, que revela conselhos que se transformaram em espaços de disputas partidárias da política tradicional. É a situação discorrida por Vieira (2010) e ressaltada por Costa e Vieira (2013), a partir da literatura de outros autores:

Na prática, a literatura (MARTINS, 2008; GAZETA, 2005; TATAGIBA, 2007; LIPORONI, 2006) indica que é frequente que as cadeiras da sociedade civil sejam ocupadas por parentes de pessoas do legislativo ou do executivo, com a intenção de evitar possíveis conflitos entre os interesses da prefeitura. Nessa situação, a representatividade da população de usuários do sistema fica prejudicada. (COSTA e VIEIRA, 2013, p. 255).

Essa situação revela a perda do caráter da diversidade e do poder da representação nesses espaços. Há a formação de uma “elite de referência”, como reflete Miguel (2014), trata-se de um “elitismo participativo” que rejeita a teoria clássica de democracia a qual prega a igualdade, acreditando que sempre haverá um grupo naturalmente mais capacitado e detentor dos cargos de poder. A necessidade de avançar de modo a ultrapassar o empirismo hegemônico das correntes elitistas é fundamental para romper com métodos dedutivos, e enfatizar os processos discursivos e práticos que resultem numa democracia capaz de submeter a tomada de decisões a um “raciocínio público livre entre iguais”.

As problemáticas evidenciadas até aqui indicam a necessidade de fortalecimento da participação social no interior dos conselhos, o que significa criar espaços capazes de conectar seus agentes. Para tanto, é preciso fomentar a participação da sociedade civil, prezando pela autonomia e capacitação de seus conselheiros, compreendendo que isso é essencial para a qualidade da representação dos atores sociais nos conselhos. Outrossim, a representação não está apenas associada à participação, mas é nela que se encontram as bases para sua legitimidade.

Portanto, como se tratam de espaços deliberativos que são compostos por cidadãos que representam cidadãos, e tendo em vista que os atores locais têm papéis estratégicos na participação do processo de formulação de políticas que atendam às demandas locais e aos desafios impostos pela pandemia da Covid-19, procura-se investigar a seguir como se deu a atuação do Conselho Municipal de Saúde (CMS) do município de Parnamirim-RN, no período de pandemia da Covid-19 (2020/2021).

### **3. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARNAMIRIM/RN**

O Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim compõe a estrutura organizacional básica da Secretaria Municipal de Saúde (SESAD). Foi criado em julho de 1991, pauta-se na Lei Complementar nº 179, de 21 de dezembro de 2020, que reestruturou o Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim/RN. Suas competências legais são estabelecidas em 28 incisos concernentes às ações fundamentais na gestão do SUS e no controle e fiscalização do orçamento da saúde. Também se norteia pelas disposições estabelecidas na Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90.

Como já mencionado na introdução, a análise deste Regimento Interno e da Lei de criação, hoje Lei Complementar nº 179, de 21 de dezembro de 2020, toma como base as variáveis de Faria e Ribeiro (2010), sendo possível, a partir desta metodologia, aferir os graus de institucionalização, democratização e representação. Sendo assim, as subseções a seguir compreendem a análise qualitativa em torno da dinâmica de funcionamento do conselho em consonância com Faria e Ribeiro (2010).

#### **3.1.1 Grau de Institucionalização**

De acordo com Faria e Ribeiro (2010), a presença de um conjunto de estruturas burocráticas nos propicia a verificação do quão organizado é o conselho. Diante disso, a estrutura e funcionamento do CMS Parnamirim é composta por um Plenário; uma Presidência com um Presidente e um Vice-Presidente; uma Mesa Diretora; uma Secretária Executiva; e Comissões Internas Permanentes e/ou Temporárias.

Além da estrutura estabelecida, a previsão e frequência de Conferências Municipais que ocorrem a cada 4 anos ou extraordinariamente se necessário, também indica uma organização da política, na medida em que elas são imprescindíveis

para a articulação da sociedade com as políticas de saúde. Desta forma, foi possível verificar a presença de prerrogativas do CMS nos artigos a seguir:

XIII – Convocar em conjunto com a Gestão a Conferência Municipal de Saúde, definindo as normas sobre sua organização e seu funcionamento;

XVI – Discutir, elaborar e aprovar proposta de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências Municipais de Saúde;

Outra importante variável aqui analisada são as reuniões, conforme o RI e a Lei de Regimento, o CMS se reunirá ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente, por convocação de seu presidente, por deliberação do Plenário ou em decorrência de requerimento de um terço dos seus membros. Também chama-se a atenção para o parágrafo 8º, que ratifica que as reuniões do CMS Parnamirim podem ocorrer por meio presencial, remoto ou misto, sendo a maior parte das reuniões no período referido realizadas de modo remoto ou misto. Isso demonstra que o CMS Parnamirim atualizou a sua dinâmica de funcionamento adequando-se à situação de distanciamento social.

Levando em consideração as variáveis que aferem o grau de institucionalização, foi possível esquematizar o quadro a seguir:

**QUADRO 1- Presença das Variáveis do Grau de Institucionalização**

Variáveis	Presença
1. Data da criação do Conselho e do Regimento Interno	SIM
2. Estrutura Organizacional	SIM
3. Frequência de reuniões	SIM

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Faria e Ribeiro (2010) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Portanto, a partir da análise documental constatou-se a presença de todas as variáveis relativas à dimensão institucional, o que indica um alto grau de institucionalização para o CMS Parnamirim. Além disso, apesar da metodologia de Faria e Ribeiro (2010) não considerar a defasagem que pode ocorrer desses documentos, foi averiguado que houve a preocupação de reformulações e atualizações destes, com o intuito de abarcar as mudanças impostas pela pandemia.

### 3.1.2- Grau de democratização

Neste ponto serão analisadas as variáveis que representam os potenciais democratizantes e inclusivos no conselho, são eles: composição, processo decisório, presença de comissões e previsão de conferências.

Sendo assim, os documentos analisados instituem que o CMS Parnamirim deve ser composto por 20 membros titulares e 20 suplentes, sendo 50% de representantes de usuários do SUS, 25% de representantes do governo e de prestadores privados e conveniados sem fins lucrativos de serviços em saúde e 25% de trabalhadores em saúde do SUS. Ao observar essa composição, verifica-se a presença de pluralidade e proporcionalidade.

Concernente às pautas de discussão, é explicitado no RI que as pautas ordinárias e extraordinárias são elaboradas pela Mesa Diretora, e encaminhadas para os conselheiros em, no mínimo, cinco dias de antecedência à reunião. Tais pautas devem ser compostas de: 1) Aprovação da ata da reunião anterior; 2) expediente; 3) Ordem do dia e 4) Encerramento.

A respeito das comissões, o CMS Parnamirim terá em sua composição comissões permanentes, que atuarão em conjunto para operacionalizar as deliberações do Pleno do Conselho, e será subordinada a este. A criação de comissões temporárias e grupos temporários fica a critério do CMS, e visam o assessoramento temporário com objetivos e prazos definidos.

Em relação às conferências, como já mencionado, são trazidas no texto como umas das competências do CMS. A presença desta variável é de suma importância pois possibilita o compartilhamento de informações entre diferentes atores

e qualifica a atuação dos conselheiros. Entretanto, um dos entrevistados relata que há a ausência de apoio às entidades, visto que participação da comunidade nas conferências é muitas vezes custeada pelo próprio conselheiro, segundo ele:

[...] A sociedade civil contribui muito nessa questão, contribui com a democracia do município, com a democracia do estado e com a democracia do país, mas em contrapartida a sociedade civil não está sendo recompensada. As entidades não recebem apoio financeiro e isso enfraquece e afasta a atuação da sociedade civil nesses espaços. (REPRESENTANTE B)

É perceptível que o CMS Parnamirim detém das variáveis que retratam a existência de democratização, que em suma, podem ser expressas a seguir:

**QUADRO 2-** Presença das Variáveis do Grau de Democratização

Variáveis	Presença
<b>1. Composição do Conselho</b>	SIM
<b>2. Normas de funcionamento, de definição da pauta e de tomada de decisão</b>	SIM
<b>3. Presença de comissões</b>	SIM
<b>4. Previsão de conferências</b>	SIM

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Faria e Ribeiro(2010) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Apesar da constatação de todas as variáveis, chama-se atenção sobre um ponto descrito por Faria e Ribeiro que não foi contemplado nestes documentos, que é a existência de câmaras técnicas que tenham o objetivo de capacitar os conselheiros. A inexistência dessa estrutura pode comprometer o processo deliberativo, visto que sem capacitação e conhecimento sobre a política em questão os atores não participam adequadamente dos debates. Esta questão também foi relatada do discurso do Representante A:

A atuação foi boa, tanto qualitativa como quantitativa, mas na minha compreensão, penso que podemos ter uma ampliação, que ela possa ser melhor instrumentalizada no que diz respeito a ter acesso à formação e até subsidiar melhor os servidores, porque a minha participação em outros conselhos me mostra esse caminho, que quando a gente é usuário, ele tem um peso igual e paritário, mas tem uma força maior, porque o usuário é um pacificador, é como um stakeholders do processo de qualidade total [...] (REPRESENTANTE A)

Diante do exposto, apesar da presença das variáveis especificadas, a avaliação da democratização do CMS Parnamirim aponta para uma ampliação do apoio aos conselheiros, tanto instrumentalmente proporcionando capacitação para esses atores, quanto disponibilizando subsídios financeiros e técnicos para que tenham condições igualitárias de participar.

### 3.1.3- Grau de Representação

O grau de representação aqui estudado se traduz nas variáveis relativas ao processo representativo nos conselhos, tais como: definição de entidades que têm acento nessas instituições; número de cadeiras destinadas a cada segmento e as formas como estas definições ocorrem. Dessa maneira, observa-se a seguir os aspectos representativos desse conselho.

**QUADRO 3-** Classificação dos membros do Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim

TIPO	CMS/PARNAMIRIM
ONGs, Fóruns	01
Sindicatos, Federações, Associações e Movimentos Sociais	08
Entidades religiosas, filantrópicas e afins	01

Total	10
-------	----

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Faria e Ribeiro (2010) e nos documentos cedidos pelo conselho.

É possível perceber a partir do quadro 3 que há uma prevalência do tipo sindicatos, federações, associações e movimentos sociais em comparação aos demais tipos elencados. Essa realidade se justifica por esses tipos, além de serem o maior grupo reunido, também agruparem entidades que possuem, em sua maioria, trajetórias associativas.

A escolha das entidades para compor o Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Parnamirim ocorre a cada 3 anos por meio de um pleito eleitoral coordenado por uma Comissão Eleitoral, composta por 02 representantes dos usuários do SUS, 01 representante dos profissionais de saúde e 01 representante da gestão/prestador de serviços. Somente entidades com no mínimo dois anos de existência comprovada podem participar. A eleição é realizada até sessenta dias antes do final do mandato dos atuais conselheiros.

O Presidente do Conselho convoca e preside a reunião de posse dos novos conselheiros, onde também ocorre a eleição para Presidente, Vice-presidente e Mesa Diretora. O Presidente é escolhido por votação secreta ou aclamação na primeira reunião ordinária após a posse dos novos membros. A Mesa Diretora, composta pelo Presidente, Vice-presidente e quatro membros escolhidos paritariamente, é eleita imediatamente após a presidência. Todos os membros do CMS têm um mandato de 3 anos, com possibilidade de uma recondução.

Em suma, as variáveis identificadas conforme Faria e Ribeiro (2010) podem ser descritas no quadro a seguir:

**QUADRO 4- Presença das Variáveis do Grau de Representação**

Variáveis	Presença
1. Entidades que têm presença no conselho	SIM
2. Número de cadeiras para cada segmento	SIM
3. Forma como são distribuídas as cadeiras aos segmentos	SIM

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Faria e Ribeiro(2010) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Como observado no quadro 4, há a presença de todas as variáveis condicionantes que atestam o alto de grau de representação do CMS, decorrente dos critérios que descreveram as formas nas quais os segmentos adquirem presença e são representados, ainda apresenta o procedimento da escolha dos seus titulares onde que podemos vislumbrar a total lisura do processo de eleição dos conselheiros para o exercício das atividades no Conselho.

Entretanto, foi verificado na análise documental a ausência do detalhamento do método de preenchimento dos assentos reservados para as entidades sociedade civil, impossibilitando a averiguação da existência ou não de assimetrias representativas entre os segmentos e suas entidades.

Outra ressalva encontrada nos discursos dos entrevistados, mas não contemplada pelas variáveis, foi sobre consulta às entidades para a tomada de decisões e sobre a prestação de contas do representante com sua base. Assim, constata-se nas 5 entrevistas que a maioria (3) dos conselheiros não consultam suas entidades antes da tomada de decisões nas reuniões do conselho. Os motivos são expostos nas falas dos entrevistados:

Como eu disse muitas vezes, a gente precisa tomar decisões lá, dada a urgência das coisas como chegam e o tempo das pautas que chegam não é suficiente para a gente ter uma reunião tão antecipada [...] (REPRESENTANTE A)

Algumas decisões, sim, mas na maioria a gente tem autonomia para ver o que é melhor e tomar as decisões. Não se tem um debate sobre isso, porque às vezes dentro das próprias reuniões a pauta é colocada e não se tem muito tempo assim para gente retornar aos demais membros, porque iria demandar muito tempo. Mas as decisões que são tomadas dentro do Conselho são levadas e avisadas para a entidade [...] (REPRESENTANTE C)

Já quanto à prestação de contas para sua base, verifica-se nas entrevistas que todos a fazem, com base no que foi decidido nas deliberações do conselho.

Sintetizando, as informações o quadro 5 contempla os resultados obtidos sobre o desenho institucional a partir da análise do RI:

**QUADRO 5** - Síntese das Variáveis dos Graus de Institucionalização, Democratização e Representação

Variáveis	Critério	Grau
<b>1. Institucionalização</b>	Presença de todas as variáveis	Alto
<b>2. Democratização</b>	Presença de todas as variáveis	Médio
<b>3. Representação</b>	Presença de todas as variáveis	Alto

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Faria e Ribeiro (2010) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Mediante o quadro 5, todas as categorias possuem todas as variáveis correspondentes a um alto grau, no entanto, o grau de democratização apresenta ressalvas que podem comprometer a participação democrática no que se refere a capacidade deliberativa, visto a ausência de menção sobre câmaras técnicas de capacitação nos documentos, e a necessidade de uma melhor formação dos conselheiros do segmento de usuários do SUS. Outra questão é a baixa disponibilidade de subsídios para que a sociedade civil possa participar dos debates sobre a política de saúde, em especial nas Conferências. Infere-se que a ausência dos fatores mencionados pode influenciar negativamente na qualidade do processo deliberativo, fazendo com que o grau de democratização seja médio. Também precisam ser superados os atrasos do envio de algumas pautas, para não comprometer a representação dos atores junto às suas bases.

### 3.3 A atuação nas decisões do Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim

Para garantir que as novas demandas trazidas pela pandemia fossem compreendidas e entender como se deu a participação da sociedade civil durante o cenário específico do nosso estudo, utilizamos aqui a metodologia de Cunha (2007) para avaliar e analisar as atas produzidas nos anos de 2020 e 2021 que contém o relato das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas nesse período. Também é utilizada a interlocução da análise das atas com o material qualitativo coletado nas entrevistas realizadas com os representantes da sociedade civil.

Para verificar as deliberações ocorridas no CMS, leva-se em consideração analisar a igualdade deliberativa, que de acordo com Cunha(2007), refere-se à oportunidade de todos os participantes apresentarem pautas na agenda e contribuições ao debate no interior conselho, e que é apreendida no emprego das variáveis: capacidade de vocalização (1), que refere-se à quantidade de intervenções por segmento; e capacidade de agenda (2), que traduz o tipo e quantidade de temas apresentados pelos participantes.

#### 3.3.1- Capacidade de Vocalização

Nesse ponto, busca-se identificar nas atas a quantidade de vezes que suas ideias e pensamentos foram vocalizados, relacionando também aos discursos apreendidos nas entrevistas. A tabela 1 apresenta o desempenho de vocalização de cada segmento:.

**TABELA 1- Capacidade de Vocalização 2020 e 2021**

Segmento	2020	2021
1. Atores externos	5,1%	17,7%
2. Gestão Municipal	25,6%	17,7%
3. Presidência	17,9%	20,4%
4. Profissionais de saúde	28,2%	18,9%
5. Usuários do SUS	23,2%	25,3%
TOTAL	100%	100%

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Cunha(2007) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Em relação aos atores externos, se observa que apesar de ser o grupo com menos vocalização no ano de 2020, ainda tiveram atuação expressiva, tendo um aumento em 2021, o que imprime publicidade ao conselho no interior dos seus debates.

No ano de 2020, identifica-se o predomínio dos profissionais da saúde, devido à atuação deste segmento na linha de frente dos serviços de saúde durante a pandemia. Converte também com a elevada vocalização do presidente, pois este era do segmento de profissionais da saúde. Em 2021 as colocações desses atores diminuiram um pouco, mas ainda se mostram expressivas, conforme relatado pela maioria dos entrevistados, como na fala do representante A:

São essenciais, são verdadeiros mestres e mestras. Eles levam esse conselho com todas as forças que eles têm, além do trabalho extenuante que eles têm. Eles transpõem a energia toda aqui para o nosso conselho e eles têm feito um trabalho com muito comprometimento. Eles são fantásticos, acolhedores, explicam tudo que você precisar para seguir adiante, têm toda paciência da vida. Tratando-se de saúde, nós usuários somos leigos, então é preciso de fato que a gente tenha o conhecimento [...] Eles, de fato constrói pautas importantes para a saúde de Parnamirim [...] (REPRESENTANTE A)

Em relação à gestão municipal, observa-se que sua vocalização é bem expressiva no ano de 2020 visto que são imprescindíveis para a prestação de contas, mas o elevado número de vocalizações no referido ano, se deveu ao fato de terem ocorrido muitas discussões a respeito dos atrasos deste segmento na apresentação dos instrumentos de gestão. O não cumprimento dos prazos dificulta as análises do Conselho, além de prejudicar o papel do controle social.

A respeito das vocalizações dos usuários, o ano de 2020 apresentou contingente inferior ao ano de 2021, pois frente às condições adversas da pandemia no ano de 2020 o número de representante de entidades tornou-se não paritário, havendo a necessidade de nova eleição no ano de 2021, obtendo neste ano uma maior atuação frente às questões deliberadas no CMS.

Quando questionados sobre a participação da sociedade civil no Conselho, todos os representantes entrevistados avaliaram como uma boa participação, assim como é perceptível que eles compreendem sua importância para o Conselho e principalmente para a sociedade frente à pandemia. Entretanto, foram apontadas dificuldades que influenciaram o número de vocalizações no período referido, as principais dificuldades apontadas são: dificuldades psicológicas, financeiras e de acesso às reuniões por meios tecnológicos.

Em contrapartida, a questão tecnológica aparece como um avanço para 2 dos 5 entrevistados, pois afirmam que a tecnologia facilita a presença dos conselheiros e foi imprescindível para a atuação do conselho nesse período da exigência do distanciamento social.

Contudo, as condições trazidas pela disseminação da Covid-19 revelaram um cenário mais segregador para os atores que não têm o devido acesso à tecnologia, tendo em vista que fez emergir barreiras tecnológicas que necessitam ser superadas. O direito à participação instituído nos documentos normativos do CMS não forneceu condições equivalentes de acesso a todos os participantes, o que reflete prejuízos para o processo deliberativo.

### 3.3.2- Capacidade de Agenda

Esta variável, de acordo com Cunha (2009), permite analisar o procedimento de produção da agenda por meio dos diálogos presentes nas atas e vislumbrar quais pautas foram sugeridas e aprovadas por cada segmento. Vale ressaltar que a variável também apontou quais atores exerceram controle sobre a agenda do conselho em 2020 e 2021. Os dados apresentados na tabela 2 a seguir mostram o quantitativo de temas adicionados por cada um na pauta das reuniões nos anos de 2020 e 2021.

**TABELA 2-** Capacidade de Agenda em 2020 e 2021

Segmento	2020	2021
1. Atores externos	11,4%	15%
2. Gestão Municipal	25,7%	15%
3. Presidência	14,2%	22,2%
4. Profissionais de saúde	28,5%	22,8%
5. Usuários do SUS	20%	25%
<b>TOTAL</b>	100%	100%

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base em Cunha(2007) e nos documentos cedidos pelo conselho.

Diante da análise da tabela 2, depreende-se que em ambos os anos as colocações na agenda por parte de atores externos manteve contingente baixo, coincidindo com a quantidade de vocalizações desse grupo.

Já relativo à presidência se verificou um aumento significativo de inserções, convergindo também com aumento de vocalizações, demonstrando assim que o presidente eleito em 2021 tem uma participação mais ativa que seu antecessor, bem como maior influência sobre as pautas incluídas na agenda.

Com relação a gestão municipal percebe-se sua alta influência na agenda no ano de 2020 e um pequeno declínio no ano de 2021. Esse alto índice de influência na agenda, como já mencionado, refere-se aos atrasos na prestação de contas e na apresentação dos Instrumentos de Gestão .

Entretanto, tanto na análise das atas quanto nas entrevistas foram constatados que a agenda sofre influência de viés político e cultural. É sobre isso que aponta Miguel (2012), quando afirma existirem dois importantes problemas referentes ao funcionamento da democracia representativa, são eles: lidar com as preferências dos indivíduos e manipular os interesses através de uma agregação de preferências por meio de uma determinada bandeira ou corrente política. A situação no interior no CMS Parnamirim consta no seguinte discurso do Representante D:

Ainda há uma certa dificuldade em relação a quem representa. No caso dos conselheiros ter o lado político, isso dificulta demais e não era para ser assim, porque o que está em voga é o coletivo, não o individual, e muitas vezes isso atrapalha demais o processo para chegar nas demandas. Eu vejo a galera querendo fazer as coisas, mas aí tem esse entrave, tem essa dificuldade. Se debate, se vai atrás, se defende, porque sabe que é necessidade, no caso de saúde não se pode esperar. Mas acredito que, com jogo de cintura de quem fica mais à frente do Conselho, se tem essa possibilidade de poder resolver algumas demandas. Há uma certa dificuldade quando é da oposição, dificuldade de chegar e resolver problemas que podem ser resolvidos de forma simples e se tornam tão gigantescos justamente por esse viés ideológico. Mas acredito que tem outro

lado também, que a gestão também não tava preparada para essa demanda muito alta, e eles têm muita dificuldade. Mas essa relação tem que ser uma troca, porque quem vai ganhar com isso é a população. [...] (REPRESENTANTE D)

Nas atas isso foi também percebido quando surge para discussão denúncias de assédio moral. Constata-se, infelizmente, que profissionais que questionam ou reivindicam algo são reprovados por alguns gestores e isso deve-se ao fato que no município de Parnamirim existem algumas particularidades relacionadas a questões culturais e políticas.

Conforme os dados analisados na tabela 2 foi percebido que em 2020 o segmento que mais contribui na agenda de pautas foi o de profissionais da saúde, isso se justifica porque a emergência da pandemia de Covid-19 exigiu muitas pautas que se relacionavam as problemáticas trazidas pelos atores estavam na linha de frente do combate e tinham conhecimento das necessidades dentro das instituições de saúde.

Em relação a influência dos usuários, na agenda em 2020 se apresenta ainda expressiva mesmo com os problemas inerentes a perda de representação de algumas entidades, mas se observa um aumento do percentual de inserções na agenda em 2021 devido a melhor organização das entidades da sociedade civil, o que reflete na qualidade da participação.

Quanto à atuação do conselho de um modo geral, os representantes julgaram ser boa, apesar da situação de emergência sanitária e todas as dificuldades trazidas por ela. A fala do Representante A sintetiza bem essa atuação:

Esse conselho é muito aguerrido, ele é muito produtivo e tem muita vontade de fazer as coisas. A gente sabe que não é fácil, porque você não tá lidando com um desejo, você tá lidando com o direito do usuário, você tá lidando com o dever público, você tá lidando com o direito do servidor. Então são muitos interesses e muitas demandas e quando você tem uma pauta ordinária para cumprir, aí chega um turbilhão de coisas novas, e é uma secretaria grande e complexa e o pessoal busca dar conta. Eu acho que é um conselho que tem um ótimo trabalho, com muito louvor. (REPRESENTANTE A)

A igualdade deliberativa, que influencia a participação no interior do conselho, é indispensável para a verificação de como se deu a representação no CMS, especialmente sobre a representação da sociedade civil que é foco do nosso estudo. Assim sendo, se apresenta no quadro a seguir a síntese dos resultados referentes às duas variáveis de Cunha (2007): a capacidade de vocalização e a capacidade de agenda.

**QUADRO 6** - Síntese da Capacidade de Vocalização e de Agenda

Variável	2020	2021
Capacidade de Vocalização	Médio	Alto
Capacidade de Agenda	Médio	Alto

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Cunha (2007) e nos documentos cedidos pelo conselho.

A análise do quadro anterior nos mostra que em 2020 a capacidade de vocalização e a capacidade de agenda foram médias, pois prevaleceram a influência do segmento trabalhador da saúde, já em 2021 a capacidade de vocalização e agenda foram altas, pois o segmento dos usuários foi o grupo que mais influenciou tanto em uma variável quanto em outra. Verifica-se que a influência sobre quem tem mais vocalizações reflete proporcionalmente em quem tem a capacidade de colocar pautas na agenda, o que demonstra que o conselho possui efetividade deliberativa.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disseminação dos conselhos gestores pelo país evidencia que o projeto participativo se estabeleceu como princípio na sociedade brasileira. Sendo assim, os conselhos gestores são de suma importância e se fazem ainda mais imprescindíveis em situações de crise, como a que acometeu a saúde com a propagação da Covid-19.

A análise da Lei Complementar e do Regimento Interno que normatizam o CMS, sob ótica de Faria e Ribeiro (2010)

indicou que o conselho corresponde às variáveis condicionantes que demonstra altos graus de institucionalização e representação, e médio grau de democratização, oferecendo cenário propício a ter bons níveis de incentivos para o funcionamento. Porém, algumas questões que não são elencadas nas variáveis pela metodologia, podem influenciar o processo participativo, são elas: a necessidade de melhor capacitação dos conselheiros para que possam deliberar sobre assuntos de forma mais assertiva; a ausência de subsídios para a população participar de debates sobre a política de saúde; e o baixo índice de comunicação dos conselheiros com suas bases para a tomada de decisões. A soma desses fatores também incide negativamente no processo de representação desses atores e suas entidades.

Constata-se também que as deliberações analisadas nas atas correspondem às variáveis de Cunha (2007), quando apresenta o alto nível de capacidade de vocalização e alto nível de capacidade de agenda no último ano analisado. De acordo com a análise, o CMS Parnamirim concretiza procedimentos deliberativos institucionalizados e mantém funções relacionadas ao público associado à deliberação e controle público.

Para dar subsídio à análise documental e vislumbrar a atuação da representação da sociedade civil no CMS, foi necessário ouvir os protagonistas deste estudo, as suas percepções foram constatadas através de entrevistas semi estruturadas, das quais foi possível estabelecer a relação do seu conteúdo com a análise do RI e Lei nº 179/2020 e das atas.

Foram constatados nas falas e na análise dos documentos supracitados as dificuldades enfrentadas pelos representantes. Destas, verifica-se que problemas já existentes foram agravados e referem-se às questões que interferiram na economia, na saúde psicológica deles e da sociedade, na superlotação das instituições de saúde e nas barreiras tecnológicas que se acentuaram ainda mais com a situação de crise sanitária.

Também é constatado que o município ainda apresenta particularidades que podem ocasionar obstáculos nos avanços das políticas públicas, que seriam os atrasos por parte da gestão em apresentar os documentos requeridos à sua competência e entraves ocasionados por questões político-partidárias enraizadas na cultura política do local.

De um modo geral os representantes avaliaram que o CMS Parnamirim teve uma atuação positiva no período de 2020/2021. Mesmo frente às adversidades causadas pela pandemia da Covid-19. Na perspectiva desses atores, a atuação do CMS configurou algo desafiador, mas o conselho desempenhou um bom trabalho.

Sendo os conselhos espaços de captação de demandas, debate e negociações entre diferentes segmentos e grupos sociais, este conselho foi de suma importância para a gestão da pandemia, pois foi capaz de ouvir as novas demandas trazidas pela propagação da COVID-19, estabelecendo discussões, sanando possíveis dúvidas dos usuários e debatendo sobre as políticas públicas já existentes e suas adequações. Portanto, se verifica um esforço dos conselheiros para participarem e para a melhoria da qualidade das políticas de saúde.

No entanto, a situação não depende somente da atuação municipal, mas também demanda um esforço do governo federal, contudo, este não deu a devida importância para as políticas setoriais introduzidas a partir da Constituição de 1988. Este cenário reflete em um desmonte dessas políticas, isso se apreende diante da redução de orçamentos públicos direcionados aos sistemas universais que assistem à população, o que resultou no retorno do Brasil ao mapa da fome. Além disso, refletiu no aumento do desemprego e da violência nos últimos anos, obrigando os cidadãos a se submeterem a condições precárias de sobrevivência.

Esse boicote nos recursos que são destinados aos direitos básicos dos cidadãos, enfraquece a rede pública de assistência concebida no Estado democrático em articulação com a sociedade civil organizada através dos conselhos gestores. Nesse contexto, a atuação dos conselhos fica comprometida, visto que essa situação incide negativamente na qualidade da inclusão da pluralidade de atores, da proposição de diálogos entre segmentos, do papel de controle social e das deliberações, enfraquecendo a participação social na viabilização de políticas públicas que atendam de fato as demandas da população.

O presente estudo se propôs compreender sob a ótica dos Conselheiros representantes da sociedade civil como aconteceu sua participação dentro do CMS no período de pandemia da covid-19, especificamente nos anos de 2020 a 2021. Mas, para além desse recorte da realidade vivenciada nesse período, foi possível apreender que o conselho necessita cada vez mais do fortalecimento da participação social. É preciso ampliar seus espaços para conectar seus atores. Para fortalecer a sociedade civil, é fundamental fomentar a participação de mais cidadãos nessas instâncias. Esse fortalecimento é essencial para a qualidade da representação da sociedade civil nos Conselhos, bem como para a qualidade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serviço Social & Sociedade, 2012.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011

CMS - Conselho Municipal de Saúde de Parnamirim. **Resolução CMS nº 049, de 26 de março de 2021.** Resolve: Art. 1º - Aprovar o novo Regimento Interno deste Colegiado. Parnamirim: Conselho Municipal de Saúde, 2021. Disponível em: <http://diariooficial.parnamirim.rn.gov.br/#/?dom=DOM3315>. Acesso em: 11 mai. 2021.

COSTA, AM., and VIEIRA, NA. Participação e controle social em saúde. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. pp. 237-271.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006).** 2009. 372 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009

FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, p. 57-92, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, v. 70, p. 139-170, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa.** 1ª ed.

– São Paulo: Editora Unesp, 2014

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Revista de Administração Pública, 42(3):551-79, maio/jun. Rio de Janeiro, 2008

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO: o orçamento participativo como modelo de administração democrática.

Cleimir Regina Pela Meneghel (IJSN/Observatório das Metrópoles – Núcleo Vitória)

Julia Curto Uliana (IJSN/Observatório das Metrópoles – Núcleo Vitória)

Adriano do Carmo Santos (IJSN/Observatório das Metrópoles – Núcleo Vitória)

Maria Amélia Santiago Ataíde (IJSN/Observatório das Metrópoles – Núcleo Vitória)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil, no final do século XX e tem como premissa o envolvimento dos cidadãos nas decisões orçamentárias municipais, direcionando as necessidades regionais e municipais. Neste estudo, foram estabelecidos 5 (cinco) critérios mínimos para o reconhecimento de um processo de Orçamento Participativo. A discussão deve ser clara e abrangente, com dados sobre a gestão financeira do município como um todo, e não somente sobre o valor destinado aos investimentos do OP. Por ser uma instância de controle social, o processo do OP deve ser deliberativo, carecendo do envolvimento e organização de toda sociedade, com metodologia previamente estabelecida e replicável. A discussão deve acontecer em todas suas etapas, inclusive no monitoramento da execução das obras e na prestação de contas. No município de Vitória foram reconhecidos dois períodos de incidência, (i) durante 1989 a 1992, marcado como seu início, realizado com pautas sociais, a partir da reorganização dos movimentos populares e sindicalistas; e (ii) de 2005 a 2012, em que as pautas e recursos eram discutidos e aprovados para a cidade. Neste artigo é realizada uma análise do orçamento da capital, considerando os processos do OP como a soma de duas dimensões: da participação social e do orçamento. Propõe-se a retomada dos processos participativos do OP nas agendas dos candidatos às eleições municipais, considerando as práticas exitosas desse instrumento na cidade.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; participação social; orçamento municipal; Vitória/ES.

### 1. Contextualização do OP no Brasil

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil, nas últimas décadas do século XX, fruto de uma série de outras experiências democráticas com a população, realizadas na capital gaúcha e em outras cidades, tornando-se referência internacionalmente após os anos 2000, com a experiência exitosa do OP em Porto Alegre<sup>1</sup>. Experiências práticas realizadas em outros municípios, como Osasco e São João da Boa Vista, em São Paulo, Lajes em Santa Catarina e em Vila Velha, no Espírito Santo, alimentaram a discussão na capital gaúcha (Campos e Silveira, 2015). O OP é um mecanismo governamental que permite aos cidadãos o envolvimento nas decisões sobre os orçamentos públicos municipais, realizado por meio de participação comunitária, onde uma importante condição para viabilizar a participação é a sua organização. Os beneficiamentos para as cidades geralmente são materializados em obras de infraestrutura, saneamento e serviços, dentre outras, de acordo com as necessidades regionais e municipais.

Com uma construção social historicamente desigual, o Brasil, após o período conservador e civil-militar, passou por um processo de redemocratização e lutas pela igualdade do direito à cidade<sup>2</sup>. A prática da democracia participativa, das teorias democráticas e deliberativas, do conceito e papel da sociedade civil, foram pautas de debates sobre as inovações participativas nas relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado (FEDOZZI E LIMA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) integra o reconhecimento da sociedade e da propriedade e a gestão participativa da política urbana. O pacto federativo estabelecido na Constituição favoreceu aos municípios, pois passaram a gozar de autonomia legislativa, administrativa, política e financeira. Contudo, no que se refere ao aspecto financeiro, essa autonomia não foi acompanhada, na mesma proporção, pelos poderes tributários. Apesar dos avanços promovidos pela CF/1988, a maioria dos municípios permanecem fortemente dependentes de transferências de receitas dos níveis superiores de governo, e sua promulgação aumentou a importância das instâncias locais na disputa política regional e nacional. De

<sup>1</sup> Para mais informações, consultar: CAMPOS, Poti Silveira, SILVEIRA, Nubia. Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015.

[https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livro\\_orcamento\\_participativo\\_de\\_porto\\_alegre\\_-\\_25\\_anos.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento_participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf)

<sup>2</sup> Direito à cidade é uma expressão usada originalmente por Henri Lefebvre (filósofo e sociólogo francês), significando o direito da sociedade sobre o processo de urbanização (LEFEBVRE, 1969).

acordo com Fedozzi e Lima (2013), os OPs surgem nesse contexto, no qual houve uma rápida expansão de espaços institucionais de participação ligada às contradições urbanas e a luta por cidades geograficamente e economicamente mais justas.

Segundo Fedozzi e Lima (2013), os autodenominados OPs possuem maior ocorrência nas cidades com maior desenvolvimento social e econômico, além do PIB per capita mais elevado (acima de R\$ 10 mil). As regiões sudeste e sul (mais desenvolvidas social e economicamente do país), são as de maior concentração de casos de OP no país. Entretanto, em relação às escalas das cidades, as de maior aderência são os pequenos municípios sociodemográficos em relação aos com mais de um milhão de habitantes. No que se refere ao número absoluto de municípios em cada faixa demográfica, a maior adesão é dos municípios médios e grandes, seguidos dos com população entre 250 a 500 mil habitantes, após, com mais de um milhão e, por último, entre 500 mil a um milhão. Em todos os estados brasileiros há cidades com OPs, as últimas federações a incorporarem tal instrumento foram os estados de Roraima e Maranhão, ambos em 2024.

## 2. Os cinco critérios do OP adotados

Neste estudo, foram estabelecidos 5 (cinco) critérios mínimos para o reconhecimento de um Orçamento Participativo, embasados em Sintomer et al (2012): (1) a vertente orçamentária ou financeira deve ser discutida, pois o OP lida com recursos escassos; (2) o envolvimento no processo tem de ser ao nível de cidade – ou de um departamento (descentralizado) com órgãos eleitos e algum poder na administração - a escala de bairro não é suficiente; (3) o processo deve ter momentos (e práticas) repetidos - encontro ou referendo único sobre questões financeiras não são considerados procedimentos de um orçamento participativo; (4) as diretrizes devem incluir a deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns, somente a abertura aos cidadãos das reuniões com administrativos ou políticos não é considerado um OP; (5) a prestação de contas na apresentação de resultados é essencial.

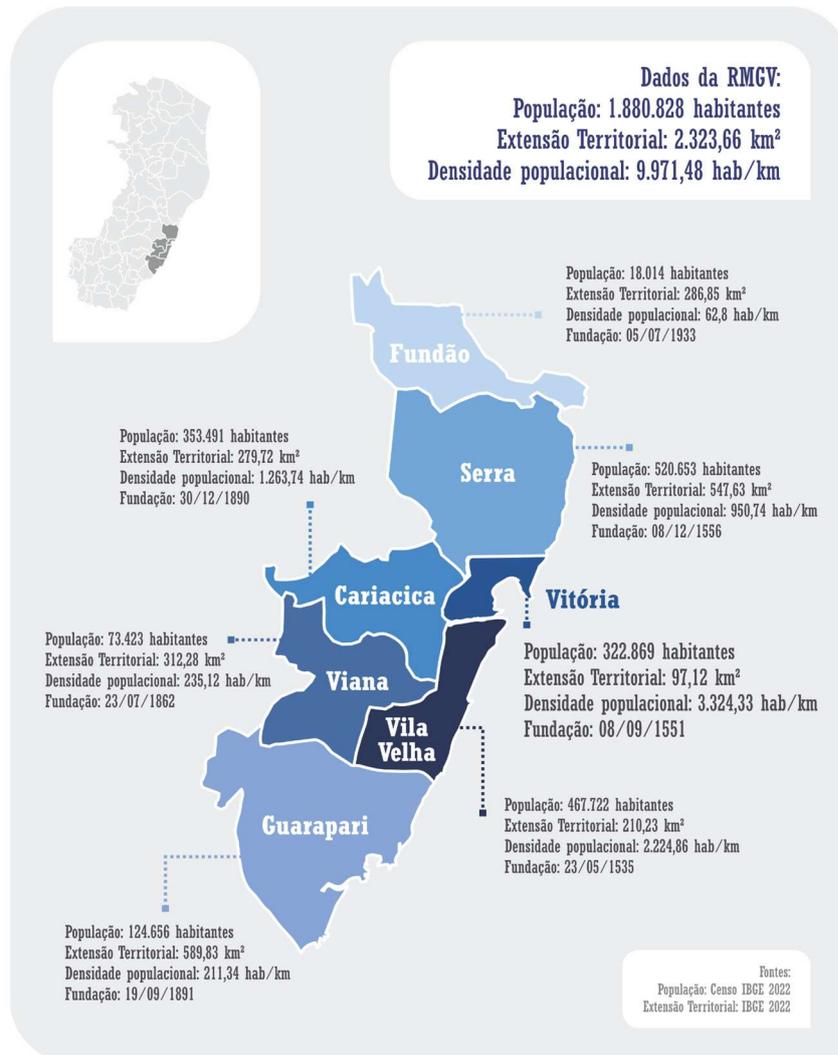
Quanto à discussão do orçamento municipal, defende-se que deve ser clara e abrangente, e não somente sobre o valor destinado aos investimentos do OP, com dados sobre a gestão financeira do município, de modo facilitado para a compreensão dos cidadãos. Por ser uma instância de controle social, o processo do OP deve ser deliberativo, carecendo do envolvimento e organização de toda sociedade por meio de metodologia previamente estabelecida, replicável e participativa, não se restringindo apenas a grupos representativos dos cidadãos. O monitoramento deve acontecer em todas as suas etapas, desde a execução das obras até a prestação de contas, por ser uma instância de controle social.

Por esses critérios, reconhecem-se dois períodos, no Espírito Santo, nos municípios de Vitória e Vila Velha, que fazem parte da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)<sup>3</sup> tiveram experiências exitosas de OP. (Figura 1).

---

<sup>3</sup> A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) instituída pela Lei Complementar nº 58, de 1995 e alterada pelas Leis Complementares nº 159, de 1999 (incorpora Guarapari) e nº 204, de 2001 (incorpora Fundão), é integrada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Figura 1 – Composição e caracterização da RMGV



Fonte: PDUI/2017 atualizados pelos autores.

Serão analisados dados somente de Vitória<sup>4</sup>, capital do Estado com identificação de períodos de OP, cujos dados econômicos estão disponibilizados e foram tratados para análise orçamentária. Este critério foi definido no grupo de trabalho do ObservaOP<sup>5</sup>.

O município de Vitória, segundo Boni (2011):

(...) possui um dos maiores PIBs per capita dentre as capitais brasileiras (IBGE, 2008), elevada renda per capita, alta receita pública municipal (BRASIL. Ministério da Fazenda), mas também elevado índice de Gini, o que revela a alta desigualdade econômica. A análise da distribuição de renda entre os responsáveis pelos domicílios revela considerável concentração, onde os mais ricos acumulam boa

<sup>4</sup> Vitória passou à condição de metrópole segundo a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), com base em dados de 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), juntamente com Campinas e Florianópolis, em 2019.

<sup>5</sup> Integra o projeto "Reforma Urbana e Direito à Cidade" do Observatório das Metrópoles.

parte das riquezas, enquanto uma pequena parcela destas é distribuída entre um grande contingente de população de menor poder aquisitivo. (BONI, 2011)

Passados mais de 10 anos, a situação da desigualdade econômica e processos de segregação socioespacial, ainda persiste, apesar dos projetos de desenvolvimento local integrado e experiências descontínuas de OP no município.

### 3. Linha do tempo do OP e processos participativos em Vitória

Deve-se reconhecer o pioneirismo do Município de Vila Velha, na gestão de 1983 a 1986, com proposta de mudanças radicais para a democracia. Nessa época, a discussão sobre o OP no Rio Grande do Sul já havia iniciado, foi então reformulado e adotado o projeto de Orçamento Municipal a partir dessa discussão iniciada no sul do país. Foi realizada a capacitação da equipe para elaboração e gestão do orçamento público, desenvolveu-se metodologia já com a participação das lideranças comunitárias. A proposta tinha como prioridade as áreas mais carentes e envolvia a previsão das despesas e os itens de custeio, destinando o restante para investimentos. Devido às restrições financeiras municipais, a metodologia do orçamento municipal foi alterada, transformando-se em uma consulta pública por região (PASTE, 2018).

No município de Vitória foram reconhecidos dois períodos de incidência de OP, durante: (i) o período de 1989 a 1992, marcado como seu início, realizado com pautas sociais, a partir da reorganização dos movimentos populares e sindicalistas; e (ii) nos anos de 2005 a 2012, em que as pautas e recursos eram discutidos e aprovados para a cidade, contemplando obras de esgotamento sanitário, macrodrenagem, e para os bairros (organizados por regiões), considerando as necessidades locais, como praças, requalificação de orlas e equipamentos públicos. Nesses dois períodos foram executadas obras de acordo com as necessidades identificadas nas discussões na cidade de Vitória, em uma relação mais direta entre os projetos e as necessidades de bem-estar urbano nas áreas mais precárias.

Na capital, o primeiro ciclo de OP surgiu em 1989, com proposta administrativa de implementação de políticas públicas de maior inclusão social nos setores mais desassistidos. O projeto assumiu dimensão de política pública e um novo marco nas relações entre administração municipal e movimentos sociais, aprovado pelas lideranças atuantes (PASTE, 2018).

O orçamento poderia ser utilizado em três escalas: obras nos bairros, obras estruturantes da cidade e da Grande Vitória e recursos para o custeio. Os delegados/líderes comunitários de cada região tinham um inventário para o conhecimento sobre os equipamentos, instituições e condições urbanísticas de suas áreas para então dialogar junto aos governantes as prioridades de investimento (PASTE, 2018, p. 87).

Após 1992, com a mudança na gestão municipal, o projeto passou a ter uma nova nomenclatura e metodologia, provocando fragilização dos compromissos estabelecidos com os atores sociais, levando ao descrédito e à desmobilização de diversos setores. As restrições impostas aproximaram o processo de uma democracia representativa, desenvolvendo-se, em seguida, o planejamento estratégico da cidade de 1996-2010, denominado "Vitória do Futuro". Esse, parte de uma visão da cidade em todas as suas dimensões, econômica, social, da qualidade de vida e outras, traçando diretrizes para se "delinear a cidade desejável" (VITÓRIA, 1997).

Durante o duplo governo municipal de 1997 a 2004, extrapola-se a proposta do OP, com projetos de urbanização integrada. Nesse sentido, o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, ou Projeto Terra<sup>6</sup>, estabelece-se como experiência de implantação de infraestrutura, abertura de ruas, execução de aterro e redes de abastecimento de água e energia elétrica para a região da Grande São Pedro.

<sup>6</sup> O projeto Terra tinha como objetivo a redução das desigualdades sociourbanas, principalmente nas regiões da cidade com baixos indicadores sociais e de infraestrutura urbana, contemplando 36 bairros das Zonas de Intervenção Pública Prioritária previstas no Plano Diretor Urbano (PASTE, 2018, p. 107). É reconhecido internacionalmente, representando o Brasil na Conferência das Nações Unidas "Habitat 2", na Turquia (1996).

O Projeto organizou a cidade em poligonais, onde foram identificadas as maiores necessidades locais, com participação cidadã e inclusão social, para a melhoria da qualidade de vida da população em instâncias sociais, ambientais e econômicas. Essa gestão é chamada de “Orçamento Popular” pelo próprio gestor (LUCAS, 2006).

Em entrevista concedida, Sampaio explica as diversas intervenções urbanas de grande porte em Vitória, realizadas nesse mesmo período, ademais ao Projeto Terra. “A urbanização da Grande São Pedro, a urbanização da orla da Curva da Jurema, implantação e ampliação de galerias das Ruas Fernando Duarte Rabelo (bairros Goiabeiras, Maria Ortiz e Jabour) e Jair Etiene Dessaune (bairro Bento Ferreira), reurbanização do Parque Tancredo Neves, dentre outras (SAMPAIO, 2018)” (PASTE, 2018, p. 107).

No mandato seguinte (2005-2008), com a mudança de prefeito, o OP foi retomado. A metodologia adotada propunha maior participação dos moradores e movimentos setoriais, fortalecendo a participação social na gestão da cidade. Assim, em assembleias de bairros abertas à participação popular, as demandas anteriores não atendidas eram apresentadas e discutidas, para então validar-se os resultados. A metodologia de condução do OP neste primeiro ano de governo foi inspirada na experiência de Belém. Debateram-se as demandas em cada bairro separadamente e àquelas que demandavam um espaço específico, por setores organizados da cidade, como: crianças e adolescentes, cultura, economia solidária, empresários, juventude, mulheres, negros e segurança.

A escolha do bairro como território de debate deu-se especialmente pela preocupação de resgatar a confiança no OP e estimular a participação. Nessa primeira edição, foram aprovadas 106 prioridades para o OP 2006/2007, estimadas, à época, em R\$150 milhões. A aprovação do plano de investimentos ocorreu no Congresso da Cidade, que reuniu todos os delegados eleitos nas assembleias de bairro e setoriais (PMV, 2012).

Em 2007, o debate às demandas orçamentárias dos dois anos subsequentes era realizado em cada bairro do município, porém, a deliberação sobre as prioridades a serem incluídas no plano de investimentos ocorreu nos fóruns regionais de delegados, permitindo uma visão mais integrada do planejamento da cidade. Nesse processo, foram aprovadas 77 prioridades, com uma previsão de investimento de R\$80 milhões, também homologadas pelo Congresso da Cidade (PMV, 2012).

Na continuidade da liderança municipal, no segundo mandato do prefeito vigente (2009-2012), houve mais uma modificação de metodologia do OP<sup>7</sup>: a participação cidadã acontecia por sua atuação em assembleias ou pelo *site* da Prefeitura, contribuindo com a seleção de obras e serviços prioritários para a cidade (PASTE, 2018). Essa nova configuração permitiu mudanças metodológicas, adotando o OP regionalizado em 2009, que debateu os orçamentos dos anos subsequentes, consolidando os espaços de participação direta em territórios mais abrangentes: o que antes era debatido nos 79 bairros, concentrou-se em 14 microrregiões. Nessa edição, foi aprovado um plano de investimentos estimado em R\$23 milhões para execução de 18 prioridades (PMV, 2012), tais como a obra do Centro Esportivo Municipal Tancredo de Almeida Neves - “Tancredão” (com 53 mil m<sup>2</sup> de área para esporte e lazer com ginásio de esportes de 6 mil m<sup>2</sup>); obras estruturantes, como a Macrodrenagem em Maruípe (R\$ 50 milhões de investimentos em construção de galerias e reservatórios) e Drenagem, cobertura do valão e reurbanização da rua José Farias (2,4 milhões). Vale ressaltar que nesses dois períodos de governo foi dado continuidade ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) agora denominado “Terra Mais Igual: Um programa participativo de Desenvolvimento Humano e Urbano”.

Nos anos subsequentes, novamente com duplo mandato (2013-2020) adotou-se um novo modelo administrativo, identificado como Gestão Compartilhada, no qual eram realizadas reuniões de governo pela cidade, conhecidos como

---

<sup>7</sup> O Orçamento Participativo recebeu, em 2010, o certificado de Melhores Práticas da 8ª edição do ciclo do “Prêmio Dubai Internacional para Melhores Práticas”, promovido pela Cidade de Dubai, e pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat).

Gabinetes Itinerantes<sup>8</sup>, uma tentativa de aproximar o governo da população. Um Plano de Metas – Vitória 2020 foi elaborado, baseado nos compromissos assumidos com a população e segundo VITÓRIA (2017):

(...) é mais que um mecanismo de gestão, o plano de metas é um aprimoramento dos compromissos firmados com os cidadãos nas urnas, dos Plano de Governo, das demandas advindas do Planejamento Estratégico 2018-2020, das reuniões para elaboração do PPA 2018-2021 e do Gabinete Itinerante de 2017, instrumento democrático de gestão que permite à população se manifestar em relação às suas demandas (Vitória, 2017).

Para a atual administração municipal (2021-2024), até o momento não são observadas demonstrações de políticas e ações participativas na cidade, se distanciando das práticas participativas, considerando a observação das práticas públicas, das buscas no site da PMV e no Observavix<sup>9</sup> como experiências cidadãs.

Com destaque dos dois períodos do OP, considerando os cinco critérios explanados anteriormente, estão diagramados na linha do tempo (Figura 1), os projetos relevantes, com práticas participativas, nas administrações de Vitória.

Figura 1: Panorama do OP e práticas participativas em Vitória/ES



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em PASTE (2018)

Segundo Azevedo et al (2022) estudos apontam que os resultados alcançados pelo OP têm gerado descontinuidades, principalmente por causa de cinco principais dificuldades:

(...) Entre as dificuldades, a literatura discute (i) que o tempo para a participação é limitado (Uittenbroek et al., 2019); (ii) as expectativas dos participantes não são atendidas gerando frustração, levando-os a desistir da participação (McNulty, 2019; Paulin, 2019; Pires, 2011); (iii) seu uso como uma ferramenta política, ao invés de um esforço democrático, que era seu propósito original (Dias, 2018), levando ao afastamento de cidadãos não interessados em política partidária (de Renzio et al., 2019); (iv) baixo apoio do Poder Legislativo, que apresenta resistências ao perceber que o mecanismo participativo os marginalizava (Baiocchi & Ganuza, 2014); (v) complexidade da informação orçamentária, que possui jargões e conteúdos técnicos e complexos para cidadãos comuns, que em geral não estão dispostos a dedicar o tempo e o esforço necessários para aprender sobre o tema (Ebdon & Franklin, 2006; Wang & Niu, 2020).

Compreender essas dificuldades e superá-las, são os desafios postos para a implantação desse importante instrumento de participação e controle social.

<sup>8</sup> Encontros para a discussão direta entre administradores e secretários públicos com os moradores de cada região. O objetivo é “envolver a população nas escolhas das ações da Prefeitura e permite buscar problemas reais das comunidades e soluções efetivas” (PASTE, 2018, p. 95).

<sup>9</sup> Site da PMV: <https://vitoria.es.gov.br/> e Portal do Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória. <https://observavix.vitoria.es.gov.br/> Acesso em 03/07/2024.

#### 4. Análise das contas públicas de Vitória

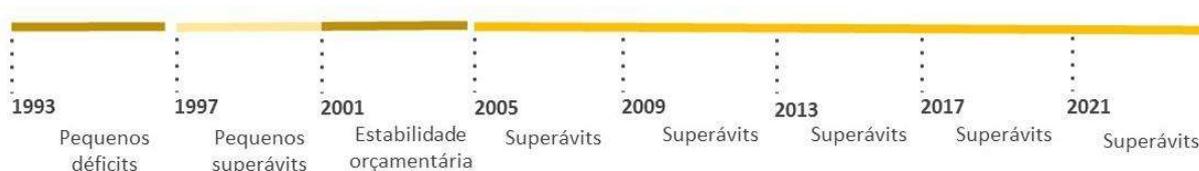
Considerando que os processos do OP são a soma de duas dimensões: da participação social e do orçamento, faz-se necessária uma análise abrangente das contas públicas de Vitória, comparando-os com os períodos de incidência do OP.

Autores defendem que nas discussões do OP deve-se dar importância às quatro fases dos ciclos do orçamento público: desde a elaboração da proposta orçamentária, passando pela sua aprovação, execução e controle social. Isso é visto como fundamental, não se restringindo apenas à etapa inicial de alocação dos recursos. Analisar estas questões orçamentárias é um grande desafio, pois, segundo Azevedo et al (2022):

A análise do orçamento participativo deve considerar que esse pode ocorrer em cada e qualquer das etapas do orçamento público, analisado como um ciclo (ciclo orçamentário ou “PFM system”) que envolve 4 estágios principais: formulação, aprovação, execução e avaliação (Andrews et al., 2014).

Analisando o orçamento municipal como um todo, entre 1993<sup>10</sup> e 2022, Vitória mantém uma boa condição financeira. Inicialmente, apresenta-se equilíbrio, com pequenos déficits, especialmente entre 1993 e 1996, ou pequenos superávits, mais frequentes durante os anos de 1997 e 2000. Entre 2001 e 2012 a estabilidade financeira é mantida, havendo alternância entre superávit e déficit ao longo do período. A partir de 2013, observa-se uma sequência de superávits, cujo valor médio apresenta crescimento nos anos subsequentes (Figura 2).

Figura 2: Linha do tempo - Orçamentos de Vitória/ES

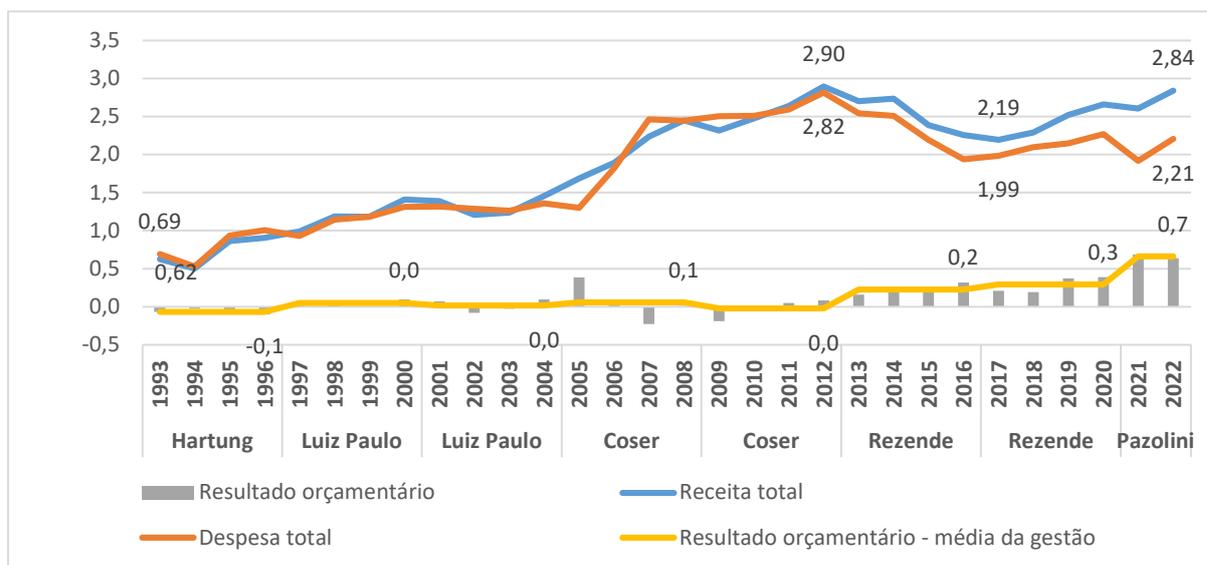


Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Essa condição financeira equilibrada só foi possível devido ao extraordinário crescimento real da receita entre 1993 e 2012 e à contenção e redução do nível de despesa entre 2013 e 2017, para um patamar abaixo da receita, num contexto de redução dos recursos municipais (Gráfico 2).

<sup>10</sup> No que se refere às modificações orçamentárias durante as gestões, não há dados fiscais sobre os anos anteriores à 1993, impossibilitando a análise dos orçamentos de Vitória até esse ano.

Gráfico 1: Situação orçamentária em Vitória/ES

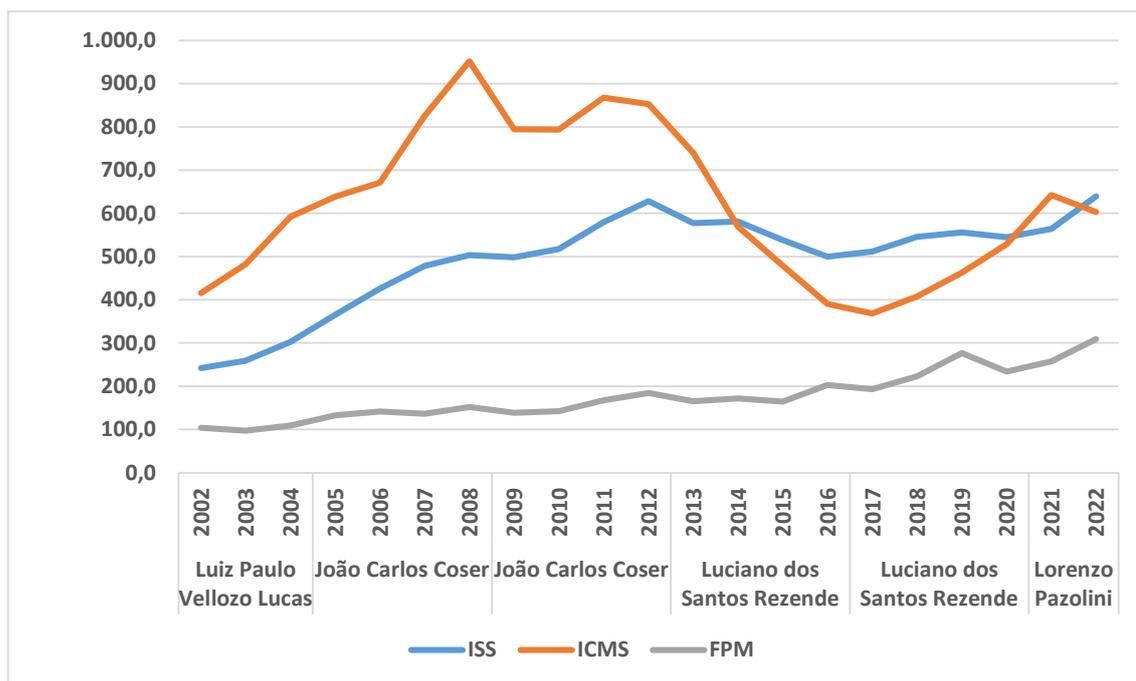


Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A principal explicação para a forte redução da receita municipal foi a retração da transferência estadual do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Embora o repasse de ICMS já viesse apresentando redução nos anos anteriores, a partir de 2013 a queda se acelerou, em função da Resolução nº 13 do Senado Federal, de 25/04/2012, que alterou a alíquota ICMS nas operações interestaduais de produtos importados de 12% para 4%.

Em menor intensidade, também contribuiu para a diminuição da receita municipal a tendência de queda no recolhimento de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) entre 2013 e 2016, refletindo os efeitos da crise econômica nacional e o baixo dinamismo da economia municipal no período. Mesmo assim, o ISS assumiu o posto de principal receita do município e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) mostra uma tendência de alta (Gráfico 2).

Gráfico 2: Principais receitas em Vitória/ES



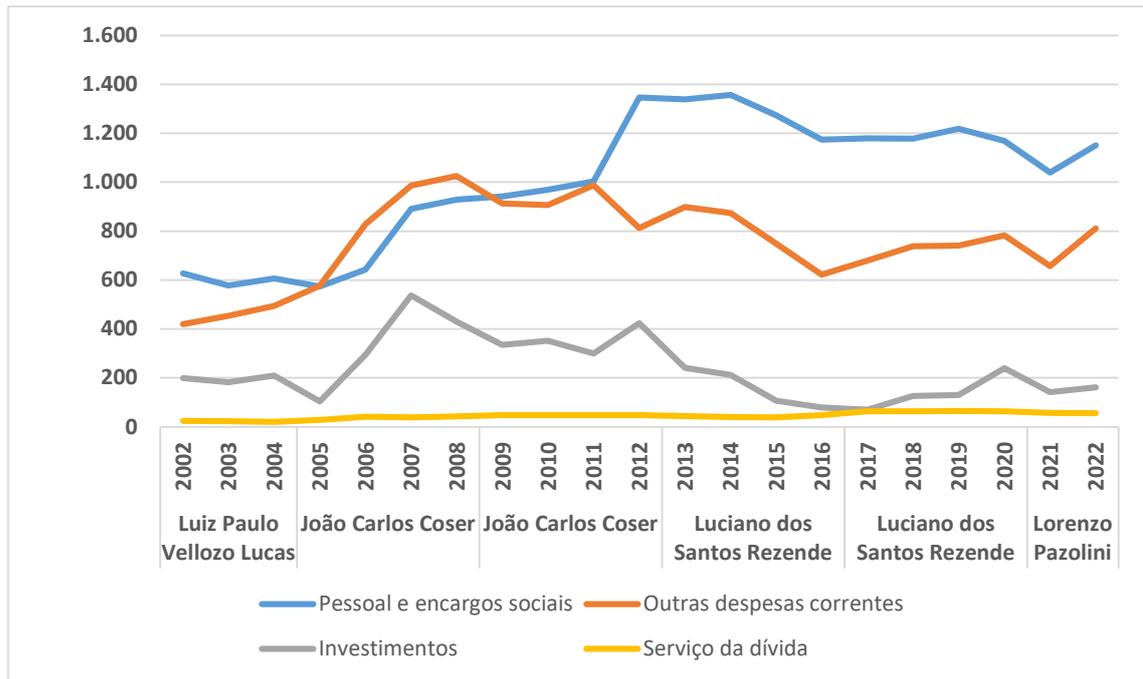
Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Foi nesse contexto de redução das duas principais receitas que a gestão entre 2013 e 2017 se esforçou para manter a despesa em um patamar abaixo da receita. Essa iniciativa é particularmente interessante, à medida que o gestor deve escolher o tipo de despesa que arcará em maior medida com os cortes, seja pela ótica do grupo de natureza do gasto ou pela ótica da área de aplicação dos recursos.

Pelo enfoque da natureza da despesa, observou-se cortes em todos os grupos, em maior proporção nos investimentos e menor amplitude em gastos obrigatórios (despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes). É bastante comum os gestores recorrerem a cortes nos investimentos em momentos de restrição orçamentária mais intensa, uma vez que a margem de manobra para realizar ajustes em despesas obrigatórias é menor.

Outra regularidade identificada em relação aos investimentos, foi o aporte de um volume maior de recursos no último ano de mandato de cada prefeito, com exceções das primeiras gestões dos períodos entre 2005 e 2009, cujo maior patamar ocorreu no 3º ano, e de 2013 a 2021, na qual a redução do investimento acompanhou a queda da receita municipal. Essa é uma estratégia bastante comum na cultura orçamentária brasileira, na qual o gestor aumenta os valores investidos em anos eleitorais, visando melhorar sua imagem perante a população (Gráfico 3).

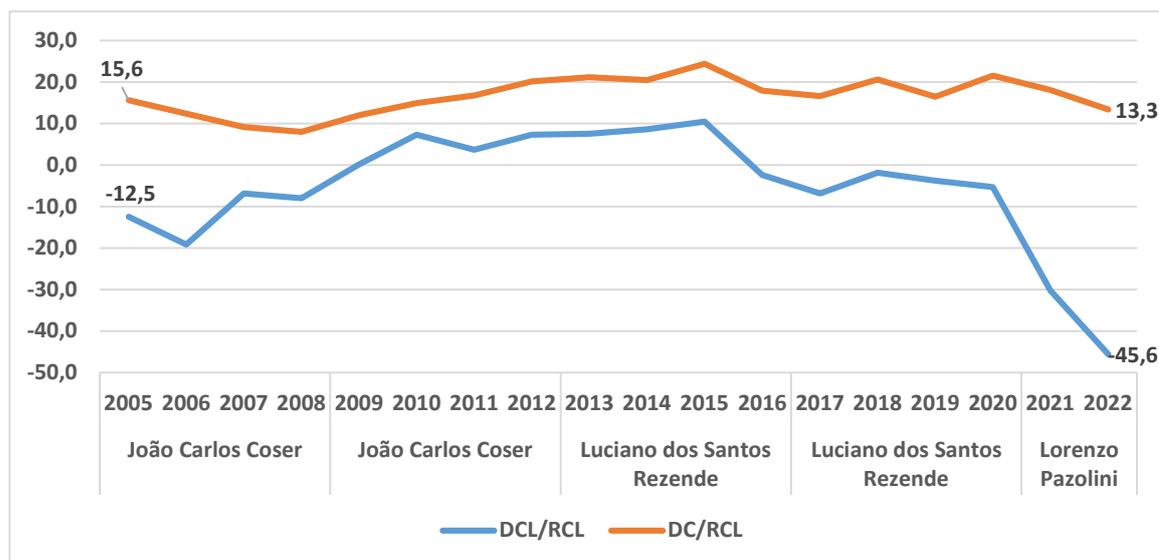
Gráfico 3: Despesas por grupo de natureza em Vitória/ES



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Em comparação com os demais grupos de natureza da despesa analisados, o serviço da dívida (amortização da dívida + juros e encargos da dívida) não apresentou grandes sobressaltos no período de 2002 a 2022. Além disso, obteve menor representatividade na despesa total. Isso ocorre porque o estoque da dívida consolidada, sobre o qual o município deve pagar juros e encargos e realizar a amortização, nunca teve grande representatividade no orçamento da capital. De fato, os dados de 2005 a 2022 demonstraram que a dívida consolidada nunca ultrapassou 22% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município. Além disso, quando se apura a Dívida Consolidada Líquida (DCL), cujo resultado indica a capacidade do município em efetuar o pagamento da dívida com os ativos disponíveis, observa-se que o resultado é negativo desde 2016. Isso indica que as disponibilidades de caixa seriam suficientes para quitar toda a dívida fundada do município e ainda sobriam recursos em caixa. Isso reforça a boa condição financeira do município, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal permite que o indicador de endividamento líquido do município (DCL) alcance até 120% da RCL.

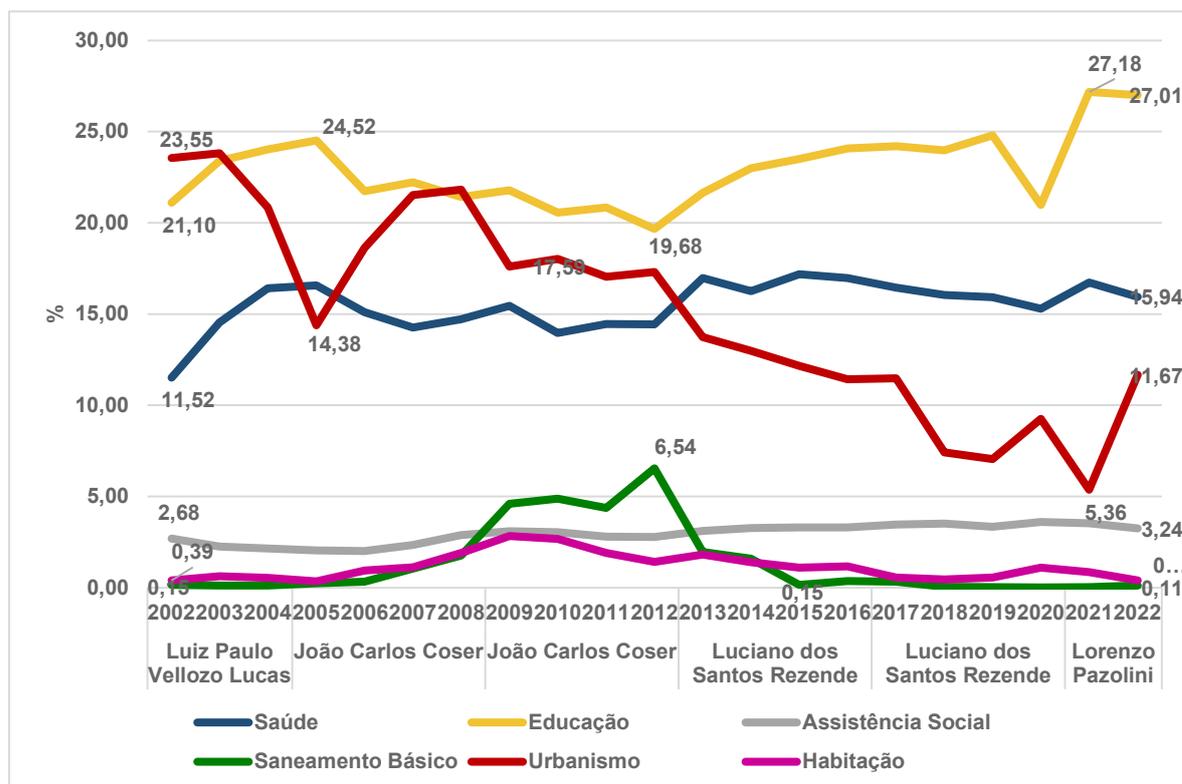
Gráfico 4: Endividamento de Vitória/ES



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Pela ótica da área de aplicação dos recursos, ou despesa por função, observou-se ao longo do período 2002-2022 a consolidação da despesa com educação e saúde, nesta ordem, como as duas principais áreas de aplicação de recursos. Simultaneamente, houve uma progressiva redução da participação do urbanismo na execução orçamentária da capital capixaba, saindo da posição de principal despesa em 2002 para terceira colocação a partir de 2013. Os gastos com assistência social mostraram estabilidade ao longo do período, ocupando a quarta colocação na maioria dos anos. Os dispêndios com saneamento básico e habitação tiveram seu auge, respectivamente, nos períodos 2007-2014 (período de incidência do OP) e 2007-2016, quando representaram mais de 1% do orçamento municipal. Especificamente, os gastos com saneamento básico chegaram a responder por 6,5% da despesa da cidade em 2012. Observa-se também um aumento dos investimentos em urbanismo nos períodos de 2002 a 2012, anos de incidência do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (Projeto Terra e Terra Mais Igual) e OP (Gráfico 4).

Gráfico 4: Despesas por função/despesa total em Vitória/ES



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Considerando o panorama acima analisado, o cenário de Vitória sobre sua situação fiscal pode ser considerado bom, pois suas despesas foram ajustadas ao nível da receita e o orçamento municipal tem registrado sucessivos superávits no período de 2011 a 2022. Ainda se faz necessário levantamento, por meio de pesquisa e avaliação, da incidência real da participação do OP nos valores de investimento, nos ciclos aqui estudados, para entendimento real de que tipo de decisão é transferida ao cidadão pelo processo participativo do OP, o que depende de um longo caminho de pesquisa.

### Considerações finais

A retomada dos processos participativos nas agendas dos candidatos às eleições municipais, assim como o OP, em Vitória, é bastante possível, considerando os processos exitosos desse instrumento na cidade. Entretanto, há de se analisar o porquê esta pauta não ser prioritária nas propostas governamentais. Compreender essas dificuldades e trabalhar para superá-las são desafios postos aos atuais e futuros gestores públicos, pois nossas cidades e nossos cidadãos merecem superá-las com processos efetivamente participativos com tempo, credibilidade e facilidade de acesso à informação. As possibilidades de participação são diversas utilizando tecnologias e de modo presencial. Faz-se necessária a capacitação da sociedade civil sobre conteúdos técnicos, considerando a complexidade das abordagens sobre o orçamento municipal (receitas, despesas e investimentos, dentre outras), desmistificando e facilitando o entendimento do todo e não somente da parcela dos investimentos destinada ao OP.

Vale ressaltar a necessidade de acompanhamento de todas as etapas do OP. Além da discussão e decisão orçamentária, é imprescindível que a sociedade monitore as etapas de execução das obras e a prestação de contas,

participando efetivamente do processo e assumindo seu controle social. Desse modo, a experiência do OP é aprimorada, pois a população é qualificada para discutir seu futuro e ser protagonista de decisões na gestão das cidades.

As entidades, academias, assim como os movimentos populares, devem ser articuladores e ir além da participação institucionalizada, por meio de conselhos, OP e conferências, pautarem esta demanda nos processos eleitorais, cobrando dos candidatos liderança e gestão prática da democracia participativa, num processo exitoso de ativismo social e urbano.

## REFERÊNCIAS:

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; CUNHA, Armando Santos Moreira da; WAMPLERD, Brian. **Reflexões e tendências: O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público**. Rev. Cont. Org. (2022), v. 16: e19314.

BONI, Melissa Passamani. **Desigualdade sócio-espacial e distribuição dos recursos públicos na Cidade de Vitória-ES**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2009.

BONI, Melissa Passamani. **Desigualdade sócio-espacial e distribuição dos recursos públicos na Cidade de Vitória-ES**. 2011. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

CAMPOS, Poti Silveira, SILVEIRA, Nubia. Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015. FEDOZZI, Luciano; LIMA, Kátia Cacilda Pereira. **Os Orçamentos Participativos no Brasil**. In: DIAS, Nelson (org). Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. In Loco: Lisboa, 2013.

PASTE, Luiz. **Participação Social na Gestão e na Configuração Territorial de Vitória - 1985 A 2014**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes, Vitória, 2018.

Prefeitura Municipal de Vitória. **Orçamento Participativo Vitória/ES 2005-2012**. Vitória/ES, 2012.

Prefeitura Municipal de Vitória. **PLANO DE METAS: Vitória 2020**. Vitória/ES, 2017.

Prefeitura Municipal de Vitória. **Vitória do Futuro: plano estratégico da cidade 1996-2010**. Vitória/ES, 1997.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; RÖCKE, Anja. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global**. Diálogo Global n. 25, março 2012. p. 9.

LEFEBVRE, Henry. **Introdução à modernidade**. Introdução à modernidade: Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1969.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **QualiCidades: Poder Local e Qualidade na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL, REVISÃO DE PLANOS DIRETORES E O DIREITO À CIDADE: processos observados em municípios na Região Metropolitana de Maringá

Celene Tonella (PPP/UEM).

Angela Maria Endlich (DGE/PGE - UEM)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

A pesquisa tem como escopo compreender o andamento da revisão dos Planos Diretores nos 26 municípios da Região Metropolitana de Maringá (Paraná), e a condição de implementação do direito à cidade, por meio da participação social. Em termos metodológicos, foi feito um levantamento junto aos sites das prefeituras municipais, a aplicação de questionário para os gestores e busca de dados junto ao Munic (IBGE, 2021). Os resultados apontaram que em alguns municípios da região metropolitana de Maringá, apesar dos avanços significativos na adoção do plano diretor, ainda existem obstáculos que impedem a gestão democrática, como conselhos inativos para realização da revisão do plano diretor e baixa convocação da sociedade para a participação democrática. As análises aqui presentes compõem o projeto: O Estatuto da Cidade duas décadas depois: alcances e limites da política urbana nos municípios da Região Imediata de Maringá. Financiado pela Fundação Araucária – PR.

**Palavras-chave:** planos diretores – Região Metropolitana de Maringá - participação

## Introdução

O acesso à cidade, às ofertas de equipamentos públicos e de lazer estão permeados pelas relações de poder presentes nos processos de urbanização, fortemente conduzidos pelos interesses do capital. Entretanto, o direito à cidade é um direito coletivo, que precede o individual e o de grupos. O movimento de tornar as cidades espaços de igualdade, justiça e participação democrática, conforme Harvey (2014), constitui-se em pensar a cidade para além da liberdade individual de acesso a recursos urbanos e ações coletivas, ancoradas no direito coletivo.

O que acontece, no entanto, é que o acesso amplo e democrático ao meio urbano não contempla a maioria da população. O mais recorrente é assistir a comunidades inteiras serem deslocadas de suas áreas tradicionais de moradia em nome do desenvolvimento e da valorização imobiliária. Harvey (2003) observa que essas áreas urbanas são revitalizadas com o propósito de atrair segmentos monetizados.

Essa dinâmica excludente está presente em todo o mundo, inclusive no Brasil. Para buscar reverter os mecanismos de exclusão em uma sociedade democrática, emergem como fundamentais os instrumentos urbanos de caráter participativo, isto é, que os sujeitos coletivos tenham oportunidade de dizer qual o tipo de cidade almejam.

O presente artigo está dividido em quatro partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira, abordamos a participação na definição do planejamento à luz da nova legislação urbana pós Constituição de 1988. A segunda, aborda o andamento da revisão dos planos diretores nos municípios da RMM. A terceira parte trata da perspectiva dos gestores que responderam nosso instrumento de pesquisa acerca das dinâmicas participativas e do estágio da revisão dos planos diretores. Na quarta sessão tratamos da especificidade da revisão do plano diretor e as dinâmicas participativas em Maringá.

## Legislação Urbana, planejamento e o processos de participação

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros setores. Entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, se articularam em nível nacional e desembocaram na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana.

A luta pela redemocratização do Brasil se somou à reivindicação dos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões, requerendo para isso, a criação de instituições participativas e de debates públicos. Particularmente nas duas últimas décadas do século XX, o Brasil passou da condição de país com baixo registro de participação associativa à

de destaque por conta de mecanismos de participação institucional, que representam espaços para a tomada de decisões coletivas acerca de políticas públicas de diferentes áreas, o que representou uma importante alteração democrática (Avritzer, 2015).

Um marco fundamental foi a lei federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001), chamada de Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que tratam da Política Urbana. Considerando o perfil dos governos ao longo da década de 2000, é importante observar que as bases sobre as quais foram construídas as políticas urbanas e habitacionais são resultados dos esforços dos movimentos de luta pela Reforma Urbana, desde antes do período da ditadura militar.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, estabelece as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Algumas diretrizes são: a) Gestão Democrática da Cidade, por meio de Conselhos que promovam políticas urbanas (políticas de Saneamento, Habitação e Moradia); b) Conselho de política urbana atuante, de funcionamento com periodicidade, que promova o debate de forma democrática; c) Conselho atuante com publicidade e participação democrática da comunidade e d) Políticas de diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

A confecção de planos diretores participativos passou a ser regra e a nova orientação influenciou as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, obrigatórias para aqueles com mais de 20 mil habitantes. No caso do Paraná, o governo de Roberto Requião criou legislação tornando obrigatória a elaboração de planos diretores participativos para todos os 399 municípios do Estado.

Em julho de 2021, o Estatuto das Cidades completou vinte anos. São duas décadas de intentos em promover avanços quanto ao planejamento urbano por meio de diretrizes, instrumentos diversos e formas de condução que abrangem a participação da sociedade. Neste artigo temos como objetivo focar, de modo mais detalhado, a questão da participação, ainda que reconhecamos a relevância e a necessidade de debater outros pontos relativos ao planejamento urbano proporcionado pelo referido Estatuto.

Muito tem se produzido academicamente sobre planejamento no Brasil, incluindo planos diretores municipais. Transitar um pouco pelo que foi registrado nesse período permite perceber como o planejamento participativo resultou de um percurso de luta política, tentando superar o planejamento autoritário e tecnocrático.

O campo participativo, para além da democracia representativa, foi ampliado ao longo das décadas de 1990 e 2000. A diversificação de atores no cenário da decisão política caracteriza essas iniciativas, com destaque aos conselhos gestores de políticas públicas, as conferências dos diferentes setores de políticas públicas, as audiências e o orçamento participativo. São espaços de participação mas também de representação, seja de gestores, seja de organizações da sociedade civil (Luchimman, 2008; Avritzer, 2009).

Mas há uma pedra no meio do caminho. Participar de decisões públicas, ser representantes em conselhos tem se mostrado um processo moroso e nem sempre correspondendo ao que fora anunciado. Quando do surgimento de uma quantidade expressiva de conselhos gestores vinculados às principais políticas públicas e no bojo da aprovação de legislação específica no campo da assistência social, direitos da criança e adolescente, saúde, educação, entre outras, acreditava-se que um passo fundamental na direção de uma democracia ampliada havia sido dado (Luchimman, 2008; Avritzer, 2016).

Após duas décadas, entretanto, percebe-se uma baixa adesão, principalmente em municípios de menor porte. A responsabilidade acaba por recair no gestores, como fomentadores dessa dinâmica conselheira. Em centros maiores, com sociedade civil mais atenta e complexa, há pressões de fora do poder público para a instalação de conselhos.

Nosso foco central são as dinâmicas participativas nas políticas urbanas e ocorrências mais comuns acerca dos conselhos específicos de políticas urbanas. Segundo os entrevistados, eles foram criados de forma provisória, ou seja, exclusivamente para a efetivação dos planos diretores municipais, entendendo-se, dessa forma, que, ao término da revisão,

o conselho de políticas urbanas não funciona de forma ininterrupta, visando discussões de políticas públicas e cumprimento da função social da cidade.

Quanto às possibilidades e obstáculos à constituição efetiva de um sentido de cidadania metropolitana, é importante salientar as consequências da falta de funcionamento dos conselhos da cidade: não há construção da cidadania e não há diálogo com a população, o que dificulta a construção do direito à cidade.

Além da análise das minutas da lei para considerar o papel do estado na reprodução do espaço social reificado, na medida em que se resguardam e/ou alocam grupos relativamente homogêneos de base espacial, verificam-se, na prática, que os processos de segmentação e segregação socioespacial têm ocasionado padrões de interação e sociabilidade cívica das cidades.

Para a efetivação da função social da cidade, sua gestão democrática se faz presente, e consiste em uma diretriz geral que ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, inciso II, lei nº 10.257/01). A gestão democrática engloba instrumentos de participação popular, para garantir o interesse público em todas as etapas do processo de revisão do plano diretor.

Outro ponto significativo é que os resultados de um processo de participação só podem ser consolidados a longo prazo. Especificamente acerca das pequenas cidades, Carvalho (2003) afirma que é necessário: “[...] dar tempo para que a prática da participação nos pequenos municípios vá se consolidando, e os conselhos podem ser um caminho”. Para tanto, eles precisam funcionar de modo autônomo em relação à prefeitura.

As instâncias de participação não podem se converter em mero cumprimento de ritual burocrático para a municipalização das políticas públicas (Carvalho, 2003, p.14-15).

Os avanços não dependem apenas do transcurso do tempo, mas da insistência, do estímulo e do investimento na formação política da população. Além disso, é preciso que surjam resultados concretos do processo participativo, o que é, concretamente, o principal motivador para que o processo possa ser aprimorado quantitativa e qualitativamente.

## A Região Metropolitana de Maringá

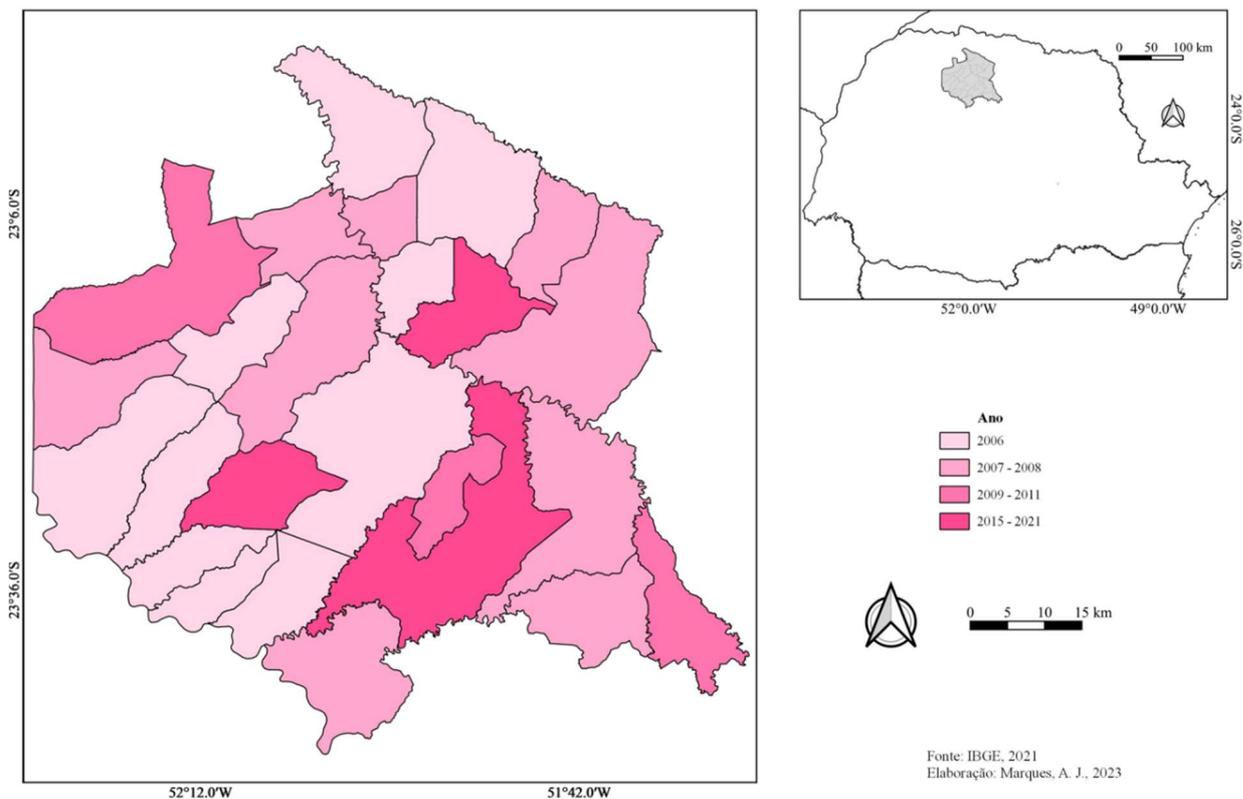
Maringá é polo da Região Metropolitana de Maringá (RMM), institucionalizada pela Lei Complementar n.º 83/1998, totalizando 26 municípios. É a terceira mais populosa cidade do estado do Paraná e a terceira Região Metropolitana com mais habitantes. Entretanto, com base no Censo de 2022, a RMM cresceu acima da média das demais regiões metropolitanas do estado, com crescimento superior a 18,8%. A Região Metropolitana de Londrina, por exemplo, no mesmo período, teve crescimento de 8,8%.

A população dos 26 municípios passou de 713.650 para 848.450. Destacam-se, na região, os crescimentos de Floresta (76,33%), Mandaguaçu (69,03%), Sarandi (43%), Paiçandu (32%) e Marialva (31%). Todos municípios no entorno de Maringá. O motivo principal desse crescimento está na força centrípeta que o município polo exerce em termos de investimentos, ofertas de serviços e oportunidades de estudo e trabalho. Acrescente-se a isso o fato de haver pouco estoque de moradias e preços elevados em nosso polo. A tendência é a procura por imóveis no entorno. Maringá, em doze anos, teve aumento populacional menor, de 14,7%, saltando de 357.077 para 409.657 pessoas (Tonella, Marchezan e Belançon, 2023).

No que diz respeito à legislação urbana, no Paraná, todos os municípios, independentemente do porte, devem elaborar planos diretores, que deveriam ser revisados dez anos após sua criação. Em alguns municípios, essa revisão vem ocorrendo, mas é preciso um levantamento para conhecer detalhadamente quanti/qualitativamente como se situam os municípios quanto ao processo de planejamento transcorridos os vinte anos de aprovação do Estatuto da Metrôpole (Lei n. 13089/2015). Nessa proposta de análise estão incluídos municípios polarizados por pequenas cidades, tendo em vista sua

invisibilidade frente a processos políticos de modo geral, ainda que persistam como espaços de vida de significativa para parte da população brasileira (Endlich, 2009)

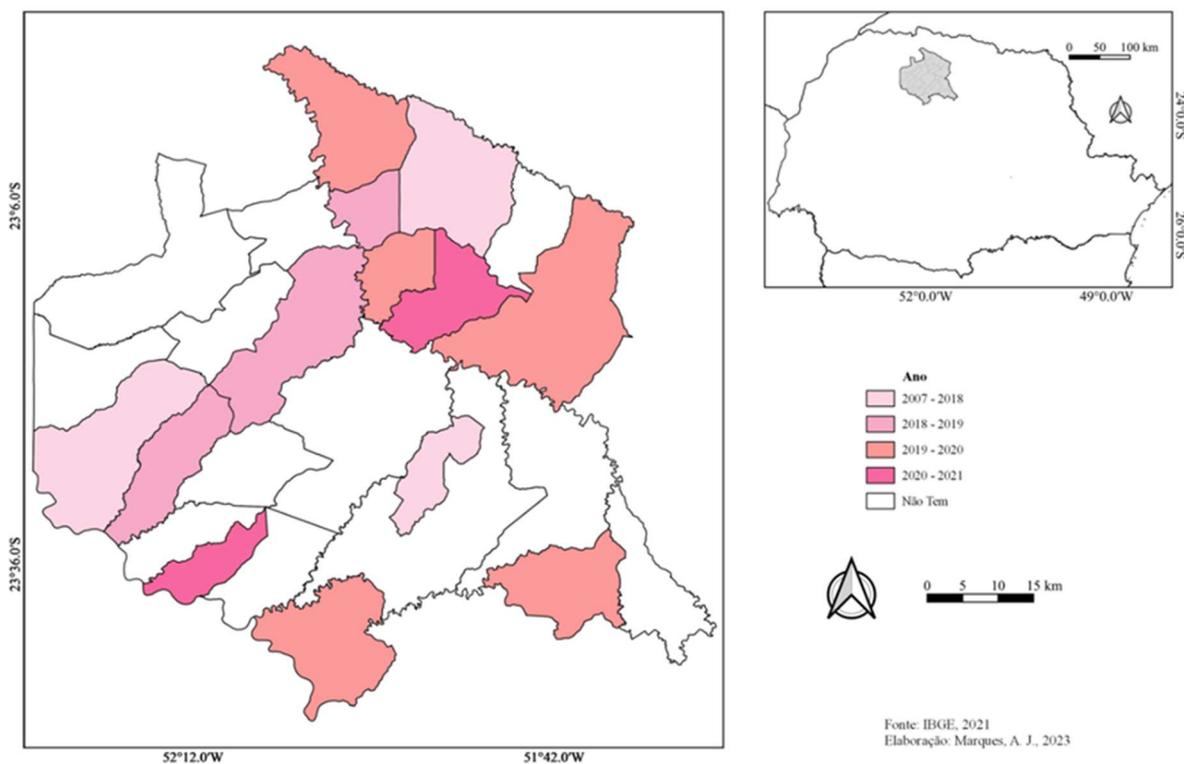
Figura 1 – Região Metropolitana de Maringá. Plano Diretor (última aprovação), 2021.



Fonte: IBGE/ MUNIC, 2021. Organizado pelos autores.

Observa-se na figura 1 que onze municípios aprovaram os planos diretores em 2006, nove entre 2007 e 2008, três entre 2009 e 2011 e outros três entre 2015 e 2021, correspondendo já à revisão prevista em lei. A figura 2 aponta que onze municípios nem sequer iniciaram as revisões.

Figura 2 – Região Metropolitana de Maringá. Revisão do Plano Diretor, 2021



Fonte: IBGE/MUNIC, 2021. Organizado pelos autores

Adotamos como referência concreta e empírica de análise para este trabalho o que nos foi possível apreender da experiência de planejamento dos municípios no recorte territorial da Região Metropolitana de Maringá. Como se trata de região em que temos atuação profissional, o acompanhamento dos processos de planejamento regional é relativamente contínuo.

### A percepção dos gestores acerca da revisão dos planos diretores

Consideramos para este artigo algumas contribuições obtidas via questionário aplicado para gestores municipais, sobretudo, em momento de revisão de planos diretores como parte dos procedimentos adotados no desenvolvimento do projeto de pesquisa desenvolvido em parceria com diversos colegas na Universidade Estadual de Maringá, denominado

r r r

r r

r r

Tendo em vista os objetivos deste texto, recortamos dentre os resultados obtidos os que dizem respeito às sessões participativas. Quanto aos retornos dos questionários, de modo geral, observamos que poucos municípios retornaram, mesmo com muita insistência de envio e tentativas de contato. Consideramos que a não resposta é também um resultado que interpretamos como possível desconforto dos gestores devido a processos de revisão de plano ainda não iniciados ou receio em expor processos existentes no município. Mediante essa dificuldade, valorizamos as respostas obtidas em dez municípios (que sistematizamos nesta parte do texto). Esclarecemos que o ano de 2023 mencionado nas figuras refere-se ao ano da resposta ao questionário e não ao ano em que foram realizadas as sessões e processos de planejamento nos municípios.

A exposição dos resultados obedecerá a sequência do instrumento utilizado na aplicação desses questionários, embora com o recorte voltado aos itens que dizem respeito ao processo de participação.

Sobre o processo participativo local e número de sessões realizadas, as respostas foram bem variadas. Podemos considerar que em alguns municípios foram poucas sessões (três ou quatro), mas houve municípios que realizaram dezesseis sessões de natureza participativa. No aspecto qualitativo, mais de metade das respostas sinalizou que as sessões foram satisfatórias, com outras três possibilidades para assinalar que seriam: pouco satisfatórias (44,4%), insatisfatórias e totalmente insatisfatórias; as quais não foram assinaladas.

No questionário instrumento utilizado, apresentamos algumas frases e pedimos para assinalar as que corresponderiam ao processo de participação local, sendo possível múltiplas escolhas. Obtivemos os resultados expressos na Figura 3.

Figura 3. Região Metropolitana de Maringá. Sobre as sessões participativas, 2023.

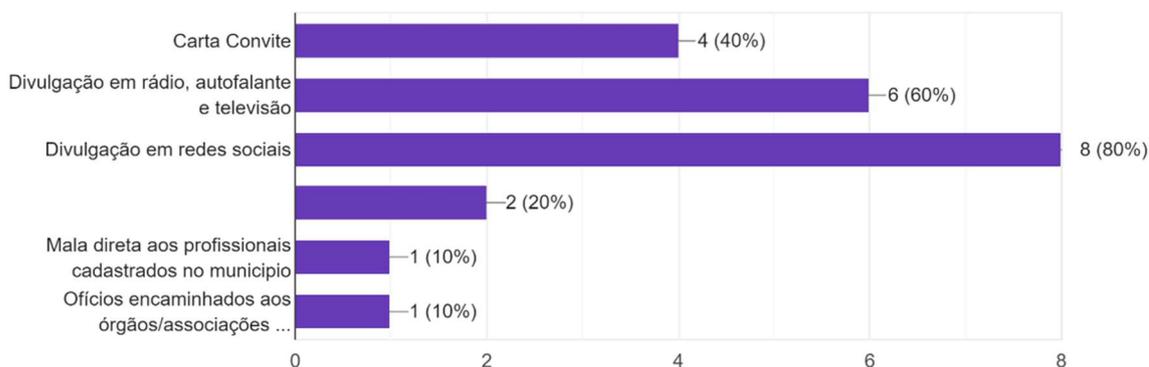


Como é possível apreender desses resultados, as experiências são positivas para alguns municípios e menos relevantes para outros. Aproximadamente um terço dos resultados afirmam que as sessões foram mínimas e esvaziadas. Para três dos municípios a experiência foi surpreendente e positiva quanto ao número de participantes. Para outro terço das respostas, predominaram no processo participativo os representantes de segmentos de imóveis e políticos.

Em questão específica que compõem os segmentos que participam das sessões (Que organizações/movimentos sociais costumam participar nas sessões públicas de planejamento?) confirmamos a maior presença dos representantes do segmento empresarial imobiliário, seguidos por representantes de associações de classes; associações de moradores; entidades religiosas (igrejas e pastorais); sindicatos de trabalhadores; movimentos sociais; OAB; clubes sociais; observatório social; entidades técnicas e componentes da sociedade em geral. A sequência da citação está relacionada à intensidade da presença nas atividades.

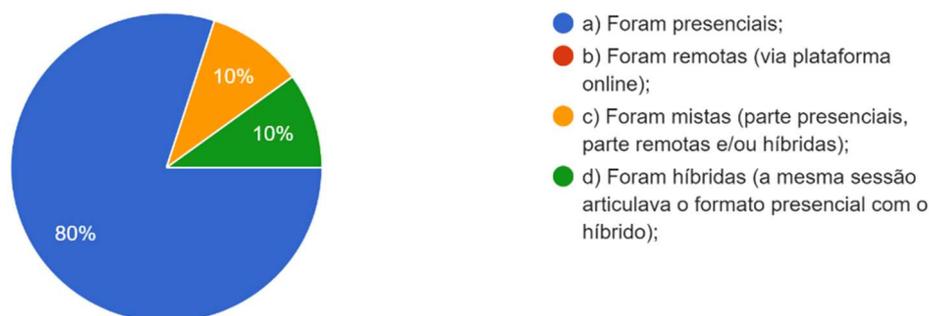
Acerca das ações para garantir ampla participação, preparamos um conjunto de questões que sistematizamos na sequência. Constatamos, quanto à divulgação, o impacto das redes sociais, rádio/autofalante e televisão e carta convite como os principais (Figura 4).

Figura 4. Região Metropolitana de Maringá. Formas de divulgação de sessões participativas para a revisão do Plano Diretor, 2023.



A segunda questão que preparamos levou em conta que significativa parte dos municípios vivenciou processos relacionados ao planejamento durante o período da pandemia de Covid 19, por isso aparecem alternativas quanto ao formato das sessões, se presenciais, virtuais, híbridas ou mistas. As respostas estão sistematizadas na Figura 5.

Figura 5. Sessões participativas na Região Metropolitana de Maringá.



Nenhum município respondeu que as sessões tenham sido totalmente remotas, mas como é possível apreender, alguns utilizaram formas mistas, parte delas foram presenciais e parte remotas, além de alguns responderem que algumas foram híbridas.

A pergunta seguinte refere-se ao dia e horário em que foram realizadas as sessões, pois isso é significativo para garantir ou não a presença dos segmentos representativos ou da sociedade de modo geral. De quatro possíveis respostas apenas duas apareceram, mostrando que foram realizadas durante a semana, metade em horário comercial e metade no período noturno. Essa segunda opção é certamente mais adequada e favorece a participação. Final de semana e opções de alternância não foram constatadas (Figura 6).

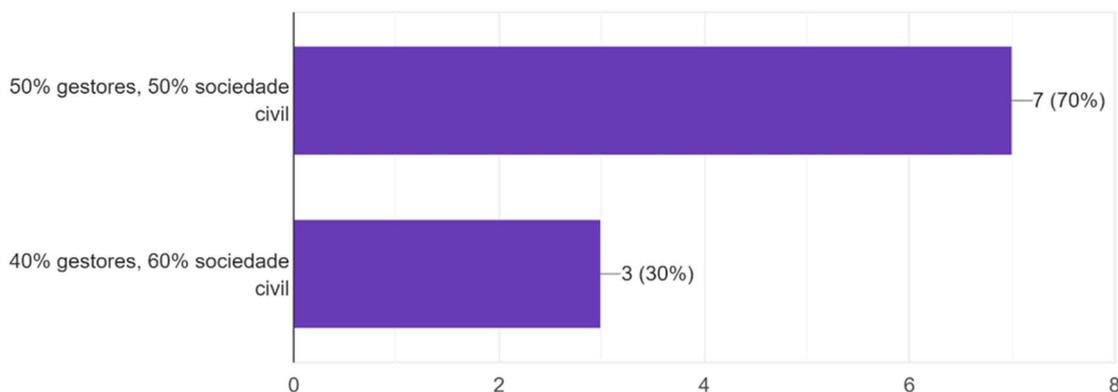
Figura 6 – Região Metropolitana de Maringá. Dias e horários de realização de sessões, 2023.



Quanto a questões relativas à existência de Conselhos Municipais relacionados à Política Urbana, todos os respondentes dos dez municípios afirmaram que sim, seja Conselho de Planejamento Urbano ou similar. Alguns responderam com a sigla que o conselho forma no município e outros por extenso. Apareceram as seguintes respostas: dois Concidade; Conselho Municipal de Desenvolvimento; Comdeiva; Conselho da Cidade; Conselho Municipal da Cidade; Conselho Municipal de Política Urbana e um antes denominado Conselho de Desenvolvimento Municipal e que passará a ser chamado Conselho Municipal da Cidade. Com alguma variação na forma de denominá-los, observamos o predomínio dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana, seguidos dos Conselhos de Desenvolvimento.

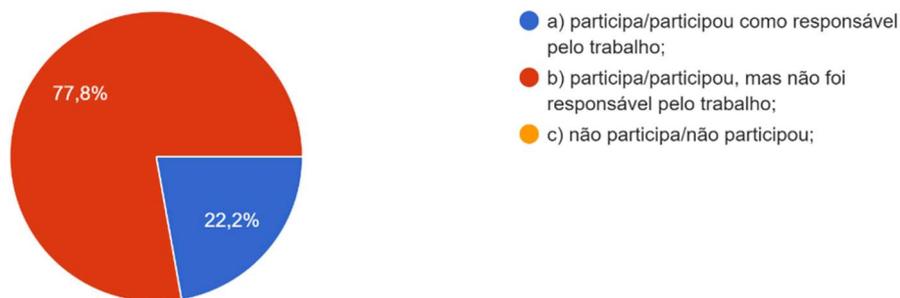
A indagação se o conselho que trata das políticas urbanas está em funcionamento regular, a resposta também foi 100% sim. A Figura 7 mostra a composição dos referidos conselhos quanto a gestores e sociedade civil, mostrando o predomínio da composição equilibrada entre os dois, ou seja 50% de cada um.

Figura 7 – Região Metropolitana de Maringá. Composição dos conselhos em %, 2023.



Todos os conselhos são consultivos e deliberativos de acordo com as respostas obtidas. Na Figura 8 é possível compreender um pouco mais da natureza do Conselho, de modo mais diretamente relacionado ao plano diretor. A maioria dos conselhos teve participação no processo, poucos foram responsáveis em conduzir e não se registrou a não participação.

Figura 8 – Região Metropolitana de Maringá. Participação do Conselho no Plano Diretor, 2023



Foi solicitado ao respondente que desse uma nota de 1 a 5 para o processo de participação civil, sendo 5 bastante satisfatória e 1 bastante insatisfatória. As respostas se concentraram na nota 3 (70%), mas houve respondente de município que assinalou a resposta bastante satisfatória e dois assinalaram a nota 2. As demais não foram registradas.

Quanto a disponibilizar atas e pautas em sites da Prefeitura, apenas 30% deles, ou seja, três conselhos o fazem. Os demais não disponibilizam.

A pergunta “Você considera a existência do conselho importante para a política urbana, levando em consideração o porte do município?” com respostas abertas, algumas mais detalhadas, houve um predomínio da afirmação positiva. Entre as respostas mais detalhadas encontramos:

É de importância substancial a participação popular no ordenamento da cidade, de forma a se instruir sobre os fatos e também contribuir para sua formação. Entretanto a população em geral não possui conscientização da importância dessas políticas, sendo assim ficando a participação massiva de membros com interesses específicos em meio a audiências, como loteadores e outros interessados nas questões imobiliárias e políticas.

Essa foi a resposta mais longa, mas destacamos outras duas mais curtas, no entanto, igualmente significativas: a) “

r r r dr r r ; b) “

r r r r r r .

### Maringá, fases de elaboração da revisão do Plano Diretor

Maringá tem um vigor participativo maior e mais complexo que os demais municípios da RMM. Possui em torno de 35 conselhos gestores de políticas públicas. No que diz respeito à política urbana, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) foi criado pela Lei do Plano Diretor do Município de Maringá, (n. 632/2006). O CMPGT é paritário composto por 50% de representação da sociedade civil e 50% de representantes da gestão pública<sup>1</sup>. É um conselho deliberativo e consultivo em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais e foi parte integrante da revisão do Plano Diretor.

<sup>1</sup> A sociedade civil é muito mais plural de que a representação do gestor, muitos conselhos de políticas públicas mudaram sua composição para 60% de membros da sociedade civil e 40% de representantes governamentais. O CMPGT continua paritário e com perfil bastante elitista, com baixa participação popular. Entre as 16 cadeiras, sete são de órgãos do executivo, uma do legislativo, duas de conselhos (de Turismo e Meio ambiente) uma para ensino superior público, uma para ensino superior privado, duas cadeiras para as Assembleias de Participação e Gestão Territorial - APGTs e a sociedade com civil duas entidades ligadas ao empresariado: ACIM (Associação Comercial e Industrial de Maringá) e SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil).

A revisão do Plano Diretor deveria ter ocorrido em 2016, em observância aos dez anos previstos na legislação<sup>2</sup>. Em 2018 foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPLAM (Lei Complementar n. 117) e uma de suas atribuições foi realizar a revisão do Plano Diretor, juntamente com o CMPGT. As primeiras audiências presenciais ocorreram em 2019. Além disso, como suporte, foram criados o grupo de acompanhamento e o de cooperação técnica, com representantes da gestão, da sociedade civil, do Conselho e delegados eleitos nas duas primeiras audiências públicas. O início da pandemia de Covid- 19 em 2020, levou o órgão a propor audiências virtuais. A avaliação é que a longa fase de reuniões virtuais e a retomada dos trabalhos presenciais, em 2023, levou a um esgotamento dos participantes, notadamente da sociedade civil. O trabalho não se constituiu exatamente em uma revisão do Plano de 2006, muitas vezes as discussões ocorriam como iniciadas do zero, sem o acúmulo registrado quando da elaboração do Plano de 2006, que contou com intensa mobilização popular<sup>3</sup>.

Ao findar o processo, com o encaminhamento para a Câmara de Vereadores da proposta de lei, a avaliação é que ocorreu uma conquista importante na perspectiva dos movimentos sociais. A Outorga Onerosa pelo direito de construir será destinada integralmente ao Fundo de Habitação de Interesse Social. Em contrapartida, o setor imobiliário conseguiu aprovar o aumento do coeficiente construtivo em diversas áreas mais centrais, inclusive em bairros tradicionalmente voltados para moradia horizontal, como a Vila Operária. Outro ponto aprovado, apesar do veto do Prefeito, foi a ampliação do perímetro urbano em 1.224 hectares, 8,7% da área urbana. O argumento contrário a essa expansão está na reprodução do modelo segregacionista, de relegar aos conjuntos habitacionais e o estoque de terras acessível à população trabalhadora a periferia distante e carente de infraestrutura. A resistência em ocupar os vazios urbanos atuais ficou evidente nas discussões.

O conjunto da proposta final se assemelha mais a uma carta de intenções, sem estabelecer metas e instrumentos adequados para o cumprimento do proposto. Um exemplo é o artigo 8º, com o seguinte texto:

a função social da cidade de Maringá será garantida pela (o):

I – promoção da qualidade de vida e do meio ambiente;

II – controle, monitoramento, conservação e recuperação dos bens socioambientais;

III – utilização de instrumentos de redistribuição da renda da terra; [...].

Usamos como referência a revisão do Plano diretor de Belo Horizonte. No atendimento à função social da cidade, o referido plano propõe e detalha no artigo 4º Inciso III:

promover estratégias de ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas planejadas, conforme o caso, para desencadear economias de escala e de aglomeração, aumentar a eficiência dos recursos, a resiliência urbana e a sustentabilidade ambiental por meio de:

a) implementação dos instrumentos do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios;

b) implementação do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - progressivo no tempo; [...].

A confrontação demonstra o necessário detalhamento do como atingir os objetivos tratados.

## Considerações Finais

A partir da análise realizada, vemos que apesar do avanço na legislação urbana, dos instrumentos para tornar as cidades mais democráticas no que diz respeito ao acesso, apesar de tanta legislação e planos, alguns questionamentos persistem como a produção de cidades tão ruins e deformadas.

<sup>2</sup> O Estado do Paraná alterou a Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2000, para prorrogar, até 2025, a exigência que todos os Planos Diretores e as principais leis complementares urbanísticas estivessem revisadas.

<sup>3</sup> O projeto de revisão ainda se encontra em tramitação na Câmara de Vereadores no momento em que elaboramos este texto.

Ganha evidência a pressão de empresários do ramo imobiliário, em alinhamento com os políticos: há constantes mudanças nas leis, ao sabor dos interesses e das imposições. Por outro lado, pouca é a influência vinda da sociedade e de segmentos populares. O resultado que se materializa sobre o espaço é espelho da prática e dessas relações.

Tendo em vista a defesa do direito à cidade, que deve ser assegurado pelo princípio de sua função social, e, ainda, visto que esse princípio se encontra estampado em diversos planos diretores, incluindo-se do município de Maringá e RMM, questiona-se aos gestores ligados a secretarias de planejamento urbano: a função social da cidade e o acesso democrático a ela está sendo implementado na prática? A efetividade do direito à cidade está sendo aplicada?

Findamos as análises expostas nesse texto, retomando a esperança com a ajuda de questionamento de Lefebvre (2001, p.101):

(...) Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e de participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas?

Tal questionamento apresenta-se como um desafio a gestores e atores da sociedade civil de vincular a participação da sociedade na construção da vida urbana de forma democrática e incluyente.

## Referências

BELO HORIZONTE. LEI Nº 11.181, DE 8 DE AGOSTO DE 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belo-horizonte-mg>. Acesso em 25/06/2024.

CARVALHO, A. W. B. de. A participação popular no processo de descentralização governamental: uma avaliação do papel dos conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte demográfico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. Anais: Encruzilhadas do Planejamento. Belo Horizonte: UFMG/ANPUR, 2003.1 CD

ENDLICH, Ângela Maria. *...* d *...*. Editora UNESP, 2009, 360 p.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em 10/01/2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. São Paulo: Centauro, 2001

LÜCHMAN, L. H. Participação e representação nos conselhos gestores e orçamento participativo. In Cadernos CDH., v.21, n. 52, Salvador: 2008

MARINGÁ. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.424. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006, nos termos da Constituição Federal e do rt. 40, § 3.º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr> Acesso em 24/06/2024

TONELLA, C. MARCHEZAN, A. R. F. e BELANÇON, M. Censo 2022 revela aumento de quase 20% na população da Região Metropolitana de Maringá. In Observatório das Metrópoles. Boletim semanal no. 806, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/boletins/censo-2022-revela-aumento-de-quase-20-na-populacao-da-regiao-metropolitana-de-maringa/>. Acesso em 22/06/2024.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## QUEM MANDA NA CIDADE? NOTAS SOBRE COMO VEM SE DANDO A PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL SOBRE O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA DA CIDADE DE JOÃO PESSOA

Alexandre Sabino do Nascimento (UFPB/Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba)

Larissa Bernardo Ferreira (UFPB/ Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo:

Atualmente, vive-se o contexto de pouco espaço e de pouco interesse pela construção de um planejamento efetivamente participativo que cumpra o que preconiza a Lei 10.257/2021 (Estatuto da Cidade). Na contramão desses princípios crescem ações desdemocratizantes vinculadas a emergência dos ideais de um urbanismo neoliberal em um contexto de inflexão ultraliberal. Nesse quadro emergem processos de pseudo-participação popular nos rumos da política urbana e da gestão democrática da cidade. Tais processos fazem com que essa passe, cada vez mais, a se transformar em uma mercadoria e o seu desenvolvimento em um grande negócio. O presente artigo analisa como tal cenário se concretiza na cidade de João Pessoa/PB, que recentemente teve o seu Plano Diretor revisado (2021-2023) em um processo carregado de diversas falhas e ausências. A realização de tal pesquisa se deu via a análise de relatórios de eventos participativos realizados no processo de revisão, nos documentos disponíveis na Câmara Municipal de João Pessoa e publicações na mídia local e de organizações da sociedade civil. Pesquisou-se como o processo de renovação do PD da cidade foi capturado pelo planejamento urbano estratégico em implementação na cidade, com financiamento externo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Analisando-se sua instrumentalização e descumprimento, em todo o seu processo, de diretrizes e princípios ligados a efetivação da função social da cidade e do papel da participação social no planejamento e gestão urbanos.

**Palavras-chave:** Participação popular; Plano Diretor; Política Urbana; João Pessoa; Urbanismo Neoliberal

## INTRODUÇÃO

No Relatório Mundial das Cidades de 2022, lançado na 11ª sessão do Fórum Urbano Mundial, a ONU-Habitat declara que o futuro da humanidade é inquestionavelmente urbano. O documento relata que a população global das cidades saltou de 25% em 1950 para 50% em 2021, com a projeção de aumentar para 58% nos próximos 50 anos. Nesse cenário, as cidades se tornaram o epicentro da atividade humana e o retrato construído da sociedade que nelas habitam.

Nessa construção se encontram diversos fatores e agentes que influenciam na produção do espaço urbano com intenções, discursos e interesses próprios e contrastantes entre si, gerando uma trama complexa que afeta diretamente a vivência da cidade. Diante disso, as relações de poder que se estruturam através da cadeia de produção do ambiente construído se refletem na maneira de pensar a cidade e nos projetos de desenvolvimento urbano que acontecem “de cima para baixo”. É extremamente relevante refletir sobre os capitais que têm seus circuitos de valorização associados diretamente à produção da cidade, pois estes possuem um forte peso e influenciam tanto o planejamento, como a gestão urbanas e as políticas públicas urbanas (Marques, 2018)

Tal influência já é conhecida, o próprio Ministério das Cidades (2012) chama de cidade virtual aquela em que se realiza um urbanismo que além de tecnocrático, se dispõe a satisfazer, prioritariamente, os requisitos de setores que compreendem o espaço urbano somente como uma mercadoria, a exemplo do imobiliário, em detrimento da promoção da função social da propriedade e da cidade. Tal processo transforma a cidade em uma mercadoria e o seu desenvolvimento em um grande negócio.

Nesse arranjo, sobra pouco espaço e é de pouco interesse um planejamento efetivamente participativo em cumprimento aos artigos da Lei 10.257/2021 (Estatuto da Cidade), que institucionalizam a participação popular como um direito do cidadão. Demanda-se de um planejamento urbano que reconheça os conflitos presentes no contexto urbano e trabalhe com a população para construir uma cidade mais justa e verdadeiramente sustentável, visto que o público-alvo dos

investimentos não se estende a todos os setores da sociedade, acentuando as desigualdades de infraestrutura e acesso a cidade.

Destaca-se também a emergência, em um contexto de pós-democracia e de inflexão ultraliberal, de processos de pseudo-participação popular nos rumos da política urbana e da gestão democrática da cidade. Tais processos se evidenciam com a destruição de espaços deliberativos de participação direta da sociedade civil e a criação e fomento de espaços e consultas difusas não vinculatórias, ou seja, diagnósticos comunitários, consultas públicas etc. que não representam e implicam em qualquer compromisso ou garantia com a incorporação, execução e resolução pelos governos das demandas levantadas pela população nesses processos. (Souza, 2010; Pasti & Santos Junior, 2021).

Cenário similar a este é encontrado na cidade de João Pessoa/PB, que recentemente teve o seu Plano Diretor, documento que guia o desenvolvimento urbano da cidade, revisado (2021-2023) em um processo que causou alarme na sociedade civil organizada da cidade, movimentando instituições, movimentos sociais urbanos e pesquisadores que em seus discursos e práticas defendem o direito pleno à cidade, e se mostraram contrários ao processo de alterações legislativas e institucionais promovidos da Política Urbana local num cenário de possível desdemocratização (Alfonsín et al., 2021).

Tal movimentação se inicia devido às diversas falhas/ausências no processo de revisão do plano diretor da cidade e sua legislação correlata, pois o que deveria ser um processo participativo e com controle social apresentou-se como um cenário de desdemocratização (Alfonsín et al., 2021), próprio de um quadro de avanço do urbanismo neoliberal (Brenner 2018; Brenner, Peck & Theodore, 2015) na cidade. Dessa forma, observaram-se problemas que se iniciam desde a captura do processo de renovação do PD de João Pessoa por parte do planejamento urbano estratégico em implementação na cidade, com financiamento externo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passando por sua instrumentalização e descumprimento, em todo o seu processo, de diretrizes e princípios ligados a efetivação da função social da cidade e do papel da participação social em seu planejamento e gestão. Tais itens são básicos em processos do tipo defendidos pelo Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, o presente artigo destaca o assédio e ataque frontal ao direito de participação popular e construção coletiva da cidade, e seu potencial para a produção de uma cidade mais injusta e desigual. Busca-se apontar que desde a seleção das metodologias aplicadas para o processo, passando pela contestação de que tal revisão não poderia ter ocorrido no auge da pandemia de Covid-19, fato que derivou em baixa participação. Seguido da análise do grau de materialização no novo plano diretor das demandas populares apresentadas nos diagnósticos técnicos-comunitários em contrapartida às demandas do mercado.

Daí, o texto busca destacar as principais contradições do processo de revisão do PD da cidade de João Pessoa que se estendem até o processo de aprovação do mesmo, e continuam depois de sua promulgação, pois o novo PD já afetou a participação e controle social em processos como o da aprovação da atual Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, Lei Complementar Nº 166, aprovada - sem a realização de uma única audiência pública - e publicada no diário oficial do município no dia 29 de abril de 2024. Por essa razão, o trabalho desenvolvido a seguir visa sistematizar e analisar documentos que fizeram parte desse processo, com o objetivo de investigar sua construção, prática e consequências.

Como procedimento metodológico para as análises desenvolvidas neste artigo, foram utilizados como principais referências o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), como diretriz elementar da política urbana brasileira a partir dos princípios defendidos pela Reforma Urbana, e as análises de um dos seus principais instrumentos: o Plano Diretor. Neste caso, o alvo de estudo é o novo plano diretor da cidade de João Pessoa/Paraíba (Lei Complementar nº 164/2024), recentemente revisado entre os anos de 2021-2023, e promulgado em janeiro de 2024. Para relatar o processo participativo, foram

analisados os Relatórios de Eventos Participativos disponíveis no site do Plano Diretor<sup>1</sup>, os documentos disponíveis na Câmara Municipal de João Pessoa e publicações na mídia local e de organizações da sociedade civil.

No processo de revisão, diante da natureza impositiva na condução e construção do novo PD - com destaque para a fase capitaneada pela prefeitura e consórcio contratado via licitação - instituições, movimentos sociais e pesquisadores locais requisitaram uma comissão da Câmara Municipal visando uma revisão mais acurada da minuta de lei complementar do novo PD enviada para a análise dos vereadores. Tal iniciativa buscava contar com a inserção na participação de alguns setores sociais diretamente ligados à problemática urbana da cidade, atores pouco ouvidos no processo anterior. Lembrando-se que tal revisão foi desenvolvida pelas consultorias pagas pelo financiamento do BID, e apresentava uma série de problemas que foram objeto de preocupação da sociedade civil organizada. A partir disso, gerou-se um relatório desta comissão especial publicado como Ofício Nº 001/2023, produto das deliberações da comissão, este também é objeto de análise deste artigo.

Como maneira de sistematizar e investigar a aderência das sugestões propostas pelo relatório dessa comissão, e comparar as propostas incluídas na minuta - fruto de diagnósticos técnicos, comunitários e de setores sociais - com o plano votado na Câmara, foi elaborada uma tabela (fig. 01), cujo recorte foram os artigos com conteúdo que indicassem a necessidade de participação popular, tal análise é a base do presente artigo. Para discussão e base teórica, foram utilizados bibliografias e autores que discutem a questão urbana e a importância da participação popular na construção do planejamento da cidade, a exemplo de Souza (2010), Vainer (2000), Alfonsín et al. (2021) e Lefebvre (2001).

FIGURA 01 - Estrutura da tabela desenvolvida para análise geral do relatório

ARTIGO	SUGESTÃO RELATÓRIO	FOI ADOTADA?	REAPARECE NO PD DE OUTRA FORMA?	ENTRA EM CONFLITO?	COMENTÁRIOS
		<input type="text"/>			

Fonte: Grupo de Estudos Sobre o Estado, Mercado e Produção do Espaço (GEMPE/UFPB).

## OS DESCAMINHOS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA

A revisão do Plano Diretor da cidade de João Pessoa, capital paraibana, é produto da ação do Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (João Pessoa Sustentável) junto a Prefeitura Municipal (PMJP) e as duas empresas contratadas através de licitação para prestar consultoria na elaboração do PD. Tal contratação foi realizada via a Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) nº 91.002/2020, Contrato de Prestação de Serviços nº 02.006/2021, celebrado no dia 28 de março de 2021, entre o Consórcio – João Pessoa Sustentável e a Prefeitura Municipal de João Pessoa, sendo desenvolvida como parte das ações previstas no Programa João Pessoa Sustentável (PJPS). Esse último é subsidiado dentro de uma parceria entre a PMJP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contrato de empréstimo nº. 4444/OC-BR, assinado em 2018. Tal programa em seus documentos aponta como seu objetivo promover a sustentabilidade urbana para o município através do financiamento e realização de projetos e ações supostamente voltadas a esse objetivo (Nascimento et. al., 2023).

A revisão do Plano Diretor de João Pessoa se insere no Componente - I: Componente de investimento do PJPS, dentro do subcomponente Desenvolvimento Urbano Sustentável e Gestão da Cidade. A mesma foi dividida em cinco fases: I - Pactuação da Metodologia e Mobilização, II - Análise Temática Integrada, III - Diretrizes e Propostas, IV - Plano de Ação e

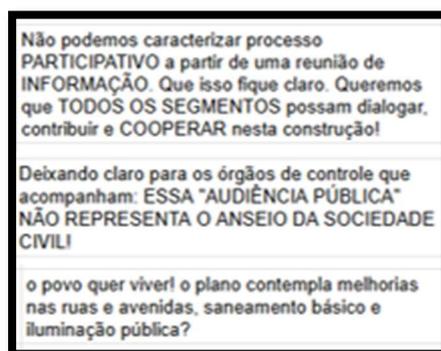
<sup>1</sup> Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso: 08 jul. 2024.

Investimento e Institucionalização, e V - Sumário Executivo e Capacitação, para as quais aconteceriam três audiências públicas no total. Segundo informações da Equipe Técnica de Coordenação Municipal – ETIM, setor da prefeitura responsável por capitanear o processo, O processo de construção coletiva contou com a participação de mais de 1.400 pessoas, considerando apenas as participações presenciais nas seis Reuniões Comunitárias, nas seis Oficinas de Propostas, nas três Audiências Públicas e na Conferência Final. Tal informação está na Mensagem nº 192/2022 João Pessoa, 05 de dezembro de 2022 encaminhada pela prefeitura para a Câmara dos Vereadores de João Pessoa.

Para cada fase foi desenvolvido um relatório de eventos participativos, iniciados ainda na pandemia de COVID-19. Também foi disponibilizado no site do PD um espaço para sugestões como forma de colaboração popular. A primeira audiência foi realizada na fase 1, online, em transmissão no dia 30 de junho de 2021, que segundo a própria equipe responsável contou com 190 acessos simultâneos e 286 contribuições via chat, algumas respondidas ao vivo.

Ressalta-se que no mês de junho uma série de decretos foram lançados no tocante ao enfrentamento e a prevenção à epidemia causada pela COVID-19, fato que demonstra a impossibilidade de uma participação efetiva da população nesse processo. Apesar desse fato, e com fortes críticas da sociedade civil organizada em torno do Fórum Plano Diretor Participativo,<sup>2</sup> a audiência e todo o processo seguiram, tendo as contribuições da população recebidas e registradas via chat ou via e-mail. Na audiência sugestões de temas a serem abordados no PD e críticas ao processo e a modalidade escolhida foram registradas (Figura 02):

Figura 02 - Recortes de requisições feitas na primeira audiência, realizada em formato virtual



Fonte: R1 - Relatório de Eventos Participativos, Fase 1 - PMJP / Formatado pelos autores

A segunda audiência foi realizada em 23 de novembro de 2021 na fase II, aconteceu em formato presencial e também foi transmitida online, seu objetivo, assim como das demais, foi "informar, colher subsídios e debater o conteúdo do processo da Revisão do Plano Diretor Municipal" (PMJP, 2021, p. 726). Nela, foram apresentadas análises da fase diagnóstica do Plano e ouviram-se as demandas de alguns participantes, que segundo consta em relato na fase três, a lista de presença foi assinada por 320 pessoas. Também foram registradas as sugestões ocorridas no rda transmissão. A terceira audiência ocorreu no mesmo formato misto, no dia 15 de março de 2022, fase III, onde foram explicadas propostas para o Plano Diretor, a exemplo do zoneamento, e novamente ouvidas as colocações dos presentes.

Nos relatos das três audiências constam as falas de participantes salientando a importância da construção conjunta da cidade, junto a questionamentos pela falta de transparência e consideração por essa participação na maneira que

<sup>2</sup> "Por justiça social e sustentabilidade, +40 organizações em João Pessoa unidas desde 2017 em movimento suprapartidário por um Plano Diretor democrático". Disponível em: <https://www.instagram.com/forumpdjp/>.

o Plano Diretor estava sendo concebido. Como mecanismo oficial de construção participativa, ocorreram oficinas e reuniões comunitárias, cuja metodologia foi criticada e ocasionou a ausência, como forma de protesto à sua condução, de diversos agentes sociais, inclusive pesquisadores locais ligados à grande área do planejamento territorial. Outra questão gerada nesse processo foi a instauração de uma comissão da Câmara Municipal de João Pessoa - CMJP para revisar o anteprojeto de Lei Complementar nº 31/2022 enviado pela PMJP ao poder legislativo da cidade.

Tal comissão foi criada, mas o teatro da participação social se manteve, e o resultado desse novo processo ficou explícito no Ofício Nº 001/2023 - Relatório da Câmara Municipal de João Pessoa. Este foi publicado no dia 19 de dezembro de 2023, um dia antes da votação da aprovação do novo Plano Diretor na própria Câmara. Tal fato foi relatado com críticas por alguns vereadores, que manifestaram a falta de tempo hábil para analisar as emendas apresentadas no dito relatório. Seu conteúdo diz respeito a uma análise do conteúdo da minuta do anteprojeto de Lei Complementar nº 31/2022 do novo PD elaborada pelas consultorias que conformaram o Consórcio João Pessoa Sustentável. Tal comissão foi composta por três vereadores, dois membros da Câmara, um membro da Diretoria de Estudos e Pesquisas do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal e um arquiteto e urbanista.

A metodologia descrita no relatório consiste em: revisão e análise do PD, realização de audiências públicas, análise das sugestões recebidas e reuniões temáticas. No documento são relatadas três audiências, numeradas como 1ª, 4ª e 7ª, realizadas na Câmara Municipal. Além disso, ocorreram três reuniões específicas: no Tribunal de Contas do Estado, na SINDUSCON - PB (Sindicato da Indústria da Construção) e na Universidade Federal da Paraíba, no departamento de Geografia.

A partir disso gerou-se a análise publicada no Ofício Nº 001/2023 da CMJP. Tal análise consistiu na citação dos artigos presentes na minuta da Lei Complementar nº 31/2022 do novo PD a serem alterados, seguido de um comentário relatando a proposta de emenda da comissão para tal artigo. No total, somam-se 52 sugestões em diversos tópicos, a exemplo de temas como a retenção especulativa do imóvel, exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV em grandes projetos, etc. Para os fins de estudo deste artigo, apresentam-se os tópicos relacionados à participação popular no processo de planejamento e gestão da cidade. Na figura 03, está a única proposta encontrada em relação ao acréscimo de espaço para a contribuição popular:

Fig. 03 - Recorte da tabela de análise voltado ao acréscimo em relação à participação

ARTIGO	SUGESTÃO RELATÓRIO	FOI ACATADA?	REAPARECE NO PD DE OUTRA FORMA?	ENTRA EM CONFLITO?	COMENTÁRIOS
"Art. 35. A política municipal de mobilidade urbana tem o compromisso de facilitar os deslocamentos e a circulação de pessoas e bens na cidade, conforme diretrizes que seguem: XIX, a proibição do uso do recuo frontal para vagas de estacionamento em vias expressas, arteriais e coletoras; VII, a restrição do espaço destinado ao estacionamento de veículos motorizados individuais nas áreas públicas, em especial nos corredores estruturais de transporte coletivo;	SERIO RISCO AO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE, BASTA OBSERVAMOS O QUE HOUE COM OS COMERCIOS DA AV. EPITACIO PESSOA E AV. BEIRA-RIO, SUGIRO RETIRAR; ACRESCENTAR: XXVI - a promoção da ampla participação de setores da sociedade civil em todas as fases do planejamento e gestão da mobilidade urbana.	SIM	XIX está reescrita: a elaboração de estudos para a conversão das vagas de estacionamento sobre o recuo frontal em vagas paralelas na via pública, vinculadas a Zona Azul;		O item XXVI adicionado basicamente repete o XXV já existente, que diz: o incentivo a ampla participação da sociedade civil no planejamento da mobilidade urbana.

Fonte: Elaborado pelos autores

Contudo, a análise de tal adição revela que um importante artigo ligado a melhoria da qualidade de trânsito e mobilidade, que coibia o uso do recuo frontal para vagas de estacionamento, política implementada com certo sucesso em um dos principais corredores viários da cidade, e que estava sendo sugerida para outros corredores estruturais de transporte coletivo foi retirada em prol dos interesses do comércio. E como em outros casos analisados de supressões e adições foi

colocado um inciso aleatório para preencher a lacuna, que no caso insere a participação popular. Considera-se uma farsa este único caso de promoção de participação popular, ou no mínimo uma cortina de fumaça para todas as outras supressões ligadas ao tema. Todavia, essa inclusão não é gratuita já que há alguns anos a sociedade civil organizada mobilizou uma luta em torno da participação no plano de mobilidade da cidade.

A seguir, na figura 04, estão agrupadas as sugestões de supressão de incisos e trechos de artigos ligados ao recorte deste trabalho. Nestes se destacam diretrizes, temas instrumentos presentes no Estatuto da Cidade como participação popular, audiências públicas, conselho de desenvolvimento urbano, estudo de impacto de vizinhança e poder deliberativo externo à Câmara Municipal, totalizando oito alterações, todas acatadas na versão final promulgada do Plano Diretor.

Fig. 04 - Recorte da tabela de análise com retirada de termos de participação

ARTIGO	SUGESTÃO RELATÓRIO	FOI ACATADA?	REAPARECE NO PD DE OUTRA FORMA?	ENTRA EM CONFLITO?	COMENTÁRIOS
Art.34 IX. o monitoramento e o controle do Plano de Ação e Investimentos do Plano Diretor, garantindo sua publicação junto à população de João Pessoa ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) em conjunto com a Diretoria de Análise e Acompanhamento de Legislação Urbanística (DAALU); X. a consolidação do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) como espaço democrático de decisão sobre a política de desenvolvimento urbano, apoiando a garantia da gestão democrática na elaboração, na revisão e na implantação do Plano Diretor e das políticas dele derivadas."	DEVE SER COMPETENCIA DA CMJP E NAO DO CDU E DAALU (ESTE EM ESPECIFICO ESTA CRIANDO E DANDO MUITOS PODERES PARA ELES) SUGIRO RETIRAR OU ALTERAR O TEXTO	SIM			
Art. 128. Os estudos ambientais referidos nesta seção... § 2º Serão realizadas audiências públicas para apresentação e discussão de EIA e RIMA, para subsidiar a concessão da licença ambiental.	SUGIRO RETIRAR	SIM			
Art. 138. Com a aplicação desse instrumento, será permitido... §1º O projeto de urbanização deve ser aprovado pela Diretoria de Análise e Acompanhamento de Legislação Urbanística (DAALU), pelo CDU e em Audiência Pública.	CORRIGIR TEXTO: "§1º O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DEVE SER APROVADO PELO O CDU E PELA DIRETORIA DE CONTROLE URBANO(DCU)	SIM			
Art. 139. A elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento dos objetivos gerais do Plano Diretor e de planos, programas e projetos setoriais, locais e específicos, serão efetuados mediante processo participativo para a concretização dos seus objetivos e das suas funções sociais, por meio da Diretoria de Análise e Acompanhamento de Legislação Urbanística (DAALU).	CORRIGIR TEXTO: "A ELABORACAO, A REVISAO, O APERFEICOAMENTO, A IMPLEMENTACAO E O ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS GERAIS DO PLANO DIRETOR E DE PLANOS PROGRAMAS E PROJETOS SETORIAIS, LOCAIS E ESPECIFICOS, SERAO EFETUADOS MEDIANTE PROCESSO PARTICIPATIVO PARA A CONCRETIZACAO DOS SEUS OBJETIVOS E DAS SUAS FUNCOES SOCIAIS, POR MEIO DE UMA COMISSAO DESIGNADA PELO PREFEITO	SIM			
Art. 167. O Conselho de Desenvolvimento... VI. manifestar-se sobre a criação e modificação de macrozonas, zoneamentos e áreas especiais, respeitando os procedimentos de alteração da legislação urbanística estabelecidos nesta Lei, devendo ser precedidos de estudos técnicos, pela participação popular e pelo processo legislativo;	RETIRAR PARTICIPAÇÃO POPULAR	SIM			
Art. 172. As alterações do Plano Diretor, da legislação urbanística a ele correlata ou de qualquer outra legislação que proponha alteração de limites de zoneamento, macrozoneamento ou parâmetros urbanísticos, deverão ser precedidas de estudos técnicos, devendo ser garantidas pelos poderes Executivo e Legislativo municipais: I. a participação social através de audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da sociedade, que deverão ser realizados em horários adequados; II. a publicidade dos eventos com ampla divulgação prévia das datas, dos horários e dos locais, por meio da imprensa e da internet; III. a publicidade em tempo hábil dos documentos e informações produzidos a quaisquer interessados, por meio do portal oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa.	ESTAO QUERENDO LIMITAR O PODER DA CMJP, RETIRAR ITENS I, II E II	SIM			Art. 8 São objetivos estratégicos deste Plano Diretor: XV. fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa;
Art. 182. As audiências públicas tendo por objetivo a mobilização do governo municipal e da sociedade civil na elaboração e na avaliação das políticas públicas, configurando-se assim como eventos nos quais serão discutidas as metas e prioridades para o município. Parágrafo único. A realização de audiências públicas é condição prévia para alteração de legislação urbanística e encaminhamento para o poder legislativo municipal, em especial quando do processo de revisão da Lei do Plano Diretor.	RETIRAR O PARAGRAFO UNICO	SIM			
Art. 185. A participação da população na gestão municipal se dará também por meio de Conselhos de caráter consultivo, deliberativo, propositivo e fiscalizador, dentro de suas atribuições e apenas nos limites de sua competência, os quais deverão sempre ser fixados por lei.	RETIRAR A PARTE DO TEXTO "DELIBERATIVO	SIM			

Fonte: Elaboração própria

Como consequência e continuidade desses projetos, legislações correlatas a exemplo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código do Meio Ambiente, que nesse caso estão sendo disponibilizadas, votadas e aprovadas meses após a promulgação do Plano Diretor, passam pelo processo de deliberação sem incentivo voltado à participação popular em suas discussões.

## BREVE BALANÇO DAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS LIGADAS A PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO NOVO PD DE JOÃO PESSOA

No art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) constam as diretrizes que devem nortear a política urbana brasileira. Entre elas se encontra o inciso II, que enfatiza a gestão democrática por meio da participação popular “na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, instituindo a participação direta da população na construção da cidade que vivenciam. Ainda no Estatuto, estão os artigos 43º, 44º e 45º, sob o capítulo IV - Da Gestão Democrática da cidade, dos quais destaca-se aqui o 43º:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V – (Vetado). (BRASIL, 2001, p. 28)

Instituído pelo Estatuto, o Plano Diretor é o instrumento básico de desenvolvimento urbano da cidade. Responsável por estabelecer as diretrizes da ocupação e uso do solo local, é no seu conteúdo que a função social deve encontrar respaldo, assegurando “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001, p. 27). Dessa forma, no parágrafo 4º do art. 40, está assinalada a participação popular:

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, p. 27)

A partir dessa leitura, ao contrapor os artigos anteriormente citados advindos da Lei 10.257/2001 ao quadro apresentado na figura 04, observa-se a contramão das sugestões acatadas o desenvolvimento e gestão democráticas defendidas e registradas no Estatuto da Cidade, caracterizando uma defesa da centralização da tomada de decisões sem qualquer consulta à população, visto que dos oito artigos alterados, cinco retiram partes referentes às audiências públicas. Conflitando, inclusive, com os objetivos estratégicos do próprio Plano Diretor em questão, a ser visto no inciso XV do Art. 8: “Fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa.” (João Pessoa, 2024).

Não se pode deixar de destacar o retrocesso ligado ao tema quando se compara a nova legislação com o antigo plano diretor Lei Complementar Nº 54/2008/Decreto Nº 6499/2009. Neste último, em seu Art. 3º que expõe os objetivos-meios da política urbana, em seu inciso XIII temos o seguinte texto: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (João Pessoa, 2009). Ressalta-se que praticamente todos os artigos presentes na figura n. 04 representam um ataque a esse princípio presente no antigo plano, mas destaca-se os artigos 139, 167, 172, 182 e 185, que claramente se chocam com esse artigo e com a própria lei federal 10.257/2001.

Tais artigos citados acima também vão na contramão do Art. 4 do plano diretor anterior, que aponta as condições fundamentais para o ordenamento e gestão do espaço urbano, em conformidade com o disposto pelas Constituições Federal e do Estado e pela Lei Orgânica para o Município de João Pessoa. No seu parágrafo único este artigo defende: “A comunidade será estimulada a participar do planejamento da cidade e da fiscalização dos atos executivos no cumprimento das diretrizes do Plano Diretor” (João Pessoa, 2009). Assim, a supressão pelos vereadores dos incisos I, II e III do art.172, que garantiam a

participação social, a publicidade dos eventos participativos fere a legislação citada acima, como também a modificação da redação do art. 139 para centralizar o processo participativo de elaboração do próximo Plano Diretor nas mãos de uma Comissão a ser delegada pelo Prefeito.

Destaca-se o que apontam Nascimento e Porto (2024) sobre o processo de votação na CMJP no artigo “Quem são os inimigos e os falsos amigos da democracia em João Pessoa?” elaborado para a coluna “Observatório das Metrópoles nas Eleições da Paraíba” do jornal Brasil de Fato. No artigo os autores escrevem

E para surpresa de todos, o empresário e vereador Thiago Lucena (PRTB), presidente da Comissão de Constituição e Justiça, na qual o projeto ficou parado por um ano, enviou para o plenário, durante a votação, um pacote de emendas, como evidenciado no histórico de tramitação. Esse ato, destituído de sutileza, transformou algo já problemático em algo escandalosamente pior e legitimamente antidemocrático. O pacote de emendas foi lido na hora da votação e aprovado por maioria absoluta e esmagadora de votos. (Quem são os inimigos... , 2024)<sup>3</sup>.

Souza (2010, p. 83) discorre que, diante das relações estruturalmente antagônicas de um sistema como o capitalismo, “propostas específicas e experiências concretas de planejamento e gestão urbanos jamais serão “neutras” .”, pois não se direcionam a uma massa homogênea e indiferenciada. Nesse processo, é preciso considerar um cenário complexo de conflitos de interesse, de dominância, e de ganhadores e perdedores. Deve-se compreender a produção do espaço urbano e da política urbana como resultado da “interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo”. (Souza, 2010, p. 52).

A produção do espaço urbano dentro de programas e projetos de planejamento urbano estratégico, típico do período de urbanização neoliberal (Brenner, Peck & Theodore, 2015; Nascimento et al, 2023), têm apresentado a macrotendência de transformar a cidade em uma mercadoria. Vainer (2000, p. 78) descreve que sendo a cidade um produto, fica evidente a razão do *urban marketing* urbano se impor “cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades.”, inclusive se apropriando de ideias atrativas ao seu público alvo e que legitimem suas ações, a exemplo do discurso de sustentabilidade. Nesse quadro, destaca-se a ideologia das intervenções e investimentos defendidos em prol do “interesse público”, essas, na maioria das vezes ignoram as clivagens sociais e as contradições estruturais da sociedade capitalista. (Souza, 2010).

Contrariando o que rege o Estatuto da Cidade, o lançamento do plano estratégico de desenvolvimento para as próximas décadas, o Plano de Ação João Pessoa Sustentável, concorre com a forma de planejamento urbano democrática. Tal planejamento urbano empreendedor pró-mercado absorve o Estatuto da Cidade e seu principal instrumento em João Pessoa: o Plano Diretor (Nascimento et. al., 2023).

Nesse contexto, apesar de seguir, em teoria, a conjuntura de participação descrita pelo EC na promoção de audiências públicas, nota-se que os formatos em que aconteceram, somadas ao momento de pandemia do COVID-19, prejudicaram a eficiência desses eventos. O modelo adotado se configura como uma pseudo-participação, visto que se trata de um método consultivo cujas sugestões obtidas da população parecem gerar pouco ou nenhum resultado no produto final desenvolvido, sem qualquer garantia que suas demandas serão atendidas, resultando em um nulo controle social.

Esse método coloca a parcela da sociedade com menos acesso aos espaços de decisão sob tutelas tecnocráticas e políticas, que resultam em cenários excludentes como o apresentado nas tabelas deste artigo e em políticas como a aprovação

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2024/03/05/quem-sao-os-inimigos-e-os-falsos-amigos-da-democracia-em-joao-pessoa>

de uma Lei de Uso e Ocupação do Solo, sem consulta pública, que entre outras medidas flexiona o uso em áreas de preservação ambiental<sup>4</sup>.

Essa dinâmica favorece a lógica mercantil de uma cidade vendável, cuja infraestrutura e desenvolvimento são características de um produto que, como parte da condução de compra e venda, possui um público alvo com poder aquisitivo suficiente para gerar lucro. Categoria na qual não se encaixa a população de baixa renda que vive às margens do direito à cidade e é historicamente vítima dos grandes projetos urbanos de “desenvolvimento”, ao que Souza (2002, p. 10) coloca:

Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspás, não se confunde com uma simples extensão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social.

Assim, pode-se refletir que nas cidades, as fórmulas urbanísticas disseminadas pelo neoliberalismo passam a transformá-la em um grande negócio: privatizações via novos arranjos público-privados, desregulações e (re)regulações, construção de objetivos ligados à cidade empreendedora e a competição entre cidades. Tal construção se dá via atuação pouco democrática de uma série de agentes sociais e capitais que lucram com a produção desigual e injusta socialmente do espaço urbano, a exemplo dos capitais ligados ao setor imobiliário, os capitais associados ao fornecimento de serviços públicos, o setor de construção civil, e ainda os capitais associados à prestação de serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento do Estado nas políticas urbanas.

Portanto, faz-se necessário tal balanço dos últimos ataques à já frágil democracia urbana, assim como uma avaliação posterior dos últimos acontecimentos ligados aos processos de planejamento e gestão urbana de João Pessoa. Tais fatos nos levam a questionar se realmente chegamos a possuir algum controle e participação substancial nos rumos da política e planejamento urbanos de nossa cidade? Pois apesar de figurarem no plano diretor alguns instrumentos de participação e controle social, esses não foram realmente utilizados e ainda foram ignorados no processo de revisão e votação do atual plano diretor. Talvez devamos refletir sobre tais derrotas, e sobre a boiada urbanística-jurídica (Miranda et. al., 2022) executada com a aprovação do novo plano diretor da cidade, Lei Complementar nº 164/2024, e analisar novas possibilidades de avanços na democracia, assim como refletir sobre se realmente perdemos o que nunca possuímos.

## CONCLUSÃO

Diante do cenário analisado, fica evidente que não se pode ignorar a complexidade de personagens, relações e interesses que incidem no tecido urbano no seu processo de planejamento, visto que diferentes parcelas da sociedade vivenciam diferentes faces da cidade, e possuem acesso desigual e contrastante a direitos como a moradia, a infraestrutura, a mobilidade, o lazer e o emprego. Colabora com isso a desigual correlação de forças entre as classes sociais que usam e se apropriam do espaço urbano.

O capital imobiliário e o mercado de cidades não devem ser os fatores guias para o desenvolvimento urbano, posto que a natureza predatória do sistema capitalista tende a priorizar a continuidade do lucro e pouco considera a função social

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2024/07/10/joao-pessoa-uma-cidade-na-contramao-do-desenvolvimento-urbano-sustentavel>

da cidade registrada na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, construindo uma cidade cuja chave do pleno acesso, usufruto e oportunidades tem sido o alto poder aquisitivo.

No caso de João Pessoa, dada a outorga do Plano Diretor e do atual processo de aprovação das leis complementares a ele, cabe a contínua investigação e acompanhamento das motivações, metodologias e práticas voltadas ao desenvolvimento urbano sob o programa João Pessoa Sustentável, que tem sido a força motriz desse cenário em conjunto com a Prefeitura Municipal. Perante os resultados dessa pesquisa em conjunto com outros estudos desenvolvidos acerca da atual conjuntura da cidade, fica evidente a atuação do mercado imobiliário e do capital externo nos projetos desenvolvidos. Também se evidencia a baixíssima influência e poder da maioria da população nos rumos da cidade, pois esta não se encaixa no perfil de cliente/investidor ideal, fato a ser observado pela análise da boiada urbanística-ambiental implementada pelos vereadores da cidade presente no Relatório da Câmara analisado. Esses possuem pouco interesse na mudança desse quadro.

Como exposto por Souza, o desenvolvimento urbano precisa ir além dos grandes projetos urbanos anunciados em nome da sociedade como de “interesse público”, ou das políticas urbanas que transformam a cidade em uma mercadoria. Todos esses se dão via metodologias e regras de participação que se limitam a informar as decisões tomadas e apenas ouvir opiniões, com pouco ou nenhum poder deliberativo, assim como pouca garantia de que elas serão levadas em consideração. É necessário um processo em que os planos e suas aplicações sejam construídos em conjunto com a população, a população, em busca de uma cidade e de um desenvolvimento mais justo e inclusivo.

Este breve balanço não visa apenas lamentar as derrotas passadas e a terra arrasada deixada pela passagem de “boiadas urbanísticas-ambientais” no que se refere à política urbana e ambiental, mas também lançar questões pertinentes acerca do processo, tais como: quem detém o poder em João Pessoa? Quem deveria liderar as reflexões, as propostas, as decisões e o monitoramento da política urbana?

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes (et. al). Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. In: ALFONSIN, Betânia (Coord e Org.). **O direito à cidade como agenda de pesquisa**: coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo : Editora Dialética, 2021.

ARANTES, Pedro Fiori. **Ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Pós. n.20, São Paulo, Dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2001;

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el império de los mercados. In: Observatório Metropolitano de Madrid (ed.). **El mercado contra la ciudad**: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA (Paraíba). Comissão Interdisciplinar do Plano Diretor. Ofício Nº 001/2023. **Relatório da Comissão Interdisciplinar**, 19 dez. 2023.

DUTRA, L. V.; LEAL, S. M. R. Os desafios à gestão democrática das cidades frente à atual crise da democracia no Brasil. In: **Anais XVIII ENANPUR 2019**.

FERNANDES, Edésio. **20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021;

JOÃO PESSOA. **João Pessoa Sustentável**. Disponível em: <https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LEAL, F. de Oliveira, F., COSTA, F. C., da ROSA, A. A. S., & UTZIG, E. E.. Novos Planos Diretores: referências, processos e conteúdos em capitais brasileiras. **Anais ENANPUR 2023**, Belém, 23 a 26 de maio 2023;

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001;

MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 204 p.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v35.02, pp.15-33, Julho, 2016;

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012;

MIRANDA, Livia et. al. As articulações público-privadas, os projetos pró-mercado e as boiadas urbanísticas e ambientais em João Pessoa e Campina Grande. In: MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: os desafios para o desenvolvimento nacional Paraíba. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2022. Disponível em: <http://reformaurbanadireitoacidade.net/livros/regiao metropolitana-de-campina-grande-ejoao-pessoa/>.

NASCIMENTO, Alexandre Sabino et al. O Programa João Pessoa Sustentável como modelo de transferência, difusão e mobilidade de políticas “públicas” urbanas neoliberais do BID e a narrativa das cidades sustentáveis. **Anais ENANPUR**, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wpcontent/uploads/2023/05/st02-40.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

PASTI, André; SANTOS JUNIOR, Orlando A. Farsas e pseudo-participação: a inflexão conservadora na gestão democrática da política urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. & MOROSO, Karla (Org). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021**: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Monitoramento dos ODS e da Política Urbana – 2021. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR/ Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2021.

PDMJP - **Plano Diretor Municipal de João Pessoa** - PB. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

RELATÓRIO de Registro de Eventos Participativos da Fase I (R1). PMJP, João Pessoa Sustentável, UrbTEC, Technum Consultoria, julho 2021. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/documentos/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

RELATÓRIO de Registro de Eventos Participativos da Fase II (R2). PMJP, João Pessoa Sustentável, UrbTEC, Technum Consultoria, dez 2021. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/documentos/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

RELATÓRIO de Registro de Eventos Participativos da Fase III (R3). PMJP, João Pessoa Sustentável, UrbTEC, Technum Consultoria, março 2022. Disponível em: <https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/documentos/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

RODRIGUES, Arlete M. Estatuto da cidade: função social da cidade e da propriedade... In: **Cadernos Metrôpole**, n. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004;

SANTOS JR., Orlando Alves & MONTANDON, Daniel Todtmann (eds.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2011;

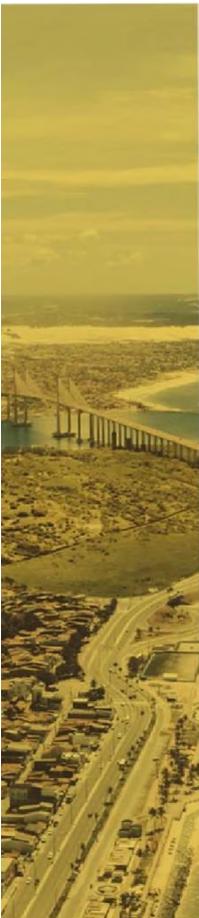
SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558 p.;

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-104.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## RECONHECENDO LUGARES E DIREITOS: mapeamento participativo na caracterização de assentamentos populares em Campina Grande-PB

Bruna Almeida de Lima (Observatório das Metrôpoles Núcleo Paraíba)

Nícolas Dias Almeida (UEPB)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

O Observatório das Metrópoles - Núcleo Paraíba vem realizando uma pesquisa que visa identificar e caracterizar os assentamentos populares em Campina Grande-PB. Para além da coleta de dados técnicos, fornecidos por órgãos oficiais, e mapeamentos a partir de características quantitativas e da forma urbana, coloca-se aqui a importância do mapeamento participativo enquanto ferramenta de levantamento de subjetividades e especificidades do território. O mapeamento participativo possibilita o fortalecimento da comunidade e a incidência política e serve como base para que o planejamento e os projetos urbanos respondam às reais necessidades da população local. Este artigo visa apresentar alguns resultados iniciais levantados durante a pesquisa Universal e as oficinas participativas, mais especificamente relacionados a equipamentos públicos e transporte.

**Palavras-chave:** mapeamento participativo; assentamentos populares; Campina Grande

## Abstract

The Observatório das Metrópoles - Núcleo Paraíba has been carrying out a research that aims to identify and characterize popular settlements in Campina Grande, Paraíba. In addition to collecting technical data, provided by official bodies, and mapping based on quantitative characteristics and urban form, the importance of participatory mapping is highlighted here as a tool for surveying subjectivities and specificities of the territory. Participatory mapping enables community strengthening and political advocacy and serves as a basis for urban planning and projects to respond to the real needs of the local population. This article aims to present some initial results raised during the research and participatory mappings, more specifically related to public facilities and transport.

**Keywords:** participatory mapping; popular settlements; Campina Grande

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As cidades podem ser compreendidas como a materialização dos esforços de diversos grupos sociais, que detêm interesses políticos e econômicos diversos e influenciam de maneira assimétrica na distribuição desigual da infraestrutura e dos serviços urbanos, resultando em segregação territorial e exclusão social para grande parte da população.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, é o principal dispositivo jurídico de democratização da política urbana. O Estatuto busca estabelecer normas que regulam o uso da propriedade em ambientes urbanos, visando garantir, entre outros direitos, o acesso à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, de acordo com interesses e necessidades das mais diversas populações. Entretanto, "a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização", proposta pela legislação, infelizmente parece longe de ser efetivada plenamente.

A presença onipresente de assentamentos precários continua a ser uma questão urbana persistente a ser abordada no mundo em desenvolvimento. As estimativas fornecidas pela UNHabitat revelam que, em 2018, mais de um bilhão de pessoas no mundo viviam em assentamentos precários caracterizados por condições de construção inadequadas, posse irregular da terra e falta de saneamento e serviços públicos (FEITOSA, 2021).

As populações de baixa renda ocupam, via de regra, regiões distantes dos centros, moram em residências precárias, com infraestrutura inadequada e possuem acesso limitado a serviços públicos essenciais, como educação, saúde e transporte. As consequências negativas do processo de urbanização nacional, portanto, recaem historicamente sobre aqueles que mais

contribuem para o desenvolvimento das cidades. Em Campina Grande, segundo maior núcleo urbano do segundo estado com menor PIB per capita do país, o panorama não é diferente.

A construção de um robusto mercado informal e as ocupações urbanas foram alternativas desenvolvidas por amplas camadas da população campinense para garantir o acesso à moradia. A insuficiência de dados e informações sobre as características desses espaços, entretanto, é um aspecto que dificulta a compreensão do fenômeno e a construção de políticas públicas mais adequadas para lidar com as demandas dos habitantes desses territórios.

Assim como no quadro nacional, órgãos municipais e estaduais não possuem mapeamentos atualizados das regiões autoconstruídas, não desenvolvem registros sistemáticos das demandas dos assentamentos populares e, durante o planejamento e execução de serviços urbanísticos, desconsideram as especificidades locais e ignoram a participação das comunidades. Diversos aspectos que deveriam ser considerados para intervir de forma integrada na urbanização de assentamentos populares, portanto, são constantemente desconsiderados em intervenções estatais realizadas na cidade paraibana.

É recorrente o emprego de soluções desarticuladas com as demandas da população local, sendo comum ao longo da história do município o emprego de violência em despejos extrajudiciais, incentivo à ocupação em áreas de risco e construção de conjuntos habitacionais monofuncionais afastados da malha urbana, dos postos de trabalho e de infraestrutura. É fundamental que os órgãos públicos reconheçam e escutem os moradores dessas áreas e assim desenvolvam políticas públicas que respondam às necessidades e demandas dessa população que se encontra em situação de precariedade e vulnerabilidade socioambiental na cidade.

Os vários aspectos relacionados à precariedade deveriam ser considerados de forma integrada na urbanização de assentamentos populares para garantir a qualidade e sustentabilidade das intervenções. Identificar e caracterizar os assentamentos populares é imprescindível para a exploração de alternativas metodológicas e sociais que promovam políticas públicas de intervenção nessas áreas precárias e vulneráveis e possibilitem melhorias da qualidade de vida no meio urbano.

No entanto, existem diversas limitações e desafios atuais para obter informações atualizadas e precisas sobre esses assentamentos. A insuficiência de dados e informações sobre as características dos assentamentos dificulta o planejamento e a execução de políticas públicas. No Brasil, os dados oficiais sobre os assentamentos subestimam seu número e muitas vezes apresentam delimitações imprecisas de suas áreas, uma vez que a maioria dos governos locais tem capacidade administrativa limitada para produzir e gerenciar esse tipo de informação (FEITOSA, 2021).

Como resposta a estes desafios e face à necessidade de atualização do Plano Diretor de Campina Grande, o Observatório das Metrópoles vem desenvolvendo o projeto de pesquisa Universal “Reconhecendo os Assentamentos Precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB”. O trabalho tem como principal objetivo identificar e caracterizar assentamentos populares nas duas cidades. A elaboração de um Atlas e a construção de uma plataforma digital aberta com os dados e as informações coletadas de cada assentamento popular foi elencado como a principal contrapartida do projeto para as comunidades envolvidas.

O intuito da pesquisa é subsidiar futuros estudos e propostas de urbanização destes assentamentos, garantindo a participação dos moradores em todas as etapas do processo. Como parte do esforço realizado para a construção do Atlas, o presente estudo visa trabalhar a caracterização da precariedade habitacional, buscando evidenciar a diversidade local e entender as reais necessidades dos moradores, dados qualitativos que geralmente são ignorados nos levantamentos institucionais.

Para tanto, alia-se a caracterização destes assentamentos a um projeto de mapeamento participativo que tem como objetivo desenvolver um conjunto de metodologias e procedimentos para avaliar as múltiplas dimensões das necessidades habitacionais dentro dos assentamentos precários das cidades de Campina Grande e João Pessoa.

O trabalho desenvolvido, portanto, contribui para a obtenção, sistematização e validação de importantes dados de natureza quantitativa e qualitativa obtidos nesses territórios, facilitando a identificação de áreas de precariedade nos dois principais núcleos urbanos paraibanos. Obtidos em um contexto colaborativo de coprodução de conhecimento, com participação de pesquisadores acadêmicos, líderes comunitários e moradores locais, os resultados do mapeamento serão agregados a uma cartilha e à plataforma colaborativa, ampliando o acesso às informações obtidas.

O presente artigo busca apresentar as ações desenvolvidas no âmbito do projeto e está dividido em quatro partes: a primeira com as considerações introdutórias sobre os elementos gerais da pesquisa reportada no artigo, com os níveis, campos, variáveis e descritores da pesquisa; a segunda parte evidencia alguns resultados iniciais da caracterização dos assentamentos populares em Campina Grande, com informações e dados sobre equipamentos e transporte público; a terceira exhibe os resultados dos mapeamentos participativos e a sistematização das três oficinas que ocorreram em três assentamentos; e a última parte apresenta reflexões sobre os estudos desenvolvidos e considerações sobre a importância do reconhecimento dos assentamentos como instrumento de promoção do direito à cidade.

## **RECONHECENDO OS ASSENTAMENTOS POPULARES**

Atualmente o Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba auxilia no fortalecimento do diálogo sobre os temas da urbanização entre estudiosos que compõem organizações não-governamentais e universidades públicas, como a Universidade Federal de Campina Grande e a Universidade Estadual da Paraíba. O

Núcleo desenvolve pesquisas sobre os espaços urbanos de Campina Grande e João Pessoa, procurando entender as dinâmicas de construção desse espaço e subsidiar políticas públicas e comunitárias em prol da construção de cidades mais democráticas.

O projeto de pesquisa “Reconhecendo os Assentamentos Precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB”, realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) visa identificar e caracterizar os assentamentos populares de João Pessoa e Campina Grande no que diz respeito às suas condições urbanísticas, físico ambientais, de habitabilidade, de infraestrutura e sociais.

A identificação dos assentamentos populares no âmbito da pesquisa teve como referências iniciais: os Aglomerados Subnormais reconhecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010; 2019); o estudo Assentamentos Precários do Brasil Urbano (BRASIL, 2007) realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades; as áreas de risco identificadas pelas Defesas Civas municipais e por um estudo da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais e; as Zonas Especiais de Interesse Social instituídas por meio de leis e decretos municipais.

Além destas referências, foram realizados estudos integrados relativos às condições de saneamento básico e de pavimentação de vias, rendas dos chefes de família, análises da forma urbana (concentrações de becos e vielas; irregularidade no traçado e tecido; percentuais altos de ocupação do solo) e das lacunaridades (imagens de sensoriamento remoto e algoritmos de deep learning). Para complementar esses estudos, vêm sendo realizadas visitas em campo e reuniões com lideranças comunitárias e moradores dos assentamentos estudados.

Nesta pesquisa, foram contabilizados 45 assentamentos populares em Campina Grande (Figura 01). Os assentamentos populares referem-se às áreas com predominância residencial e moradores de baixa renda, que possuam alguma precariedade ou inadequação urbanística, infraestrutural, fundiária, ambiental e de serviços. Podendo ainda conter situações de insalubridade, vulnerabilidade e risco socioambientais. Nesse sentido, é proposta uma estrutura a partir de duas dimensões principais: a Precariedade e a Vulnerabilidade (Quadro 01).

A Precariedade refere-se a situações construídas historicamente que dificultam o acesso a condições fundamentais para a reprodução de vida e sociabilidades dos moradores de assentamentos populares, considerando para esse trabalho, os campos das infraestruturas, redes e serviços e equipamentos públicos. Para este campo foram levantadas as seguintes variáveis: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem artificial das águas pluviais, iluminação pública e pavimentação; equipamentos públicos de educação, saúde e lazer.

Na dimensão da Vulnerabilidade são considerados os fatores que podem ameaçar a permanência, integridade física e segurança dos moradores, colocando-os em situação de fragilidade. Esta pesquisa trabalha a importância da consolidação das moradias como meio para exigibilidade de direitos. Este campo foi subdividido em: 1. Risco Socioambiental, em que considera-se as seguintes variáveis: Escorregamento, a partir dos pontos de riscos de desabamento e deslizamento; e Alagamento, considerando os pontos de ocorrência de inundações e; 2. Permanência, contendo as variáveis: Não reconhecimento como ZEIS, referindo-se à falta de proteção jurídica; e Dinâmica Imobiliária do Entorno, a partir da concentração de edifícios com mais de seis pavimentos, como sendo um possível indicador do interesse, e consequente pressão, do setor imobiliário nessas áreas.

Como principais origens e fontes das informações é possível relacionar: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA); a Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG), a partir de diversas secretarias e autarquias; e a Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos de Campina Grande (STTP) da PMCG.

Espacializar esse conjunto de dados em mapas temáticos pode auxiliar a mobilização de famílias na reivindicação por políticas públicas e alertar as esferas institucionais da necessidade de priorizar o atendimento das solicitações a partir das demandas dos assentados. Assim, pretende-se sistematizar essas informações em um banco de dados e Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) e inserir em um Atlas e em uma Plataforma Virtual Colaborativa aberta para usuários, para que se possa identificar, caracterizar, receber denúncias e apoiar políticas públicas e processos de intervenção, servindo ainda como instrumento de incidência política por direitos nos assentamentos.

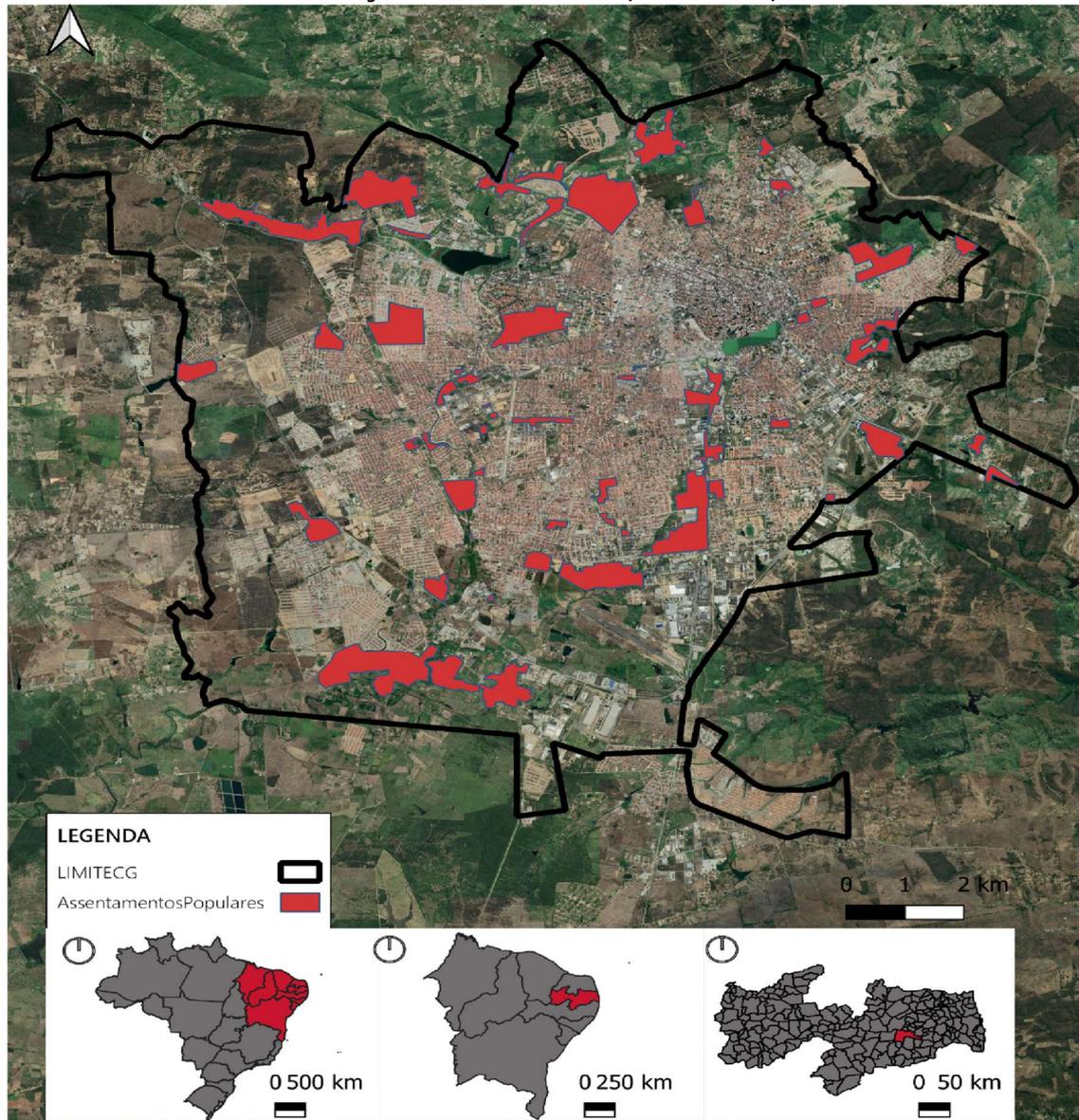
Quadro 01 - Variáveis consideradas para a Caracterização dos Assentamentos Populares

Dimensão	Campos	Variáveis	Descritores
Precariedade	Infraestrutura e Serviços	Abastecimento de água	Existência e acesso à rede
			Frequência no acesso do abastecimento
		Esgotamento sanitário	Existência e acesso à rede
		Drenagem artificial das águas pluviais	Drenagem superficial (pavimentação)
			Existência de estruturas de macrodrenagem
			Existência de rede (galerias e canaletas)
		Iluminação pública	Existência de rede/serviço
		Pavimentação	Pavimentação de vias e escadarias
		Transporte público	Disponibilidade de linhas de ônibus
			Paradas de ônibus
	Conexões viárias	Conexões com o sistema viário principal	
	Coleta de lixo	Forma e frequência da coleta de lixo	
	Energia	Acesso à rede de energia elétrica	
	Equipamentos Públicos	Educação	Disponibilidade de equipamentos de educação (creches e escolas de ensino fundamental a 400m)
Saúde	Saúde	Disponibilidade de equipamentos de saúde (unidades básicas de saúde da família)	
		Áreas cobertas por Agentes Comunitários de Saúde	

		Espaços livres públicos para lazer	Existência de parques, praças, áreas para contemplação, desportos e recreação
	Equipamentos privados	Comércio e serviços	Existência de mercados, feiras livres, padarias, restaurantes, farmácias, lotéricas ou caixas eletrônicos
		Associativos e comunitários	Associações, Conselhos, Clube de Mães, etc.
		Religiosos	Igrejas, templos, terreiros
<b>Dimensão</b>	<b>Campos</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Descritores</b>
Risco e Vulnerabilidade	Risco Socioambiental	Escorregamento	Pontos ou áreas de risco de desabamento ou deslizamento
		Alagamento	Pontos ou áreas de alagamento
		Contaminação	Áreas contaminadas ou poluídas
	Permanência	Não reconhecimento como ZEIS	Assentamento não reconhecido ou não integrado a uma ZEIS
		Segurança da edificação	Edificações com problemas estruturais e precariedade dos materiais construtivos
		Dinâmica imobiliária do entorno	Concentração de edifícios com mais de 6 pavimentos no entorno
			Áreas valorizadas no entorno
		Conflitos fundiários urbanos	Ações de reintegração de posse, projetos e obras públicos interferentes
		Áreas não consolidáveis	APPs, UCs, margens de cursos d'água, áreas com declividade superior a 45°
	Faixas de domínio de linhas de transmissão, rodovias e ferrovias		

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 01 - Assentamentos Populares de Campina Grande



**MAPA**  
Assentamentos Populares em Campina Grande - PB.

Ano: 2023  
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000 Fuso: 25 S  
 Bases cartográficas: SEPLAN(2021), LIMA (2022).  
 Elaboração: Bruna Lima  
 Bruna Tejo  
 Bruno Barbosa  
 Carolina Tsuyguchi



Fonte:

Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

### A inserção urbana dos assentamentos populares de Campina Grande

Para a caracterização dos assentamentos, vêm sendo realizados estudos em dois níveis: 1. Reconhecimento Geral, a partir das seguintes variáveis: (i) condições físicoambientais (relevo, topografia; relações dos assentamentos com cursos e corpos d'água; relações dos assentamentos com áreas de Preservação Permanente); (ii) inserção urbana (inserção na malha

urbana; distância de centro e subcentros; acesso ao transporte público; distância de equipamentos públicos de educação e saúde); (iii) forma urbana (traçado e parcelamento; concentração de becos e vielas; e ocupação do solo); 2. Caracterização Específica, a partir das dimensões explicitadas no Quadro 01. Aqui serão apresentados os resultados preliminares referentes à inserção urbana, mais especificamente em relação a equipamentos e transporte públicos.

A inserção urbana, nesta pesquisa, considera a localização dos assentamentos, sua integração à cidade e suas condições de acesso a equipamentos, serviços e oportunidades sociais, econômicas e culturais necessárias à reprodução social. Tomou-se como base para caracterização geral a distância de 400 metros, considerada uma distância confortável para o percurso a pé. Esta medida foi utilizada para calcular o nível de acesso a equipamentos e transporte públicos nos assentamentos, dividindo-os em nulo (quando não há nenhum equipamento em um raio de 400m em nenhum ponto do assentamento), parcial (quando apenas uma parte do assentamento tem acesso ao equipamento a menos de 400m) ou integral (quando toda a área do assentamento é coberta pelo equipamento a uma distância máxima de 400m).

Sobre o Acesso ao Transporte Público foram consideradas a quantidade de linhas disponíveis e a distância dos pontos (paradas) de ônibus em um raio de 400m. É importante destacar que não há linhas de ônibus que trafegam nas áreas de seis (06) assentamentos ou nas vias que integram seus limites e em um assentamento há a disponibilidade de sete (07) linhas de ônibus. Em relação aos pontos (paradas) de ônibus (Figura 05), somente dois (02) assentamentos não dispõem de pontos de ônibus em suas áreas; em 11 assentamentos a cobertura dos pontos de ônibus é integral; enquanto 32 assentamentos contam com pontos de ônibus para partes de suas áreas.

Dos equipamentos públicos de saúde, 11 assentamentos têm acesso total, enquanto 30 assentamentos têm apenas partes de sua área atendida por esses equipamentos em menos de 400 metros de distância. O acesso aos equipamentos públicos de educação é integral em 17 assentamentos e parcial em 22 assentamentos. 19 dos 45 assentamentos têm acesso em sua totalidade a equipamentos públicos de lazer, enquanto apenas uma parte de 12 assentamentos têm acesso.

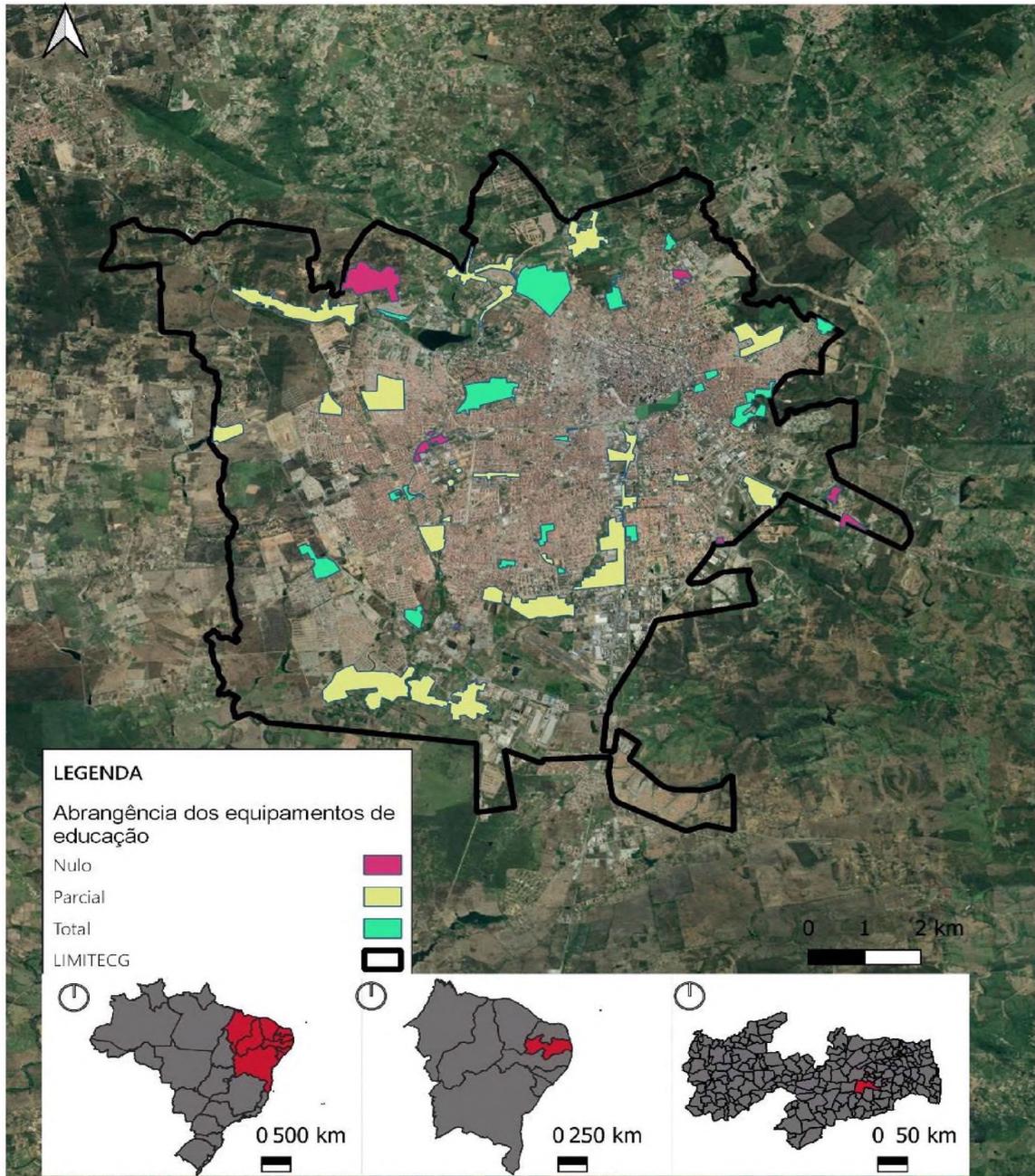
De forma geral, a respeito do acesso a Equipamentos Públicos de Educação, de Saúde, e a Parques e Praças (Figuras 02, 03 e 04, respectivamente), três (03) assentamentos têm acesso total a todos os equipamentos; 14 assentamentos têm acesso (total ou parcial) apenas a equipamentos de educação e saúde, ou seja, não são atendidos por praças e parques; quatro (04) assentamentos não têm acesso a equipamentos de saúde; seis (06) assentamentos não têm acesso a equipamentos de educação; um (01) com acesso parcial a parques e praças simplesmente; e um (01) não é atendido por nenhum dos equipamentos.

Os assentamentos Jardim Europa, Rosa Mística e Pedregal são considerados centrais, pois estão a menos de 3 km de distância do bairro do Centro. Eles têm acesso total à educação e acesso parcial à saúde. Além disso, são totalmente atendidos por pontos de ônibus. Em relação à presença de parques e praças, não há a presença em um raio de 400m no Jardim Europa, há acesso parcial no Rosa Mística e há acesso no Pedregal em sua totalidade.

Destaca-se aqui a importância deste diagnóstico inicial, porém a insuficiência e incompletude dos dados. Por isso a importância de ir até as comunidades para conversar sobre suas especificidades e subjetividades de cada área e conseguir mapear dados qualitativos e questões sociais que não são vistas nos mapas técnicos. Inicialmente, é possível perceber que os moradores de assentamentos mais distantes do centro têm maiores dificuldades de acesso a alguns equipamentos e atividades fundamentais à reprodução da vida. Contudo, ainda serão realizadas análises a partir de cada assentamento para verificar essas distâncias e outras questões mais subjetivas referentes à qualidade e funcionamento dos equipamentos e oferta de serviços. Além disso, também se faz necessário analisar os meios de transporte que permitem este acesso.

”

Figura 02 - Abrangência dos equipamentos de educação nos assentamentos populares de Campina Grande



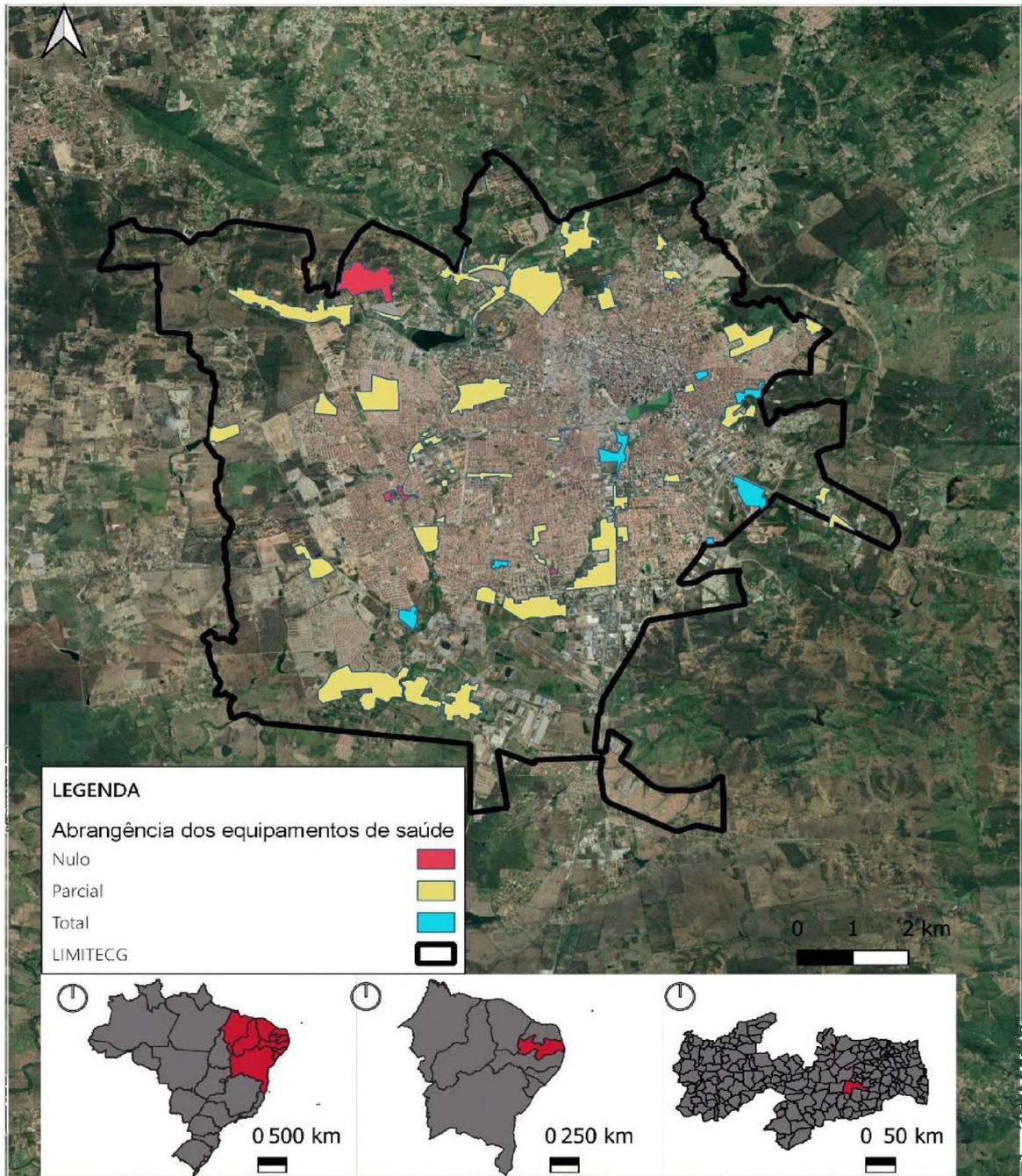
**MAPA**  
**EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO**  
 - Abrangência dos equipamentos de Educação.

Ano: 2023  
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000 Fuso: 25 S  
 Bases cartográficas: SEPLAN(2021), LIMA (2022).  
 Elaboração: Bruna Lima  
 Bruna Tejo  
 Bruno Barbosa  
 Carolina Tsuyuguchi



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

Figura 03 - Abrangência dos equipamentos de saúde nos assentamentos populares de Campina Grande



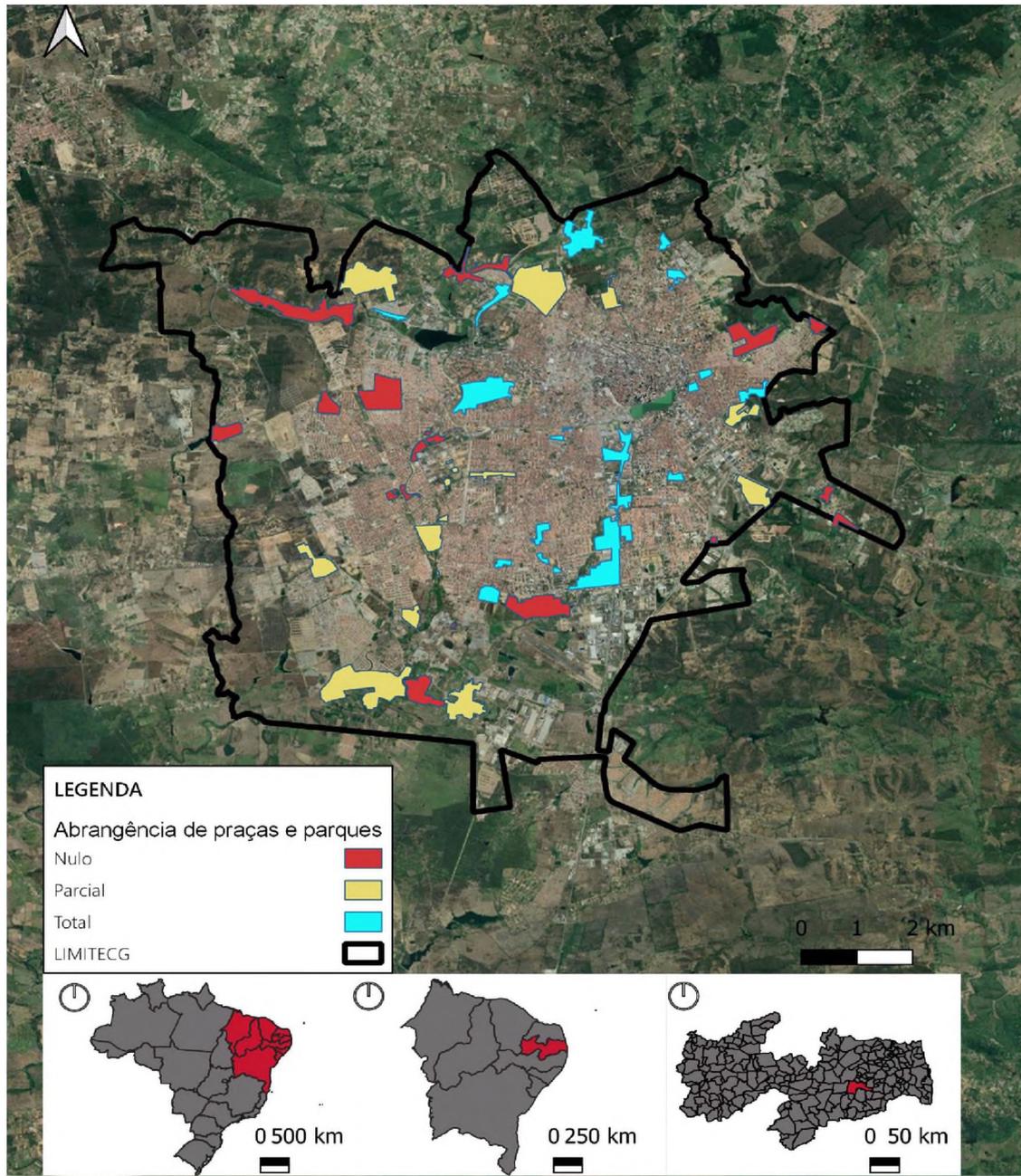
**MAPA**  
**EQUIPAMENTOS DE SAÚDE -**  
**Abrangência dos equipamentos**  
**de Saúde.**

Ano: 2023  
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000 Fuso: 25 S  
 Bases cartográficas: SEPLAN(2021), LIMA (2022).  
 Elaboração: Bruna Lima  
 Bruna Tejo  
 Bruno Barbosa  
 Carolina Tsuyuguchi



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

Figura 04 - Abrangência de praças e parques nos assentamentos populares de Campina Grande



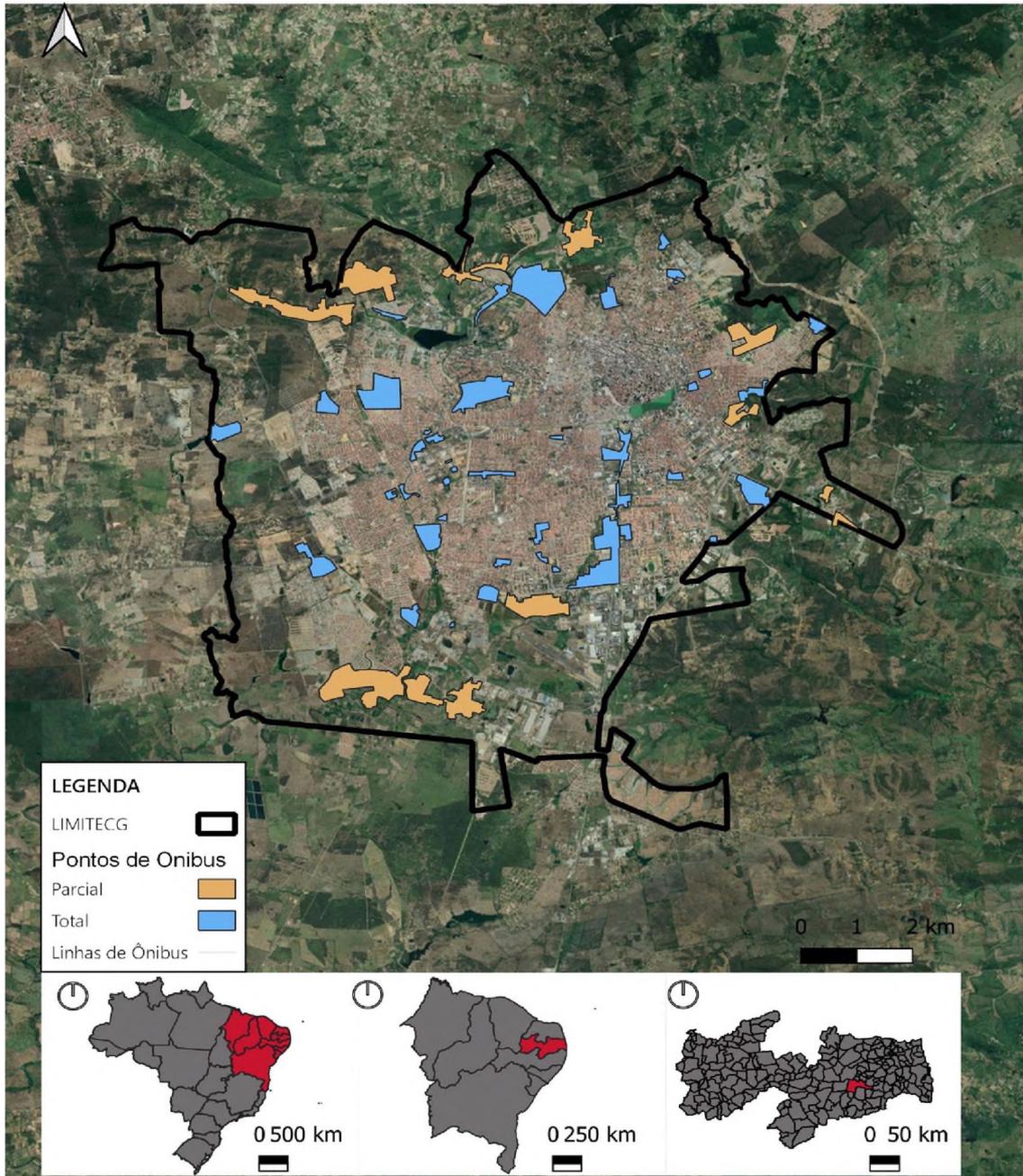
**MAPA**  
**EQUIPAMENTOS DE LAZER -**  
**Abrangência das praças e**  
**parques.**

Ano: 2023  
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000 Fuso: 25 S  
 Bases cartográficas: SEPLAN(2021).  
 Elaboração: Bruna Lima  
 Bruna Tejo  
 Bruno Barbosa  
 Carolina Tsuyuguchi



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

Figura 05 - Abrangência das paradas de ônibus nos assentamentos populares de Campina Grande



**MAPA**  
Pontos de Ônibus - Abrangência das paradas de ônibus - 400 m.

Ano: 2023  
 Projeção: UTM Datum Sirgas 2000 Fuso: 25 S  
 Bases cartográficas: SEPLAN(2021).  
 Elaboração: Bruna Lima  
 Bruna Tejo  
 Bruno Barbosa  
 Carolina Tsuyuguchi



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

## MAPEAMENTOS PARTICIPATIVOS NOS ASSENTAMENTOS POPULARES

Sydenstricker-Neto (2008) destaca que os diversos desafios que a crescente complexidade das configurações urbanas tem colocado, tanto para acadêmicos quanto para gestores, exigem novos instrumentos para coleta de dados. Simultaneamente, “os processos de democratização e ampliação dos canais de representação criaram demandas de maior participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão”.

Ações de mapeamento participativo desenvolvidas pelo núcleo campinense do Observatório das Metrópoles derivam diretamente dos estudos e debates sobre a cartografia social e o direito à cidade. Segundo Silva e Verbicaro (2016), a cartografia social é “uma importante ferramenta para analisar as diversas territorialidades baseadas no cotidiano de quem vive e habita um determinado território” e é instrumento de luta por direitos. Já para Tomaz (2020), ela auxilia na gestão do território, buscando sempre o empoderamento dessas comunidades.

O mapeamento participativo pressupõe a colaboração entre indivíduos e surgiu nas últimas décadas como uma ferramenta de cunho popular para auxiliar a demarcação e defesa de territórios, podendo contribuir para o fortalecimento das ideias de democracia e inclusão social. Segundo Mitlin e Thompson (1995), estudos dessa natureza, ao auxiliar no fortalecimento das associações cívicas e organizações locais, “permitem novos meios através do qual a sociedade civil pode exercer influência sobre as decisões públicas”.

Esses mapeamentos são um instrumento importante para os processos de planejamento participativo. Os resultados dos mapeamentos obtidos pelo projeto de extensão, portanto, buscaram lançar mão de metodologias que valorizassem aspectos quantitativos e qualitativos da experiência dos moradores de cada comunidade participante, valorizando a experiência dos moradores.

A construção dos mapas, entretanto, não deve ser compreendida como um processo que se encerra com a conclusão dos instrumentos de representação gráfica. Risler e Ares (2013) destacam que no processo coletivo de construção de instrumentos de representação “desenvolve-se uma visão territorial crítica como resultado das diversas opiniões e conhecimentos compartilhados, abordando aspectos invisibilizados ou difíceis de representar”, situações geralmente ignoradas por levantamentos institucionais tradicionais.

Como a ocupação e ordenação do espaço construído não é apenas resultado da intervenção estatal, mas também da ação da sociedade civil, processos que auxiliem na instituição de esferas de tomada de decisão compostas por moradores de assentamentos também podem ser entendidos, segundo Miraftab (2016), como “uma mudança na perspectiva que valida a ação direta coletiva de cidadãos e que volta-se da democracia representativa para a democracia participativa”. Segundo a autora, na democracia participativa os cidadãos “tomam parte diretamente e formulam decisões que afetam suas vidas”.

Se visto como uma estratégia continuada de capacitação, os mapeamentos podem contribuir para o fortalecimento das comunidades locais, servindo como instrumentos “essenciais nos processos de formulação, avaliação e implementação de políticas públicas, trazendo resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados”, como afirma Ciasca (2018). Além disso, podem contribuir para a melhoria na qualidade e quantidade de informações sobre as condições do território, apoiar mecanismos para a resolução de conflitos locais e mobilizar recursos internos e externos para sanar problemas definidos coletivamente como prioritários (MITLIN; THOMPSON, 1995).

A cartografia social pode ser uma metodologia que se volta a grupos marginalizados, objetivando observar conflitos e expor situações de injustiça social, ambiental ou infraestrutural. Os mapeamentos participativos e o fortalecimento das organizações comunitárias, portanto, podem contribuir para a “tomada de decisões de consenso sobre aquilo que é do uso ou do direito de todos, na presença de todos” (SANTOS, 2004, p.158 apud TOMAZ, 2020)

A utilização de metodologias participativas de mapeamento, portanto, devem ser compreendidas como uma importante estratégia para a construção de materiais científicos de análise da questão urbana dotados de maior precisão. Se desenvolvidos de maneira adequada, os materiais produzidos podem auxiliar na construção de estratégias mais adequadas de distribuição de serviços públicos e ocupação do solo, garantindo a construção de uma cidade menos desigual.

Além disso, os mapeamentos podem ser importantes ferramentas de integração entre os departamentos universitários, os grupos de pesquisa, as instituições governamentais, as associações comunitárias, os movimentos locais de luta por moradia e os moradores de assentamentos populares, propiciando um ambiente mais propício para o diálogo e subsidiando políticas mais adequadas para mitigação dos efeitos perniciosos da crise urbana.

### **Mapeamentos participativos em assentamentos populares de Campina Grande**

Deboulet (2016) apud Barbosa (2021) ressalta que é preciso envolver diferentes agentes no processo de regularização urbanística e de adequação das habitações. Nessa perspectiva a autora questiona sobre a posição e contribuição da pesquisa e da universidade na transformação das realidades de precariedade habitacional e reafirma a necessidade de considerar as histórias de vida das pessoas que vivem em situação de precariedade, que são protagonistas desta realidade. O protagonismo dos habitantes de assentamentos e habitações precárias está longe de ser reconhecido. Ao contrário, esses espaços são observados majoritariamente por suas caracterizações pejorativas e preconceituosas.

Por reconhecer e valorizar a importância de repensar o território e propor formas alternativas de intervenções para um planejamento urbano que se volte à população marginalizada e para as lutas relacionadas ao direito à cidade, o Observatório das Metrópoles vem realizando mapeamentos participativos nos assentamentos populares de Campina Grande, ferramenta importante para a formulação de políticas públicas e de projetos que enfrentem o desafio posto.

As atividades desenvolvidas no projeto Mapeamentos Participativos nos Assentamentos Populares de Campina Grande comprometem-se com a troca de saberes e informações, buscando entender e mapear as condições dos assentamentos populares nos âmbitos territorial, infraestrutural e socioambiental. Este projeto integra o programa de extensão Fortalecendo Capacidades e Ações pelo Direito à Cidade e sua atuação se deu a partir do contato com lideranças, moradores e apoiadores do Pedregal, Rosa Mística e Jardim Europa.

O projeto de extensão pretende identificar problemas e potências, fragilidades e forças, alianças e conflitos socioterritoriais e ambientais nos assentamentos populares, por meio de mapeamentos participativos com lideranças comunitárias, moradores e integrantes de entidades que atuam nos assentamentos. As oficinas tinham como objetivo explorar - com base em um processo dialógico e coletivo - questões referentes à água, eletricidade e saneamento, segurança socioambiental e territorial, equipamentos e serviços, e à história, identidades e afetos da comunidade. A partir destes mapeamentos, poderão ser elaboradas demandas e propostas espacializadas e ações de incidência política pelo direito à cidade.

Os mapas participativos elaborados foram ainda disponibilizados nos assentamentos e serão publicizados para o público em geral em uma plataforma digital aberta. Os folhetos produzidos a partir dos resultados dos mapeamentos (Figuras 06, 07 e 08) foram distribuídos em equipamentos públicos presentes na comunidade como SABs, escolas e postos de saúde.

Foi confeccionada uma maquete topográfica para cada assentamento popular, atuando como o principal instrumento pedagógico dos mapeamentos. As maquetes continham as seguintes informações: imagens de satélite das quadras, sendo possível associar o relevo à presença de corpos hídricos e a fatores físico ambientais, além de analisar a disposição de vias, de moradias, infraestruturas e equipamentos; nomes das ruas e pontos de referência, para facilitar as noções de localização.

Foram utilizados ícones de equipamentos e infraestruturas durante as oficinas, posicionados com o auxílio dos participantes, facilitando a compreensão dos diversos elementos a serem abordados, como questões de infraestrutura, características socioambientais e históricas. Ademais, também foi previsto o uso de roteiros semiestruturados, com o intuito de guiar na formulação das questões objetivadas durante os diálogos que seriam desenvolvidos.

No Pedregal, denota-se, por meio do mapeamento participativo, grande número de edificações de uso não residencial, como comércios e igrejas. Apesar disso, foram apontadas pelos moradores insuficiências e deficiências em relação a alguns serviços públicos, como os de saúde, lazer e coleta de lixo.

Percebeu-se a partir da oficina no Rosa Mística, que o Riacho das Piabas e a Mata do Louzeiro apresentam um valor sentimental e cultural para a comunidade, sendo um espaço de lazer para as crianças. Atualmente, o corpo hídrico encontra-se poluído devido à inadequação do esgotamento sanitários, o que denota a ausência do poder público nos quesitos de infraestrutura e limpeza urbana. Ainda indicando negligência governamental, a insuficiência de equipamentos e serviços públicos de saúde, transporte e lazer foi relatada pelos moradores.

Pelas informações obtidas na oficina no Jardim Europa, compreende-se que a comunidade também sofre com a insuficiência de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos no geral. Logo, os moradores precisam deslocar-se para o bairro Nova Brasília e locais adjacentes em busca de postos de saúde, educação, comércio e lazer.

Apesar dos três assentamentos terem acesso a paradas de ônibus em sua totalidade, houve queixas dos moradores quanto à demora dos ônibus e o preço da passagem. Por esse motivo, para distâncias mais longas alguns escolhem dividir carona e pedir um carro de aplicativo e para distâncias menores preferem andar a pé. Outro ponto a ser observado é a qualidade dos serviços prestados nos equipamentos disponíveis ou o acesso a eles. Por exemplo, no Pedregal, apesar da presença de dois equipamentos de saúde na área, há a ausência de alguns profissionais e medicamentos. Já no Rosa Mística, apesar de haver equipamentos de educação, algumas crianças não conseguem atravessar o riacho em época de chuva, quando tem alagamento, fazendo com que percam as aulas.

Durante o mapeamento, as informações levantadas foram sendo relacionadas aos direitos estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Desta forma, lideranças comunitárias, moradores e integrantes de entidades atuantes nos assentamentos podem realizar ações de incidência política para a defesa dos direitos ainda não garantidos ou violados nos assentamentos. Essas mobilizações permitem ecoar as vozes dos moradores e gerar maior visibilidade às demandas e propostas das comunidades, contribuindo para a reivindicação social, visando pressionar o poder público para a implementação de políticas e ações públicas.

Foi produzido um folheto informativo (Figuras 06, 07 e 08) a partir das informações e percepções dos moradores participantes. Nele, abordou-se a historicidade e formação dos assentamentos, além de ligações afetivas entre seus moradores e as localidades, incentivando a formação e fortalecimento de articulações comunitárias que promovem a organização popular nesses territórios. Além disso, foi exposta a insuficiência dos serviços e equipamentos públicos em conjunto às circunstâncias de negligência governamental nos âmbitos de segurança territorial, social e ambiental. Desse modo, foi evidenciado que os direitos sociais constitucionais não vêm sendo assegurados pelo poder público.

Figura 06 - Cartilha Pedregal

### MAPEANDO TERRITÓRIOS POPULARES

**ESTUDO PARTICIPATIVO DO PEDREGAL**

O Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles, sediada na UFPG, faz parte da rede nacional e é associado a investigações sobre a produção do espaço, direito à cidade e incidência política.

observatorioparaiba@gmail.com  
@obsmetropolespb  
(83) 2101-1316

Este folheto é produto do Projeto de Extensão "Mapeamentos Participativos Populares de Assentamentos Populares de Campina Grande", que faz parte do Programa de Extensão "Fortalecendo Capacidades e Ações Pelo Direito à Cidade", apoiado pela PROBEX UFPG. Nela há um mapa participativo produzido a partir dos conhecimentos e percepções de pessoas que moram nessa comunidade. Esperamos que esta publicação contribua para as lutas das pessoas que lá vivem por seu direito à cidade.

**Equipe:**  
Damares A. de Moraes  
Diva Isabel B. de Miranda  
Carolina B. Teuyuguchi  
Bruno A. de Lima  
Ana Clara V. e Medeiros  
Marta Alice S. de Oliveira  
Ana Carolina A. Alves  
Rafina Beatriz M. Medeiros  
Vinícius P. Saraiva  
Yohana Tethys M. G. da Silva

### COMUNIDADES SÃO FEITAS DE HISTÓRIAS...

A estimativa de tempo das primeiras construções no Pedregal é de 65 anos, que se deram por ocupação popular do local.

As margens do Canal de Bodocongó também foram povoadas a partir da autoconstrução dos moradores.

Hoje em dia tá aí, foi se espalhando pra todo canto.

Moradora do Pedregal

O Clube de Mães do Pedregal atualmente está inativo, mas antes existia uma relação de participação em atividades sociais e coletivas com as moradoras.

### ...E AFETOS

**O QUE PODEMOS FAZER?**

Nos organizar em entidades e movimentos na comunidade e exigir o que precisamos nos canais de participação e para os órgãos e gestores públicos.

### SE A CIDADE É PRODUZIDA POR TODOS NÓS...

Praças e espaços livres são locais de diversão e cultura. Isso faz parte do direito à cidade.

A Batalha de RAP do Pedregal é uma manifestação cultural que acontece em praça pública, na divisa com a Vila Universitária.

Os espaços públicos devem ser acessíveis para todos e devem receber manutenção regular do Poder Público.

### ...O DIREITO À CIDADE É DA GENTE

Mobilidade e moradias dignas devem ser garantidas!

Os moradores sofrem com a limitação da frota de ônibus e isso dificulta a locomoção na cidade.

O acesso de todas as pessoas da comunidade ao lazer, à cultura, à educação, à saúde, à moradia e ao saneamento é fundamental e garantido pela Constituição Federal.

Se existem moradias em situação de risco, é dever do Poder Público oferecer segurança territorial.

### E A INFRAESTRUTURA NO PEDREGAL? COMO SE DISTRIBUI?

Ter amplo acesso à infraestrutura pública, bem como poder atuar na cidade e transformá-la, faz parte do direito à cidade!

Queremos cidades justas!



**LEGENDA**

- DELIMITAÇÃO RESULTANTE DO MAPEAMENTO
- DELIMITAÇÃO DA ZEPEDREGAL
- CANAL DE BODOCONGÓ
- ÁREAS CONTAMINADAS E POLUIDAS
- ÁREAS DE ALUGAMENTO
- RESIDUÁRIOS COMUNITÁRIOS
- COLETA DE LIXO
- COMÉRCIO E SERVIÇO
- EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO
- EQUIPAMENTOS DE SAÚDE
- ESPAÇOS LIVRES
- ESPAÇOS RELIGIOSOS
- ESPORTES
- RUAS SEM PAVIMENTAÇÃO
- TRANSPORTE PÚBLICO

**MAPA DE CALOR**

O mapa mostra de que áreas da comunidade vão os participantes da oficina.

**OFICINA DO MAPEAMENTO PARTICIPATIVO**

Ao todo, 38 moradores do Pedregal participaram da oficina ajudando a localizar equipamentos e entender a história da comunidade.

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

Figura 07 - Cartilha Rosa Mística

## MAPEANDO TERRITÓRIOS POPULARES

ESTUDO PARTICIPATIVO DA ROSA MÍSTICA



### COMUNIDADES SÃO FEITAS DE HISTÓRIAS E AFETOS

Antes conhecida como "Bureca da Jil", a "Rosa Mística" já tem cerca de 60 anos.

Há algumas casas às margens do Riacho das Piebas, próximo à Mata de Loureiro, também conhecida como "Mata de Brá"

As crianças têm uma grande relação com a mata para o lazer, e também têm muito conhecimento sobre a comunidade.

O Clube de Mães e a SAB da Rosa Mística fecharam, mas a comunidade ainda realiza atividades sociais, políticas, ambientais e religiosas. Atualmente a ONG ARRPIA realiza trabalhos para preservação ambiental de Riacho das Piebas.

SE A CIDADE É PRODUZIDA POR TODOS NÓS...  
**...O DIREITO À CIDADE É DA GENTE**

O acesso de todas as pessoas da comunidade ao lazer, à cultura, à educação, à saúde, à moradia e ao saneamento é fundamental e garantido pela Constituição Federal.

**QUE PODEMOS FAZER?**

Nos organizar em entidades e movimentos na comunidade e exigir o que precisamos nos canais de participação e para os órgãos e gestores públicos.



O Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles, sediado no UFRN, faz parte da rede nacional e é inserido a investigações sobre a produção do espaço, direito à cidade e incidência política.

observatorio@paraiba@gmail.com  
@obsmetropolespb  
(83) 2101-1315

Este folheto é produto do Projeto de Extensão "Mapeamentos Participativos nos Assentamentos Populares de Emprego Especial" que faz parte do Programa de Extensão "Fortalecendo Capacidades e Ações Pela Direito à Cidade", apoiado pela PROBEX UFRN. Nela há um mapa participativo produzido a partir dos conhecimentos e percepções de pessoas que moram nessa comunidade. Espera-se que esta publicação contribua para as lutas das pessoas que lá vivem por seu direito à cidade.

**Equipe:**  
Demóstenes A. de Moraes  
Érica Izabel R. de Miranda  
Carolina B. Teiryuguchi  
Bruna A. de Lima  
Ana Clara V. e Medeiros  
Marta Alice S. de Oliveira  
Ana Caroline A. Alves  
Rafaela Beatriz M. Medeiros  
Vinícius P. Araújo  
Yohanna Tellysy M. G. da Silva

### POR CIDADES COM JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL

A chuva é natural, a inundação e os alagamentos são (ir)responsabilidades governamentais!

Em tempos de chuva, as áreas mais baixas alagam devido à falta de sistema de drenagem adequada.

Á água não tem para onde correr, e as casas às margens do riacho são as mais vulneráveis por isso, muitas sofrem com danos estruturais.

A poluição do riacho também é problema de saúde pública.

A falta de saneamento leva à contaminação das águas e ao aumento de doenças.

**QUE PODEMOS FAZER?**

Orientar crianças e adultos sobre os riscos do contato com ambientes poluídos.

Exigir ao Poder Público sistemas adequados de saneamento.



### E A INFRAESTRUTURA NA ROSA MÍSTICA? COMO SE DISTRIBUIU?

Ter ampla acesso à infraestrutura pública, bem como poder e fazer no cidade e transferir-las, fazem parte do direito à cidade.

**Queremos cidades justas!**

**LEGENDA**

- ÁREAS DE ALAGAMENTO
- ONIBUS - LINHAS
- CULTURA
- GOVERNAMENTO DE ASSISTÊNCIA
- POL. PARADIDATOS DE SAÚDE
- ESPAÇOS DE LER
- FALTA DE RESERVAÇÃO
- FALTA DE REGULARIZAÇÃO PÚBLICA
- FALTA DE PARQUEAMENTO
- SERVIÇOS BÁSICOS
- PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
- TERAPIAS PÚBLICAS
- DISTRIBUIÇÃO RESULTANTE DO MAPEAMENTO
- RIACHO DAS PIEBAS

### OFICINA DO MAPEAMENTO PARTICIPATIVO

As famílias que moram no Riacho das Piebas participaram de uma oficina de mapeamento participativo para identificar e registrar os pontos de interesse da comunidade.



**MAPA DE CALOR**

O mapa mostra de que áreas da comunidade são os participantes da oficina.

**CONCENTRAÇÃO DE MORADIARES**



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

Figura 08 - Cartilha Jardim Europa

## MAPEANDO TERRITÓRIOS POPULARES

ESTUDO PARTICIPATIVO DO JARDIM EUROPA



## COMUNIDADES SÃO FEITAS DE HISTÓRIAS...

Nova Brasília possui 6 comunidades dentro dela. Lá não possui bairros, são comunidades do bairro Nova Brasília.  
*Moradora do Jardim Europa*

As primeiras casas foram fruto de autoconstrução, e as primeiras ruas foram pavimentadas pela ação das moradoras.

A SAB Nova Brasília atualmente está em processo de rearticulação, e é importante para a organização popular do bairro e das comunidades.

### O QUE PODEMOS FAZER?

Nos organizar em entidades e movimentos na comunidade e exigir o que precisamos nos canais de participação e para os órgãos e gestores públicos.



## SE A CIDADE É PRODUZIDA POR TODOS NÓS...

**Insuficiência dos serviços públicos é uma (ir)responsabilidade governamental!**

A necessidade e a negligência estatal no Jardim Europa levou os próprios moradores a tomarem iniciativas para suprir demandas de distribuição de água, esgotamento sanitário, energia e pavimentação das vias.

**Fornecer esses serviços de forma adequada é dever do Poder Público!**



## ...O DIREITO À CIDADE É DA GENTE

Qualidade de vida é um direito de todo o cidadão.

O acesso de todas as pessoas da comunidade ao lazer, à cultura, à educação, à saúde, à moradia e ao saneamento é fundamental e garantido pela Constituição Federal.

**Mobilidade e moradias dignas devem ser garantidas!**

Os moradores sofrem com a limitação da frota de ônibus e isso dificulta a locomoção na cidade.

Se existem moradias em situação de risco, é dever do Poder Público oferecer segurança territorial.

## E A INFRAESTRUTURA NO JARDIM EUROPA? COMO SE DISTRIBUIU?

Ter acesso à infraestrutura pública, bem como participar ativamente na construção e transformação, fazem parte do direito à cidade.

Queremos cidades justas!

**LEGENDA**

- ÁREA DE HABITAÇÃO
- ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA "GOVERNINHO DE EDUCAÇÃO"
- ESPAÇOS RECREATIVOS
- QUADRA DE ESPORTE
- PAVIMENTAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA
- PROCESSO HISTÓRICO
- BLOCO DE SEGURANÇA DA EDIFICAÇÃO
- Moradoras do Jardim Europa

DELIMITAÇÃO RESULTANTE DO MAPEAMENTO

DELIMITAÇÃO DA ZEIS JARDIM EUROPA

**OPINIÃO DO MAPEAMENTO PARTICIPATIVO**

No mapa, as moradoras do Jardim Europa apontaram os pontos de interesse para localizar equipamentos e entender a história da comunidade.



**MAPA DE CALOR**

O mapa mostra as queixas das comunidades sobre participações da oficina.

MORADORAS EM DEBATE

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba, 2023.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como consequência de um cenário de abandono do Estado, tem se agravado a situação de vulnerabilidade das famílias de baixa renda no Brasil e há um crescente número de pessoas vivendo em territórios vulneráveis. Os assentamentos populares de Campina Grande-PB, apesar dos projetos de intervenções de urbanização que ocorrem desde a década de 1980, ainda constituem áreas precárias no que diz respeito às condições urbanísticas, infraestruturais, de serviços e ambientais.

Essas questões decorrem da falta de centralidade da questão dos assentamentos populares na agenda pública municipal, além de que, diferente do que ocorre na cidade formal, esses assentamentos não são devidamente mapeados. Assim, intervir nestes territórios de modo articulado, inclusivo e participativo é tarefa fundamental para a atuação do profissional de arquitetura e do urbanismo e para os órgãos responsáveis pelo planejamento da cidade.

No atual contexto político, social e econômico é fundamental a exploração de alternativas metodológicas que fortaleçam e instrumentalizem as intervenções em comunidades mais vulneráveis. O Atlas da precariedade habitacional dos assentamentos de Campina Grande-PB pode apoiar a implementação de políticas públicas e ações necessárias para a melhoria da qualidade de vida no meio urbano, contribuindo para a adequação das condições de infraestrutura, equipamentos e serviços básicos. A presente pesquisa, a partir dos dados e informações sistematizados e das análises realizadas, disponibiliza um conjunto significativo de subsídios para uma política municipal de habitação.

Nos estudos iniciais sobre a inserção urbana dos assentamentos populares de Campina Grande, constatou-se situações de insuficiência e inadequação quanto ao acesso a serviços e equipamentos básicos, condição fundamental para a garantia do direito à cidade. Esses primeiros dados levantados já apontam para a negligência do poder público e a necessidade de construção de políticas públicas que priorizem os investimentos nesses assentamentos, para a formação de uma Campina Grande democrática, inclusiva e justa.

Sendo assim, é de suma importância, através da realização de levantamentos e diagnósticos, a atualização de dados e propostas para a melhoria das condições de habitação e também a revisão das legislações que orientam o desenvolvimento da cidade, a exemplo do Plano Diretor. Para tanto, faz-se necessário que metodologias participativas de mapeamento sejam regulamentadas e incorporadas à prática estatal.

O projeto de extensão Mapeamentos Participativos nos Assentamentos Populares de Campina Grande buscou identificar, em conjunto às comunidades do Pedregal, Rosa Mística e Jardim Europa, os problemas e potenciais de cada área, também avaliando a atuação do poder público nesses territórios. Com isso, as ações realizadas pelo projeto objetivavam fomentar ações de incidência política na luta por direitos e podem contribuir à implementação de programas e intervenções para a melhoria e adequação de suas condições.

Reconhecer os assentamentos populares de Campina Grande-PB é imprescindível para fomentar políticas públicas que atendam às necessidades e demandas de parte expressiva da população que se encontra em situação de precariedade e vulnerabilidade socioambiental na cidade. O reconhecimento das condições dos assentamentos a partir da união de informações levantadas por dados objetivos técnicos e pelas percepções de seus moradores é um meio de construção de cidades mais democráticas, inclusivas e justas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Helen Karolynne de Moura; MORAES, Demóstenes Andrade de. **Atlas da precariedade habitacional e de práticas de assessorias técnicas em assentamentos populares**. UFCG, Campina Grande, 2021 (Relatório de PIBITI).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos Precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

CIASCA, Kaian Nóbrega Maryssael. Memória, identidade e território: mapas afetivos como indicadores de hábitos culturais. **Revista do centro de pesquisa e formação**, v. 6, p. 207-221, 2018.

FEITOSA, Flávia da Fonseca et al. IMMerSe: an integrated methodology for mapping and classifying precarious settlements. **Applied Geography**, v. 133, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: Aglomerados Subnormais, 2010**. Disponível em: [censo2010.ibge.gov.br/agsn/](http://censo2010.ibge.gov.br/agsn/).

Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agglomerados Subnormais, 2019**. Disponível em: Favelas e Comunidades Urbanas | IBGE. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

MIRANDA, L. **Atlas da precariedade habitacional em favelas de João Pessoa e Campina/PB. Chamada CNPq N°02/2020**. Bolsa de Produtividade em

Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora – DT, 2020.

MITLIN, Diana; THOMPSON, John. Participatory approaches in urban areas: strengthening civil society or reinforcing the status quo? **Environment And Urbanization**, Londres, v. 7, n. 1, p. 231-250, abr. 1995.

RISLER, Julia; ARES, Pablo. **Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa**. Buenos Aires, 2013.

SANTOS, Camila Silva dos; MORAES, Demóstenes Andrade de. **As condições de acesso à água nas ZEIS Pedregal e Jardim Europa em Campina Grande/PB no contexto da COVID-19**. UFCG, Campina Grande, 2021 (Relatório de PIBIC).

SILVA, C. N. da; VERBICARO, C. C. O mapeamento participativo como metodologia de análise do território. **Scientia Plena**, v. 12, n. 6, 2016.

SYDENSTRICKER-NETO, John. Mapeamentos participativos: pressupostos, valores, instrumentos e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 2, p. 73-96, 2008.

TOMAZ, Yasminni Parra. Cartografia participativa aplicada ao desenho ambiental. **Revista LABVERDE**, v. 10, n. 01, 2020.

MEDEIROS, Ana Clara Vieira e; MIRANDA, Lívia Bezerra de. **Precariedade Habitacional em catalogação: Atlas da precariedade habitacional e práticas de assessorias técnicas em assentamentos precários de João Pessoa - PB**.

UFCG, Campina Grande, 2023 (Relatório de PIBIC).

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## SOS PONTA NEGRA: uma análise da participação social para embargar a construção de edifícios nas encostas do Morro do Careca

Karen Ann Câmara Bezerra Sá (UFERSA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL



## RESUMO

Este estudo teórico-empírico examina o processo de participação social focalizando o “Movimento SOS Ponta Negra” que surgiu para se opor a construção de edifícios nas encostas do Morro do Careca. O estudo é resultado de uma investigação detalhada de natureza qualitativa e interpretativa em documentos, informações coletadas por meios de entrevistas primárias, observações, levantamento de entrevistas concedidas por agentes aos veículos de comunicação, além de análise de informações disponíveis na internet. Como resultado, a pesquisa identificou que o Movimento SOS Ponta Negra foi crucial para mudar o curso das decisões relativas as construções dos edifícios nas encostas do Morro. Os detalhes da pesquisa podem auxiliar na compreensão da complexa rede que se forma no processo de mobilização social envolvendo poder, estratégias, interesses que unem ou separaram agentes sociais, além do papel da internet e da comunicação.

**Palavras-chave:** participação social; cidade; urbanização.

## Intrdução

Os processos de articulação e de mobilização social partem de uma concepção de democracia baseada na melhoria de valores e instituições por meio do papel ativo da sociedade civil. Mas será que a participação da sociedade civil pode cumprir essa ambição? Será que a sociedade civil tem força realmente? Ou as vitórias são grandes coincidências ou obra do acaso? A participação da sociedade civil de Natal para embargar a construção de edifícios nas encostas do Morro do Careca revelou-se um movimento promissor e vitorioso até o momento.

Os edifícios planejados para as encostas do Morro do Careca tornaram-se publicamente conhecidos em setembro de 2006, quando um morador folheava uma revista e viu um anúncio de um edifício à venda. As denúncias sobre as construções foram publicadas em seu com textos e imagens que buscavam demonstrar a possibilidade de obstrução da vista do principal cartão postal da cidade. A notícia rapidamente mobilizou a imprensa e a população local, desencadeando um movimento conhecido como “SOS Ponta Negra”.

Os edifícios eram de propriedade das empresas: Natal r r Empreendimentos Imobiliários Ltda. ( r ); Metro Quadrado (Monte Sinai); CTE Engenharia Ltda. Costa ( /D r da Vila), e; Participações e Empreendimentos Imobiliários Ltda. ( de Ponta Negra). (SOS PONTA NEGRA, 2009). E alguns deles já haviam estabelecido seus canteiros de obra, conforme indicado posteriormente (Figura 1) (SOS PONTA NEGRA, 2009):

**Figura 1:** Vista aérea com a localização dos canteiros de obras dos empreendimentos imobiliários (em vermelho) previstos na Vila de Ponta Negra (em azul, a área do Campodo Botafogo).



Fonte: SOS Ponta Negra (2010) (Adaptado pela autora).

Além dos edifícios mencionados, tramitava um pedido de licença ambiental na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo para construção de mais um edifício no mesmo local, resultado de uma parceria entre as Empresas Metro Quadrado e Mar Aberto Construções (D r ).

A construção dos edifícios provocou amplas discussões e foi alvo de diversas mobilizações públicas e manifestações simbólicas na cidade. De um lado, o Movimento SOS Ponta Negra se posicionou contra a construção dos prédios, enquanto do outro lado há uma associação entre o SINDUSCON/RN, o CRECI/RN e o Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil, que apoiam a edificação dos prédios. Esses atores têm se articulado com outros agentes sociais, formando uma espécie de rede ou coalizão, visando viabilizar seus interesses em relação à Ponta Negra. Embora esses interesses, que influenciam a configuração do bairro, sejam variados e dinâmicos, é possível identificar duas correntes de interesses sociais opostos, o grupo favorável ao crescimento e o grupo contrário ao crescimento, que remetem a um conflito de práticas ideológicas, econômicas e políticas que representam a divisão básica existente na própria sociedade (GOTTDIENER, 1993).

Durante o processo de sistematização das informações dividimos a participação social em dois momentos: a primeira etapa, iniciada em 2006, caracterizada pela suspensão das licenças ambientais pela prefeitura de Natal e pela intervenção do Ministério Público no caso, e; a segunda etapa, iniciada em 2010, com a liberação da licença ambiental pela SEMURB para construção de um dos edifícios, que solicitava novas licenças ambientais.

### Primeira etapa

Em 2006, durante a administração do Prefeito Carlos Eduardo Alves, ocorreu a averiguação dos processos de licenciamento ambiental e a suspensão das licenças ambientais concedidas as Construtoras. Ministério Público em resposta ao Movimento SOS Ponta Negra, requisitou estudos técnicos à Subcoordenadoria de Gerenciamento Costeiro do IDEMA, que analisaram as encostas do Morro do Careca e o potencial impacto da verticalização na área. Segundo a



Promotoria de Meio Ambiente, o impacto econômico desses edifícios é significativo, especialmente no setor turístico que tem a natureza como crucial.

A disposição do Prefeito em reavaliar as licenças concedidas para construção dos edifícios, conduziu o Ministério Público a não ajuizar uma ação civil pública, mas a remeter um laudo técnico no dia 2 de outubro de 2006, solicitando o cancelamento da licença ambiental concedida em 2005 à Participações e Empreendimentos Imobiliários Ltda. No laudo, o Órgão destacou entre outros aspectos, a ausência dos estudos de impacto visual e de comprometimento da rede de esgotamento sanitário, como previstos na Lei Federal nº 6.938 de 1981; a SEMURB, diversamente da referida Lei, centrou-se nos aspectos urbanísticos, considerando tão somente o Plano Diretor de 1994. Além disso, o órgão recomendou também a anulação de todas as demais licenças concedidas para obras superiores a 7,5 (sete metros e meio), na Vila de Ponta Negra.

Com base no laudo do Ministério Público, o empreendimento da – que motivou sua ação – foi reavaliado pela Procuradoria Geral do Município (PGM), que concluiu que haviam falhas no licenciamento ambiental suficientes para motivar a suspensão liminar da licença para uma reanálise. Concordando com as recomendações do Órgão e acrescentando mais um ponto para respaldar a suspensão: o fato de o processo não ter sido remetido para o Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (CONPLAM).

A polêmica instaurada em torno desses edifícios formou-se principalmente porque as licenças ambientais concedidas pela SEMURB atendiam às exigências urbanísticas previstas no Plano Diretor de 1994, que considerava a área da Vila de Ponta Negra, onde estavam sendo erguidos empreendimentos, Zona de Adensamento Básico sem limite de gabarito. Entretanto, o local específico das construções estava a apenas uma rua (José Bragança) da Zona Especial Turística 1, onde o limite de gabarito era de 7,5 m (sete metros e meio). Ademais a área já constava no texto do Plano Diretor de 2007 (em trâmite no CONPLAM na época), para ser transformada em Área Especial de Interesse Social (AEIS). (GRANDES TEMAS, 2006).

A defesa da paisagem do Morro do Careca encontra respaldo na própria legislação, pois, segundo a Procuradora Geral do Município, mesmo que os empreendimentos atendessem à legislação do Plano Diretor de 1994, não significaria dizer que o licenciamento ambiental não pudesse ser suspenso. (GRANDES TEMAS, 2006).

Para a Procuradoria, tanto a Lei Municipal quanto a Federal deixam claro a possibilidade de a Administração Municipal rever seus atos a qualquer tempo, particularmente, quando se trata de licença ambiental, que por seu caráter precário, deveria ser chamada de autorização, visto que não tem caráter definitivo, ao contrário de outras licenças administrativas.

A Procuradoria acrescentou que devido à legislação ambiental ser recente, ainda existe a crença de que apenas o Plano Diretor, assim como o Código de Obras<sup>1</sup> são documentos básicos para se conceder a licença urbanística para edificar no município, desconsiderando-se que o licenciamento ambiental é avaliado com base nas normas federais e municipais (GRANDES TEMAS, 2006).

O Prefeito ordenou no dia 04 de outubro de 2006, seguindo orientação da PGM, a suspensão de todas as obras que seriam erguidas nas encostas do Morro do Careca. O emaranhado de incertezas que emergiram em relação ao traçado exato dos limites da ZET-1 também contribuiu para sua decisão. Em 1987, a SEMURB estabeleceu uma linha imaginária Engenheiro Roberto Freire que, com o tempo, foi sendo ajustada para incluir a área próxima ao Morro do Careca, anteriormente situada um quarteirão acima. Em 1994, uma alteração na lei resultou em modificações no mapa da área, sem escala definida, levantando questões sobre sua interpretação e precisão. Essas mudanças foram documentadas no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 1987 e merecem investigação adicional (GRANDES TEMAS, 2006).

<sup>1</sup> Lei complementar nº 55



Apesar da decisão do Executivo Municipal, os responsáveis pelos empreendimentos poderiam anexar os estudos pendentes e solicitar novas licenças à SEMURB para construção no local (TRIBUNA DO NORTE, 22/12/2006d). O Prefeito, à época, declarou que apoiava o crescimento urbano com ordem e respeito à legislação, mas lamentava a falta de bom senso por parte dos investidores nesse caso dos edifícios, em que é evidente mesmo para leigos, que tais construções afetarão a paisagem (TRIBUNA DO NORTE, 4/10/2006a).

A discussão sobre o crescimento da cidade, a qual o Prefeito faz menção, tem se feito presente em vários discursos. Embora refutado pela prefeitura nesse momento, essa ideologia, juntamente com as atividades do turismo e da construção civil, são elementos básicos, nos quais se fundamentam a confluência de interesses do Estado e do Capital (GOTTDIENER, 1993).

Os grupos contrários ao embargo da construção dos edifícios têm feito uso desse mito da ideologia do crescimento e dos conceitos de desenvolvimento no plano local para legitimar a atividade da construção civil e do turismo, ambos aclamados pela sua magnífica capacidade de gerar “emprego e renda” (TRIBUNA DO NORTE, 19/12/2006c).

Esse mito do crescimento se popularizou, segundo Lefebvre (2008) em virtude do apanágio dos níveis de emprego. Contudo, já na década de 1970, o autor observou existência de experiências diferentes, alertando que a crença na produção e na produtividade de forma indefinida para alçar novos patamares de crescimento econômico e suprir necessidades materiais e imateriais da sociedade não se sustentava mais. Igualmente, eram seus complementos, a ideologia do crescimento das empresas e dos benefícios gerados pelas técnicas com conseqüências diretas na redução da qualidade de vida dos centros urbanos, destruição da natureza e dos recursos naturais. (LEFEBVRE, 2008).

De acordo com Gottdiener (1993), a ideologia pró-crescimento prega que quanto mais habitação e empreendimentos comerciais, há mais geração de receita. A explicação seria o aumento da circulação de pessoas, que geraria o incremento das vendas nos estabelecimentos locais, implicando no aumento dos impostos e na geração de mais empregos devido ao gasto local, o que significa que todos sairiam ganhando. Entretanto, essa percepção de que esse crescimento é mitológico já se faz sentir no bairro. As pessoas organizadas no Movimento SOS Ponta Negra realizaram pesquisas e os dados iniciais demonstraram que o surgimento de prédios e novos moradores não afetaram o faturamento do comércio local porque os novos moradores não participam da dinâmica local preferem fazer suas compras em comércios fora da Vila de Ponta Negra.

O posicionamento das entidades que defendem o embargo da construção dos edifícios na encosta do Morro é semelhante ao que Gottdiener (1993) chama de ideologia do não crescimento, que, segundo o autor, defende que há um desequilíbrio entre a capacidade de infraestrutura local e a demanda de pessoas e empreendimentos na cidade, que a redução de impostos é superada por novas necessidades de gastos fiscais e que há um aumento dos níveis de poluição, do trânsito, da criminalidade e da violência, indicando que o contexto empírico tem refutado, veementemente, os resultados positivos apontados pela ideologia pró- crescimento.

Observa-se que essas idéias são corroboradas pelo Presidente da Associação dos Moradores da Vila de Ponta Negra, que salientou a ausência de condições de esgotamento sanitário adequado no bairro para receber novos moradores, particularmente, sobre a Vila, ressaltou as suas ruas estreitas, que não comportam tráfego intenso de veículos, e o aumento do tráfico de drogas associado à entrada de novos moradores que consomem as drogas estimulando o comércio ilícito no local e o envolvimento de adolescentes no tráfico de entorpecentes, além do aumento da violência.

Há elementos que indicam que os agentes sociais articulam-se e agem em redes amorfas para viabilizarem seus interesses, sejam aqueles que atuam no âmbito da ideologia pró-crescimento ou da ideologia do não crescimento, mas os agentes da ideologia pró-crescimento parecem camuflar determinadas conexões. Para levar a termo essa hipótese, partiu-se, inicialmente, da coincidência verificada entre os discursos dos agentes sociais do mercado imobiliário e do



Representante do Conselho Comunitário de Ponta Negra<sup>2</sup>, que argumenta em defesa da geração de empregos para a comunidade a despeito das preocupações ambientais levantadas e posiciona-se contra o embargo das obras, destacando a necessidade de permitir o crescimento econômico da área em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor de 1994, expressando frustração com a paralisação do desenvolvimento.

Vale salientar que essa é a primeira vez que um representante do Conselho compartilha ideias semelhantes aos agentes do mercado imobiliário. A utilização de carro de som para divulgar e influenciar a comunidade gerou desconfianças porque o Conselho não tem orçamento, não arrecada fundos; ao mesmo tempo que a comunidade não foi informada sobre a origem dos recursos para atividades dessa natureza. As suspeitas se formaram durante a eleição para o Conselho, quando o então Presidente ainda candidato, distribuiu aguardente em um gesto popular na região, embora a origem do dinheiro para isso seja desconhecida. É possível cogitar que a rede pró-crescimento tenha agido para cooptar o Conselho Comunitário.

Gottdiener (1993) aborda essa questão quando trata das características que diferenciam a atuação das redes de crescimento ou desenvolvimento em relação aos atores sociais que agem individualmente. O autor explica que as coligações articuladas dentro das redes de crescimento podem incluir elementos de fora da classe capitalista, como os trabalhadores, os sindicatos, lideranças comunitárias entre outros. Esses indivíduos se encarregam de defender ativamente a ideologia pró-crescimento, que ganha maior poder de convencimento e legitimidade pública, simplesmente, porque as comunidades, para o bom clima dos negócios, precisam aceitar os interesses desenvolvimentistas, de forma positiva<sup>3</sup>. De modo que essas redes utilizam-se de manobras corruptas para agilizar seus projetos e o crescimento rápido, sem, entretanto, manifestar seu desejo real abertamente.

Nesse sentido, a análise de Lima (2001) sobre os Planos Diretores de Natal até 1994, enfatiza que os atores sociais que defendem o crescimento da cidade, a exemplo do SINDUSCON/RN e do CRECI/RN, já estão habituados a influenciarem e exercerem pressão em defesa dos seus interesses no processo de planejamento urbanístico da cidade; pois sabem que o domínio do espaço é feito através desse instrumento (SOJA, 1993). No que concerne aos moradores do bairro, esse interesse é mais recente, mas foi ampliado a partir do Movimento SOS Ponta Negra que focalizava na busca de soluções para diferentes problemas existentes no bairro (drenagem, esgotamento sanitário, revisão do plano diretor etc.).

Vale ressaltar que um grupo específico do Movimento SOS Ponta Negra se interessou pelo Plano Diretor/2007. Esse grupo de moradores apresentou uma proposta de Plano Setorial e a Área Especial de Interesse Social - AEIS para Ponta Negra, aprovada. O Plano Setorial e a AEIS foram conquistas da participação social que freio os interesses no bairro porque disciplinou e limitou as construções, evidenciado pelo fato de que de 2007 em diante não houve licença concedida, exceto as 139 que já estavam em curso.

Para elaboração dessas propostas, referentes ao Plano Setorial (art. 90, cap. VIII) e a Área de Interesse Social (AEIS) (artigo 22), o grupo da ideologia do “não crescimento”, contou com o apoio técnico de equipes da UFRN. E, para pressionar os vereadores na votação de seus interesses, o SOS Ponta Negra conseguiu mobilizar um número significativo de pessoas do bairro e levá-los para a Câmara Municipal de Natal, no dia 9 de maio de 2007, quando ocorreu a votação do Plano Diretor.

Apesar das propostas, certamente, contrariarem interesses imobiliários no bairro, a Câmara Municipal de Natal aprovou o Plano Setorial e a demarcação da AEIS de Ponta Negra, sem muito desgaste. Na análise das imagens do dia da votação conclui-se que essas propostas aprovadas não foram o principal foco das discussões na Câmara, concentradas nas

<sup>2</sup> O Presidente Emanuel Damasceno tem 52 anos, era menino de rua e veio morar em Ponta Negra com 9 anos de idade no Antigo Patronato. Foi adotado por uma família que o levou para ser jardineiro. Ele possui pouca instrução e apresentou um discurso com muitas frases prontas. (OB4, 2009).

<sup>3</sup> Observação da pesquisadora: no caso empírico observa-se que os atores do mercado imobiliário esperam que a comunidade receba as ideias desenvolvimentistas não apenas de bom grado, mas de forma pitoresca, ou seja, que concebam a verticalização de suas áreas como a configuração de uma beleza plástica apreciável, termo utilizado pelo Presidente do CRECI/RN no Programa Grandes Temas da TVU (2006).



pressões exercidas em torno das emendas à liberação das construções na Zona Norte e nas franjas do Parque das Dunas.

Embora a AEIS Ponta Negra esteja demarcada e o Plano Setorial aprovado, ambos não foram regulamentados em função da força política contrária na Câmara Municipal de Natal (MS1, 2009), não obstante, fica proibido: “(I) – novos desmembramentos ou remembramentos, exceto para os usos institucionais e áreas verdes e, (II) – o gabarito superior a 7,5 m (sete metros e meio)” (NATAL/PLANO DIRETOR, 2007, art. 25):

A área do bairro onde foi demarcada a AEIS é dotada de características singulares e irreplicáveis. Situa-se em um ponto que congrega a enseada da praia de Ponta Negra, e margeada por imponente vegetação de dunas e complexo dunar singular onde a duna principal é Morro do Careca, situados na Zona de Proteção Ambiental – ZPA-6, sobre a qual foi construída tanto a identidade cultural da cidade, quanto à identidade do mercado de paisagens (Mapa 1).

Os interesses contrários a manutenção da AEIS representam diferenças concretas entre os atores, elas refletem a própria dialética do espaço, na qual de um lado, estão aqueles que defendem o valor de uso do espaço, que produz o espaço social, e do outro, o valor de troca, que produz o espaço abstrato (LEFEBVRE, 2001; 2006).

Ademais, não se pode perder de vista que as novas raridades presentes naquele local representam, além da identidade cultural da cidade, a fonte de exploração para o mercado de paisagem, particularmente, o visual do Morro do Careca que estampa encartes de diversos empreendimentos imobiliários lançados no bairro, com seus apartamentos de segunda residência voltados, principalmente, aos turistas estrangeiros.

Conforme abordado, anteriormente, o representante do Conselho Comunitário, à época, assim como os agentes do mercado imobiliários, em consonância com as idéias da rede pró-crescimento, são contrários à demarcação da AEIS. O argumento central é que o instrumento da AEIS conspira contra a liberdade das pessoas de decidirem sobre seus bens impedindo-as de alcançarem patamares econômicos mais elevados.

**Mapa 1:** Mapa da imagem aérea da Área Especial de Interesse Social – AEIS de Ponta Negra, que compreende uma fração do espaço da Vila de Ponta Negra, margeando as encostas do Morro do Careca e a Zona de Proteção Ambiental – ZPA-6.



Fonte: Natal (2009b) (Adaptado pela autora).

Indagado sobre o suposto abaixo-assinado que membros da gestão do Conselho estavam organizando para minar a regulamentação da AEIS na Câmara Municipal de Natal, um dos membros da Associação da Vila de Ponta Negra declarou que os moradores do bairro pouco sabem sobre o significado da AEIS.

Não obstante, é importante considerar que além desse conflito ideológico, relativo aos conceitos de crescimento ou desenvolvimento, o valor da terra, como afirmou Gottdiener (1993), é um produto social, que pode ser, potencialmente, explorado por indivíduos, independente do seu extrato social, pois, além do seu valor de troca ser versátil, tende a valorização, progressivamente, devido às relações capitalistas que impõem essa condição.

Observa-se que essa “oportunidade” de participar do mercado de terras é, aparentemente, mais ilusória do que real para determinadas frações de classe, principalmente, para aqueles que possuem apenas a propriedade onde reside. Por outro lado, é perceptível que essa oportunidade se transformasse em “direito”, funcionando como um mecanismo que findapor agregar substância à ideologia pró-crescimento, pois, lhe confere uma conotação moral, de liberdade e de democracia.

Entretanto, famílias muito pobres participam desse mercado de terras uma única vez e, ao invés, de mudar para uma vida melhor, como demonstra o relato acima, retornam ao lugar de origem em uma condição inferior aquela que possuíam anteriormente.

Como identificou Gottdiener (1993), a ideologia do crescimento é compartilhada não apenas pelas classes capitalistas, mas também pelos governos locais, que necessitam do crescimento para sobreviver e sustentar sua burocracia.

Essa sólida coincidência de interesses é notória entre os representantes do setor público de Natal, que lidam com o turismo e com as questões urbanas na cidade. Na opinião deles, a solução para o desenvolvimento econômico e social da Vila não perpassa pela segurança da manutenção da terra nas mãos dos nativos, considerada fonte de poder social, segundo Harvey (1992). Ao contrário, a venda das mesmas é a carta de alforria de cada um deles.

É interessante notar no discurso dos agentes públicos, que além da felicidade e da qualidade de vida estarem associadas, de modo inquestionável a valores monetários, o “econômico sempre se vincula a uma ordem moral”, como afirmou Lefebvre (2008, p. 128).

É fundamental ressaltar a capacidade de manipulação que as redes pró-crescimento, atuantes na cidade, têm demonstrado nos últimos anos. Assim como observou Gottdiener (1993) apud Gottdiener (1977), em seu estudo em um distrito de , onde idenficou um grupo seletor de líderes políticos, funcionários da cidade, advogados, empreendedores e especuladores, que trabalhavam juntos para viabilizar o crescimento em prol do próprio grupo.

Em Natal, uma investigação do Ministério Público, denominada de “operação impacto”, detectou o envolvimento de atores públicos no favorecimento de interesses particulares através da compra e venda de voto, a princípio envolvendo vereadores e corretores imobiliários, interessados em aprovar emendas para seus próprios e múltiplos propósitos no processo legislativo de elaboração do Plano Diretor de 2007.

Em decorrência das investigações, o Ministério Público do Rio Grande do Norte indiciou vinte e duas pessoas<sup>447</sup>, no dia 23 de julho de 2008, ao Juiz de Direito da 4ª Vara Criminal da Comarca de Natal (NO MINUTO, 24/07/2008).

<sup>4</sup> Foram denunciados pelo Ministério Público pela prática do crime de corrupção passiva os vereadores: Emilson Medeiros dos Santos, Dickson Ricardo Nasser dos Santos, Geraldo Ramos dos Santos Neto, Tiroso Renato Dantas, Adão Eridan de Andrade, Adenúbio de Melo Gonzaga, Aluisio Machado Cunha, Antônio Carlos Jesus dos Santos, Júlio Henrique Nunes Protásio da Silva, Francisco Sales de Aquino Neto, **Edson (Sargento) Siqueira de Lima**, Salatiel Maciel de Souza, Edivan Martins Teixeira, Sid Marques Fonseca, Klaus Charlie Nogueira Serafim de Melo, Francisco de Assis de Souza e Herme Soares Fonseca. Foi denunciado pelo Ministério Público pelos crimes de corrupção ativa e lavagem de dinheiro: **Ricardo Cabral Abreu (principal sócio da Abreu Imóveis, uma das agências mais atuantes na cidade)**. Pelo crime de corrupção ativa: Cristiane Barreto Amaral Abreu. E pela prática do crime de lavagem de dinheiro: José Cabral Fagundes, João Francisco Garcia Hernandez e Joseilton Fonseca da Silva. (NO MINUTO, 24/07/2008).

## Segunda Etapa

A possibilidade concedida aos investidores de reenviarem seus projetos, solicitando novas licenças ambientais a SEMURBE, resultou em uma segunda etapa de mobilização social em 2010.

Após as licenças ambientais terem recebido suspensão liminar, os investidores entraram com ações judiciais pleiteando a liberação das obras, que estavam sendo analisadas pela justiça. No dia 26 de janeiro de 2010, um juiz, acompanhado de um representante do Ministério Público, visitou os edifícios no intuito de emitir seu parecer sobre a continuidade ou não das obras. Na ocasião, descobriram que uma das obras embargadas em 2006 – o condomínio *Imagem*, também conhecido por *Imagem* da Vila de Ponta Negra, da CTE Engenharia – havia sido novamente liberado pela SEMURB (TN, 27/01/2010).

O Secretário da SEMURB, quando indagado sobre a atuação e a importância do Ministério Público, da Câmara Municipal, da SEMURB e do chefe do Executivo, respondeu que essas quatro instituições deveriam trabalhar juntas para construir uma cidade melhor, entretanto reclamou da falta de colaboração e que a SEMURB estava buscando uma ação colaborativa.

Na prática, a liberação do empreendimento *Imagem* demonstrou que a SEMURB não está buscando essa integração, como declarou o Secretário, uma vez que essa obra foi alvo desde 2006, de inúmeras discussões e protestos por parte da sociedade civil.

Portanto, não fazia sentido que sua reautorização fosse feita sem nenhuma comunicação prévia aos órgãos envolvidos e em pleno mês de janeiro, durante o recesso da Câmara Municipal de Natal e do Ministério Público do RN (TN, 28/01/2010).

O discurso do Secretário da SEMURB, ao afirmar que “não há na legislação ambiental e urbanística nada que impeça a construção”, demonstra que ele não concordava com a necessidade de estudos de impactos paisagísticos e da rede de esgotamento sanitário (Lei Federal nº 6.938, de 1981), conforme havia sido determinado no processo pela Procuradoria Geral do Município. Da primeira etapa do caso, apenas, uma das determinações fora considerada, a submissão do empreendimento à avaliação do CONPLAM (TN, 28/01/2010). Nesse Conselho o empreendimento recebeu aprovação unânime.

Dos que votaram a favor da liberação da licença, conforme a lista abaixo (figura 2) registra-se: o representante da Associação Profissional dos Geólogos do RN – AGERN, Francisco Assuero B. de França; o representante da Câmara Municipal de Natal, o Vereador Raniere Barbosa; o representante do Exército Brasileiro, Edson Massayuri Hiroshi; o representante da Federação do Comércio – FECOMERCIO RN, Ronald Gurgel; o representante da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte – FIERN, a suplente Ana Adalgisa Dias Paulino (o titular Sílvio Bezerra não votou); o representante do Governo do Estado, o suplente Aldo Medeiros Júnior (o titular Fábio Ricardo Silva Góis não votou); o representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil Seção RN – IAB, Nélio Lúcio Archanjo; o representante do Sindicato dos Economistas, Davi Queiroz de Medeiros; o representante do Sindicato dos Sociólogos, Suplente Keila Brandão Cavalcanti (o titular Manoel Matias Filho não votou); o representante da UFRN, Fabrício de Paula Leitão; o Presidente do CONPLAN, o Secretário de Meio Ambiente e Urbanismo, Kalazans Bezerra, se absteve de votar; já o Vice-Presidente, Fabrício de Paula Leitão, votou favorável, mas não representando o CONPLAM e, sim, representando a UFRN. Os representantes da Aeronáutica, Clube dos Engenheiros, Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Beneficentes do Estado do RN – FECEB, Instituto Histórico e Geográfico, Marinha e OAB, não votaram. Portanto, **dez representantes votaram a favor e 7 se abstiveram de votar. Não houve um voto contra** (SOS PONTA NEGRA, 2009, grifo nosso).

**Figura 2:** Documento da folha de votação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – CONPLAM – Processo nº 032448/2007-89 de 08/12/2009.

CONPLAM - Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente

**FOLHA DE VOTAÇÃO**

Processo nº: 032448/2007-89 Data: 08/12/09  
 Cons. Revisor: Nélio Archanjo Interessado: \_\_\_\_\_ Presidente: \_\_\_\_\_

ENTIDADE	CONSELHEIRO	FUNÇÃO	VOTO		
			SIM	NÃO	ABS.
1 CONPLAM	Katuzana Louzã Bezerra da Silva	Presidente			
	Fabrizio de Paula Letão	Vice-Presidente			
2 Aeronáutica	Jose Bonifácio da B. Neto	Titular			
	Raimundo Nonato Mota	Suplente			
3 AGERN	Francisco Assuero B. de França	Titular	X	X	
		Suplente			
4 Câmara	Renery de Medeiros Barbosa	Titular	X	X	
	Maurício Gurgel Praxedes Filho	Suplente			
5 Cãbe Engª	Wilson Luiz Cardoso	Titular			
	Claudio Negrinhos Bezerra	Suplente			
6 Extróito	Ebison Matsuyuki Hiroshi	Titular	X	X	
	Claudio Alexandre de A. Freitas	Suplente			
7 FECEB	Daysson Marques de Moura	Titular			
	José Vicente de Assis	Suplente			
8 Fecomercio	Ronald Gurgel	Titular	X	X	
	Cecílio Francisco Neto	Suplente			
9 FIERN	Sélio de Araújo Bezerra	Titular	X	X	
	Ana Adalgisa Dias Paulino	Suplente			
10 Governo RN	Fábio Ricardo Silva Góes	Titular	X	X	
	Aldo Medeiros Junior	Suplente			
11 IAB	Nélio Lôio Archanjo	Titular	X	X	
	Luciano Luiz Páiva de Barros	Suplente			
12 Inst. Hist. Geo.	Gutenberg Medeiros Costa	Titular			
	Erigarid Ramalho Dantas	Suplente			
13 Marinha	Francisco José S. de Vasconcelos	Titular			
	Marcos da Cunha Borges	Suplente			
14 OAB	Marcelo Maranhão Alves Cardoso	Titular			
	Carlos Frederico Vieira Pires	Suplente			
15 Sind. Econ.	Davi Queiroz de Medeiros	Titular	X	X	
	Francisca Elianete de L. Rodrigues	Suplente			
16 Sind. Soc.	Manoel Matias Filho	Titular	X	X	
	Keila Brandão Cavalcanti	Suplente			
17 UFRN	Fabrizio de Paula Letão	Titular	X	X	
	Maria Cristina de Moraes	Suplente			
TOTALIZAÇÃO:			16/17		

Fonte: SOS PONTA NEGRA (2010)

Os conselhos consultivos constituem uma parte importante da estrutura pública, talvez o exemplo mais notório onde as esferas públicas e privadas se tornam indistinguíveis, neles se concentram partes interessadas enquanto indivíduos particulares ou membro de coalizões ou grupos seletos que procuram favorecer seus interesses, através dos poderes de intervenção conferidos a essas comissões (GOTTDIENER, 1993).

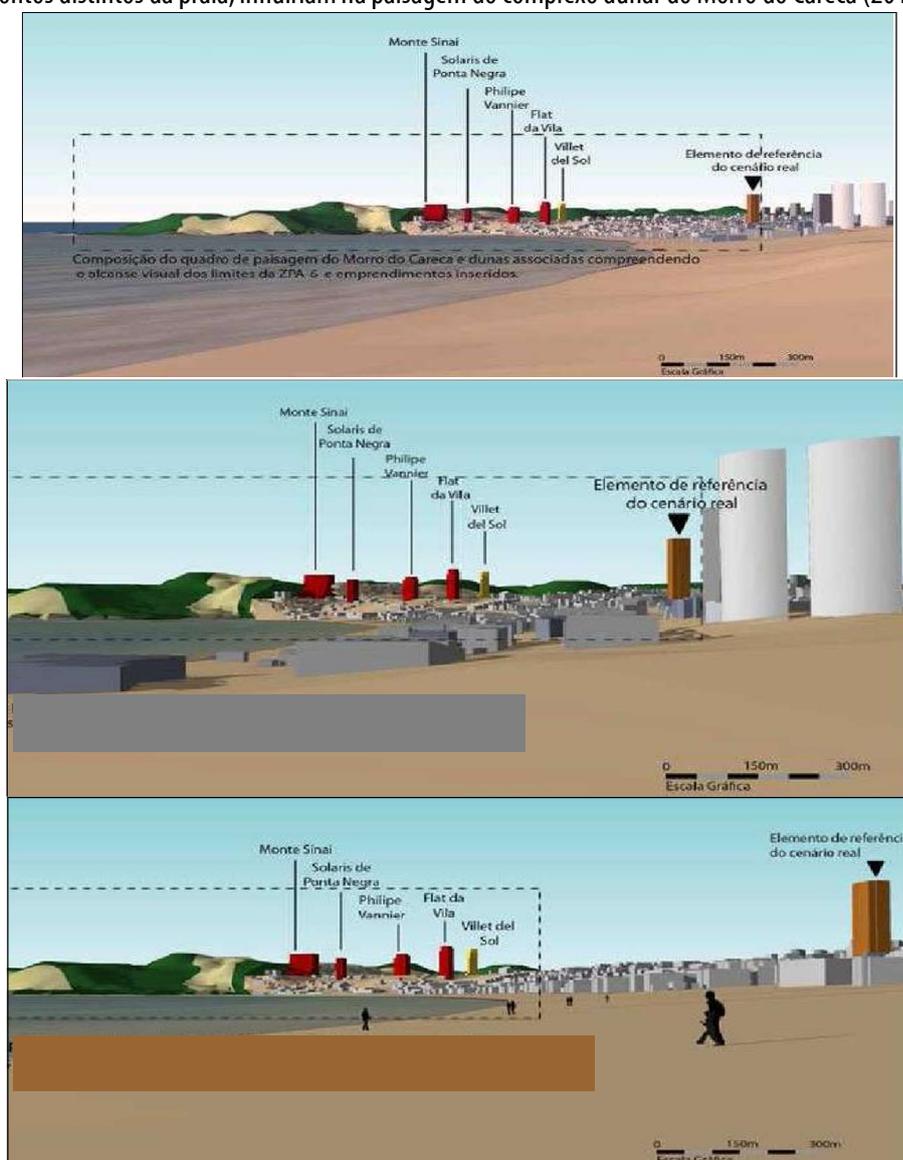
Embora não tenha sido o objetivo dessa pesquisa investigar a atuação dos atores no CONPLAM, é interessante observar que enquanto uma equipe da UFRN se debruça em estudos técnicos para respaldar o Ministério Público na defesa do Meio Ambiente, conforme será abordado mais adiante, o representante da UFRN no Conselho, que teria a opção de votar pela instituição ou pelo CONPLAN, opta por votar favorável a construção do prédio, representando a UFRN. A suplente do titular Keila B. Cavalcanti, representante do sindicato dos sociólogos, é proprietária da r Consultoria e Pesquisa, empresa que presta serviço ao Governo do Estado do RN. Ana Adalgisa Dias Paulino (entrevistada nessa pesquisa), suplente do titular Sélvio Bezerra, representante da FIERN é Diretora Executiva do SINDUSCON/RN e titular, o Presidente.

A decisão do CONPLAM foi acatada pela Prefeita em exercício à época, que informou que manteria a liberação das

construções nas encostas do Morro do Careca e enviaria um projeto de lei à Câmara Municipal para clarificar o Plano Diretor e eliminar a inseguranças jurídicas (NOVO JORNAL, 03/02/2010).

Diante da decisão da Prefeitura, o Movimento SOS Ponta Negra se articulou junto ao Ministério Público para contestar a decisão do CONPLAM e o aval do Executivo. O respaldo técnico da UFRN, viabilizado pelo convênio firmado, conjuntamente com a Procuradoria Geral do Município e a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura – FUNPEC, através do contrato nº 004/2008-PGM, foi crucial para embasar os argumentos do Ministério Público. O laudo que vinha sendo elaborado por professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN<sup>5</sup>, traz a projeção da interferência real dos edifícios na paisagem do Morro do Careca, vista por três diferentes perspectivas (figuras 8, 9 e 10), conforme demonstrado a seguir (SOS PONTA NEGRA, 2010):

**Figuras 8, 9 e 10:** Lauda pericial demonstrando que se fossem liberados, os espigões de Ponta Negra, vistos de três de pontos distintos da praia, influiriam na paisagem do complexo dunar do Morro do Careca (2010).



Fonte: SOS Ponta Negra (2010).

<sup>5</sup> Os dados do Grupo de Estudos e Habitação, Arquitetura e Urbanismo (GEHAU-UFRN) que já desenvolve trabalhos na área, agilizaram a elaboração do laudo, conforme informou o Professor Paulo Nobre Coordenador em conversa informal com a pesquisadora.

Foi a partir da reunião entre a Promotoria do Meio Ambiente e a Prefeita, na presença do Procurador Geral, que a chefe do executivo municipal voltou atrás da sua decisão e suspendeu a Licença e o Alvará de Construção do edifício da CTE Engenharia Ltda. É importante situar, que a eleição da Prefeita foi apoiada pela construção civil e pelos corretores de imóveis [...]” (OB2, 2009). Ao que parece há uma relação direta entre a administração executiva da época e o mercado imobiliário, o que fortalece a atuação da rede pró-crescimento na cidade.

Contudo, conforme afirmou Gottdiener (1993, p. 221) “[...] as atividades das redes pró-crescimento envolve tanto a intervenção direta do Estado, quanto uma certa relação política que serve de suporte público para o comando partidário.” Esse suporte público fica particularmente em cheque, diante da pressão exercida pelo Ministério Público pautado em estudos incontestáveis, porque oferecem maior visibilidade as reivindicações dos cidadãos com reflexos na mídia, colocando o Governo local numa posição delicada, visto que a Prefeitura necessita de legitimação política e um embate radical pode comprometer todos os objetivos da rede, afirmou o autor. É nesse sentido que Gottdiener (1993, p. 221) afirma que “[...] as redes pró-crescimento não são meros manipuladores econômicos do espaço, mas são compelidas pelo próprio processo político.”

Isso explica o fato da prefeita, não apenas, ter voltado atrás, mas revogado o Decreto Municipal nº 808090/2006, assinado pelo ex-prefeito, atestando, publicamente, que a administração anterior deixou em aberto a possibilidade de construções no local, ao permitir a revisão das licenças para os edifícios com licenciamento negado naquela área (NOVO JORNAL, 05/02/2010).

Independente dos interesses que moveram à atitude da Prefeitura, o papel do Ministério Público – MP é reconhecido pelos atores sociais da rede “não crescimento”, não apenas, na intermediação que profere junto ao poder executivo e demais instituições, mas também junto a determinados núcleos da UFRN, onde a sociedade precisa encontrar apoio técnico.

As intervenções do MP nas questões ambientais e urbanas da cidade foram o “calcanhar de Aquiles” do Estado em sua conexão com o capital, ao menos nesta época. Isso é evidenciado nos discursos dos atores públicos que demonstram, de forma uníssona, sua insatisfação com o Órgão, inclusive, por meio de frase que procuram desacreditar a sua competência no desempenho de suas atribuições.

## Considerações finais

Esses discursos estão apoiados no próprio processo de produção do espaço da cidade, em transição para o regime de acumulação flexível denominado “empreendedorismo urbano”, cujo foco está na captação de investimentos internacionais, no desenvolvimento econômico (ideologia pró-crescimento) e na especulação do solo urbano, apoiado na parceria público-privada, conforme afirmou Harvey (2005).

Daí a coincidência entre os discursos dos atores públicos e privados, principalmente, no que concerne ao fator “insegurança jurídica”, capaz de reduzir a nada todos os esforços desses atores, no que se refere à atração de recursos financeiros para a cidade, para qual o turismo (menos solvente) tem sido, apenas, uma das estratégias, isso porque, o lucro de fato dessa rede pró-crescimento, está nos processos fundiários e imobiliários que há alguns anos têm sido as grandes extensões do capitalismo financeiro, como alertou Lefebvre (2008).

Pode-se inferir que esses processos têm uma ambientação familiar em Natal, visto que a cidade, historicamente, não possui hegemonia do capital produtivo na sua economia, sendo o capital comercial e imobiliário supremo no espaço urbano (CLEMENTINO, 1995). Isso significa que a Prefeitura de Natal demonstra uma dependência ainda maior do IPTU para potencializar a sua arrecadação, o que a deixa mais interessada no adensamento da cidade para solver suas contas, ainda que esses investimentos comprometam a atividade turística de longo prazo.

Cabe destacar, que além da atuação do Ministério Público, os membros do movimento SOS Ponta Negra receberam amplo apoio da imprensa. Em tom de crítica, um representante do mercado imobiliário reconheceu o papel da mídia na força do Movimento, afirmando que o Coordenador do Movimento “[...] colocou inverdades no seu e conseguiu mobilizar toda a sociedade e a imprensa de uma maneira desvirtuada, nós estamos tendo um trabalhão enorme de por as coisas em seus devidos lugares[...]” (OC3, 2009).

Dois elementos são explicativos para o apoio da mídia local ao Movimento SOS Ponta Negra: primeiro, a participação da pequena burguesia no Movimento ao qual pertencem membros influentes nos meios de comunicação local, e; segundo, a utilização da mídia como ferramenta de comunicação que, decerto, ao trazer os fatos a público, à revelia da mídia tradicional, pressiona, de certa maneira, esta mídia a noticiá-los, como forma de fazer parte do processo que se torna evidente e público.

Ainda que o Movimento SOS Ponta Negra tenha obtido êxito, impedindo a construção dos edifícios, as lideranças apontam dificuldades para incorporar novos membros ao Movimento, fato que merece pesquisas adicionais.

No caso dos edifícios verifica-se claramente, assim como afirmou Lojkine (1981), que a luta de classes torna-se secundária em face as consequências do capital monopolista na reorganização do espaço de Natal. Essa transição para um regime de acumulação flexível, basicamente, orquestrada na retenção de terrenos imobiliários com qualidades singulares para fins especulativos, e na utilização de capital internacional (demanda solvável) para formar o valor monopolista da terra, mostrou-se incompatível com os interesses de alguns agentes locais (HARVEY, 2005).

Para fazer frente a esses interesses, assim como observou Lojkine (1981), as classes não monopolistas se uniram contra o capital monopolista e propiciaram um amplo apoio de entidades representativas de diferentes classes sociais (ASPOAN, AMPA, AMPPN, AMVPN, ABPPN etc.) ao Movimento SOS Ponta Negra, ainda que as lideranças sejam originárias das camadas médias.

Embora unidas nesse evento dos edifícios percebe-se que essas entidades demandam interesses diferentes com relação à Natal. Todavia, o conjunto dos interesses específicos desses agentes revelaram aspectos de interesse comuns ou que se complementaram, permitindo-se acreditar que eles podem ser, aparentemente, negociados ou conciliados. Essa união de forças, deu origem aos Filhos de Ponta, um movimento social que une agentes sociais bem diversos com interesses comuns em suas demandas no bairro.

## REFERÊNCIAS

CLEMENTINO, Maria do L. M. Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70. Natal: UFRN, 1995.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1993.

GRANDES TEMAS. A questão das construções do Morro do Careca. Natal: Produção da TV Universitária (UFRN), 2006. 3 DVD. (90 minutos).

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. A arte da renda: a globalização e transformação da cultura em commodities. In: A produção capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005, p. 221-251.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.



\_\_\_\_\_. A produção do espaço. Belo Horizonte: Núcleo de geografia urbana da UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Espaço e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMA, Pedro. Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.

LOJKINE, Jean. Da política estatal à política urbana: o papel do estado na urbanização capitalista. In: \_\_\_\_\_. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981, p. 121-174.

NATAL, Plano Diretor de. Lei Complementar nº 082 de 21 de junho de 2007. Diário Oficial do Município, n. 1170, 26 jun. 2007.

NATAL, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de. Instrumento do ordenamento urbano. Natal, 2009b.

NO MINUTO. Ministério Público denuncia 22 pessoas na Operação Impacto. Natal, 24 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/politica/ministerio-publicodenuncia-22-pessoas-envolvidas-na-operacao-impacto/19194/>> Acesso em: 08 jan. 2010.

NOVO JORNAL. Micarla apóia decisão do CONPLAM a favor dos espigões. Natal, 3 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.novojornal.jor.br/2010/03022010/03cid09.pdf>> Acesso em: 8 fev. 2010. 204

NOVO JORNAL. Micarla volta atrás e detona espigões. Natal, 5 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.novojornal.jor.br/2010/05022010/05cid09.pdf>> Acesso em: 9 fev. 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Projeto Milênio. Belém, 2007. Disponível em: Acesso em: 28 jan. 2010.

SOJA, Edward W. Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOS PONTA NEGRA – Movimento popular sócio-ambiental... Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 10 Jun. 2009.

SOS PONTA NEGRA – Movimento popular sócio-ambiental... Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 01 mar. 2010.

TRIBUNA DO NORTE. Prefeito suspende licenças de obras no Morro de Careca. Natal, 4 out. 2006a. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/prefeito-suspendelicencas-de-obras-no-morro-do-careca/23266>> Acesso em: 15 dez. 2009.

TRIBUNA DO NORTE. Empresários e prefeitura vão medir força nas ruas. Natal, 19 dez. 2006c. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/empresarios-eprefeitura-vaomedir-forca-nas-ruas/29867>> Acesso em: 21 dez. 2009. 209

TRIBUNA DO NORTE. Presidente da FIERN defende os construtores. Natal, 22 dez. 2006d. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/presidente-da-fierndefende-os-construtores/30128>> Acesso em: 22 dez. 2009.

TRIBUNA DO NORTE. SEMURBE confirma liberação de obra. Natal, 28 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/semurb-confirma-liberacao-deobra/138841>> Acesso em: 10 fev. 2010.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DOS MUNICÍPIOS COMPONENTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RM CARIRI) ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2020

Geovane Gesteira Sales Torres (UFRN)

Caio Ricardo da Silva (UFCA)

Leandro Pereira de Melo Bezerra (UFCA)

Milton Jarbas Rodrigues Chagas (UFCA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

**Resumo:** O Orçamento Participativo se configura como um, dentre os vários existentes, mecanismo de participação social no Brasil. Embora tenha a sua relevância reconhecida por vários estudos, a sua concretização ainda não é regra nas realidades municipais brasileiras. Ademais, as municipalidades que o adotam ainda enfrentam variados problemas. Perante o exposto, a presente pesquisa objetiva analisar as práticas de Orçamento Participativo (OP) nos municípios da Região Metropolitana do Cariri - RM Cariri. Para tanto, incorporou-se uma pesquisa exploratória, cujos meios a caracterizam como uma pesquisa documental nos portais eletrônicos das municipalidades da RM Cariri, os quais foram percentualmente avaliados com base em um instrumental analítico construído pela pesquisa com base no portal do município de Porto Alegre. Auferiu-se que o município que mais se aproximou do referencial foi a cidade Crato (59%), seguida de Juazeiro do Norte (54,50%), Jardim (48%) e Caririáçu (20%). As demais municipalidades não possuem experiências de OP.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Participação Social; Transparência; Planejamento Orçamentário; Gestão Pública.

## 1 Introdução

Souza (2001) afirma que as ações focadas na nova participação social, a partir da década de 80, buscam, sobretudo, o combate à corrupção através da responsabilidade que os governos e gestores públicos têm com a transparência dos fatos contábeis, econômicos, administrativos e políticos. Esse processo de transparência descentraliza o poder governamental e aproxima a população da agenda formal de governo, aumentando, dessa forma, a efetividade da alocação de recursos e execução orçamentária.

Gohn (2019) observa que a participação social pode ser visualizada a partir da atuação de sindicatos, instituições governamentais, movimentos e organizações sociais. Contudo, no Brasil, especialmente a partir da redemocratização, a participação passou a ser entendida como uma medida de cidadania e, como tal, o paradigma institucional no Brasil se consolidou em inovações democráticas como os conselhos de políticas públicas, conferências e Orçamento Participativo (OP). Acentua-se que conforme a ótica institucionalista de Tilly (2010), essa tendência à participação social institucionalizada apenas demarca a constante relação entre governo e sociedade civil nas democracias modernas.

O orçamento participativo se configura como um canal de aproximação entre o poder público e a população para uma melhor governança no que diz respeito ao orçamento público, sendo interpretado de variadas formas pela literatura. Para Avritzer (2002), o OP consiste em uma política participativa local concebida com o ideal de primar por uma alocação justa de recursos públicos em municípios brasileiros, agregando cidadãos e grupos organizados em negociações e deliberações divididas em duas etapas: 1) participação direta; e 2) participação mediante conselhos de delegados. Para Costa (2010), o OP representa “[...] um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país (p. 9).

Por sua vez, Lüchmann (2014) acentua que os OPs se inserem no sistema político e dependem das inclinações dos governos e configurações político-institucionais. Outrossim, Souza (2001) salienta que há descrença por parte de estudiosos do tema em relação à capacidade do Estado de gerar espaços de caráter democrático e participativo. Cômico das críticas, Goulart (2006) afirma que se faz salutar o ingresso da população nesses ambientes, justamente porque isso inclui novos atores, algo que pode provocar uma maior compreensão e aproximação da temática dos gastos do setor público e da gestão em si, ou seja, o OP apresenta um caráter sociopoliticamente pedagógico.

Apesar das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte serem frequentemente aclamadas como parâmetros do OP, sendo estudadas nacional e internacionalmente (Lüchmann, 2008; Lima, 2019), não há um modelo correto de OP, mas sim várias experiências em contextos distintos. Assim, um dos problemas do OP estaria apenas em ser replicado, desconsiderando realidades socioeconômicas diversas (Souza, 2001).

Dessa forma, o presente trabalho tem como problema de pesquisa: como ocorre a efetivação do OP nos municípios da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), Ceará? Apresenta-se como objetivo geral analisar as experiências de práticas de OP realizadas pelas Prefeituras que compõem a RM Cariri - Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri -, mediante uma pesquisa exploratória em documentos de domínio público - legislações - e portais eletrônicos oficiais das municipalidades ora citadas.

A escolha pelo recorte temporal de 2010 a 2020 se baseou no fato do primeiro e segundo mandatos do Governo Lula (2003-2011) serem notadamente expoentes da ampliação da abertura governamental à participação social no Brasil, marcando-se pelo fomento de espaços como os conselhos de políticas públicas, conferências e OP (Dagnino; Teixeira, 2014). Contudo, motivou-nos o questionamento: após os governos Lula I e II, como se configurou a experiência do orçamento participativo nos municípios da RM Cariri? Então, buscou-se sanar tal questionamento em relação à década posterior ao governo citado por se reconhecer a estreita relação entre a conjuntura política nacional e local.

Para tal, construiu-se um instrumento de análise baseado no site do OP de Porto Alegre – RS, elencando-se categorias e determinando percentuais de forma a realizar uma análise estatístico-descritiva. Além disso, analisaram-se legislações, notícias e outras informações constantes nos sites das supracitadas municipalidades.

O presente artigo surge num contexto em que a política brasileira se encontra imersa em uma crise de representatividade vivenciada com mais intensidade pelas classes mais baixas (Alves; Mencher, 2018; Nogueira, 2019). Parcela massiva da população não se enxerga representada nos espaços político-institucionais tradicionais, algo que enseja novas formas de participar e enxergar a política em distintos contextos nacionais (Manin, 2013). Logo, o OP se põe como uma instância capaz de amenizar essa realidade, afinal, conforme Lima (2019), o OP consiste em uma inovação democrática porque é capaz de engajar a sociedade civil nas decisões políticas.

O artigo discute sobre a participação social, bem como suas relações com o orçamento participativo, além de tecer considerações sobre a RM Cariri. Após isso, discutem-se os resultados encontrados nos OPs das municipalidades, e os seus desempenhos em relação ao instrumental desenvolvido, dialogando-se com a literatura pertinente ao campo, advinda sobretudo da ciência política brasileira.

## 2 Metodologia

A pesquisa em questão incorpora como objeto de análise as experiências dos nove municípios constituintes da RM Cariri no que se refere às práticas do OP. A investigação se caracteriza como exploratória, considerando-se que a mesma se debruça sobre experiências empíricas municipais para, então, analisá-las à luz dos meios científicos adotados. Portanto, o trabalho ora descrito adota a pesquisa documental como meio, haja vista que o estudo em voga se volta à análise de documentos que ainda não foram tratados cientificamente (Marconi; Lakatos, 2004).

Considerando o elencado, a pesquisa documental se deu em legislações, notícias e demais informações constantes nos portais eletrônicos governamentais dos municípios da RM Cariri. Ao empreender pesquisas nos sites com os termos “Orçamento Participativo”, “Participação Social”, “Planejamento Orçamentário”, “Audiências Públicas” e “Orçamento Público”, bem como ao se analisarem abas estratégicas - abas diretamente vinculadas a variáveis pesquisadas -, definiram-se as municipalidades com e sem experiências de OP. Realizou-se uma análise aprofundada nos sites das Prefeituras dos municípios com experiências governamentais relativas ao OP.

Para tanto, a análise se guiou por um instrumental analítico criado pelos autores desta pesquisa, tomando por base o portal eletrônico da prefeitura de Porto Alegre (RS), município apontado por Souza (2001) como o pioneiro na concretização do OP, iniciando as suas atividades em 1989, logo, sendo um referencial em se tratando desta prática de participação social.

O instrumental contempla amplos elementos, com respectivos percentuais definidos com base no nível de relevância das informações para o engajamento social nos fluxos deliberativos, fundamentais para a transparência, aglutinação dos cidadãos e melhor fluidez do OP. O quadro 1 apresenta tal instrumento:

Quadro 1: Instrumental de análise da pesquisa

<b>Histórico</b>
Histórico do Orçamento participativo: 2%
Planos de investimentos e serviços: 4%
Demandas e execuções: 4%
<b>Funcionamento</b>
Geral: 3%
Ciclo: 3%
Temas do orçamento: 3%
Regimento interno: 1,50%
Critérios técnicos: 1,50%
Glossário: 3%
<b>Estrutura</b>
Governo: 2,50%
Sociedade: 2,50%
<b>Datas</b>
Calendários: 20%
<b>Distribuição de recursos</b>
Zonas/áreas: 25%
<b>Prestação de contas</b>
Acompanhamento de obras: 10%
Acompanhamento de despesas orçamentárias: 15%

Fonte: Formulado pelos autores com base no portal eletrônico de Porto Alegre, 2024.

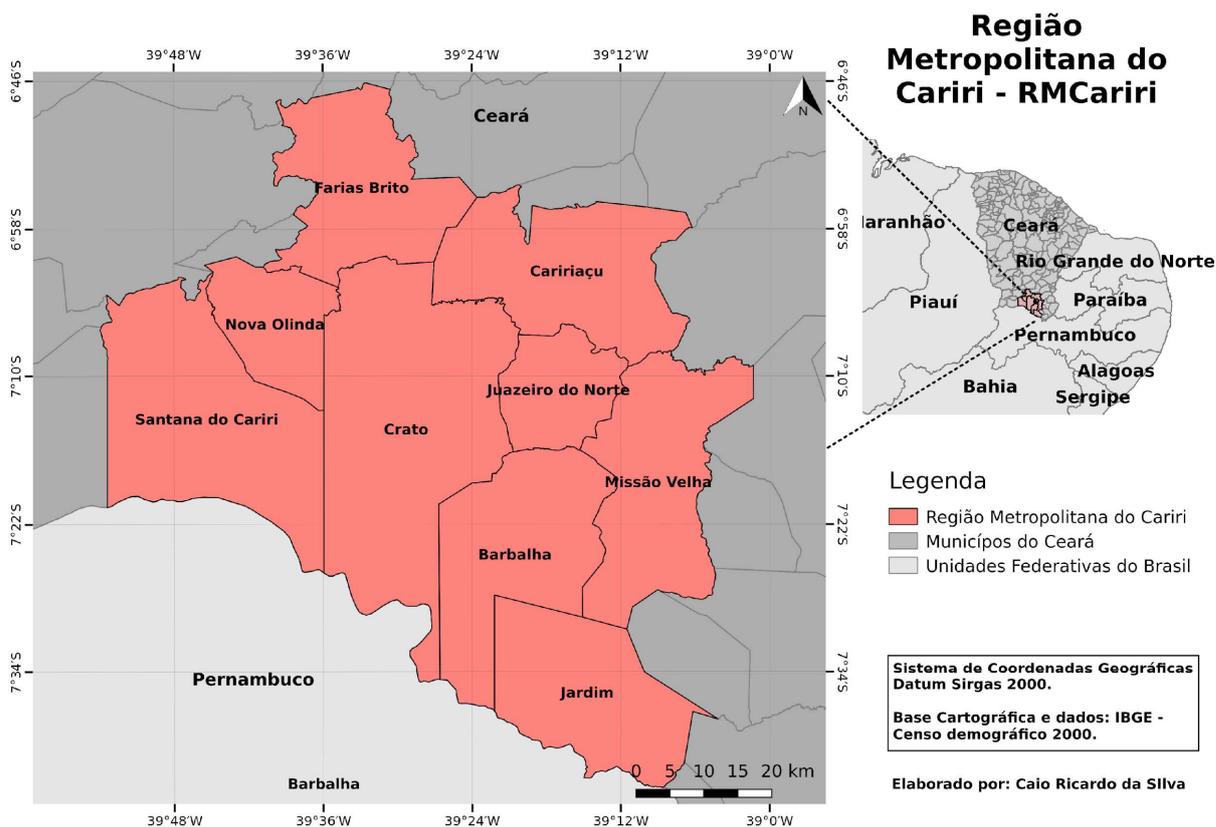
O tratamento dos dados apreendidos seguiu uma natureza quali-quantitativa. Assim, a dimensão quantitativa se deu por meio do cálculo estatístico descritivo de frequências percentuais e absolutas das categorias pontuadas pelos municípios, tomando como referência o instrumental criado. O cálculo de frequências absolutas e percentuais se dá, respectivamente, pela consideração do número de ocorrências das categorias e pela contemplação dos valores percentuais em relação às frequências como um todo (Morettin, 2010). Ademais, o tratamento qualitativo se consubstanciou mediante leituras e análises de conteúdo (Bardin, 2002), quando se trataram os assuntos constantes nos documentos analisados.

### 3 Resultados e discussão

#### 3.1 O território

Criada pela Lei Complementar n° 78, de 29 de junho de 2009, por iniciativa do Governo do Estado do Ceará, a RM Cariri é composta pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri, bem como se apresenta na figura 1.

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana do Cariri



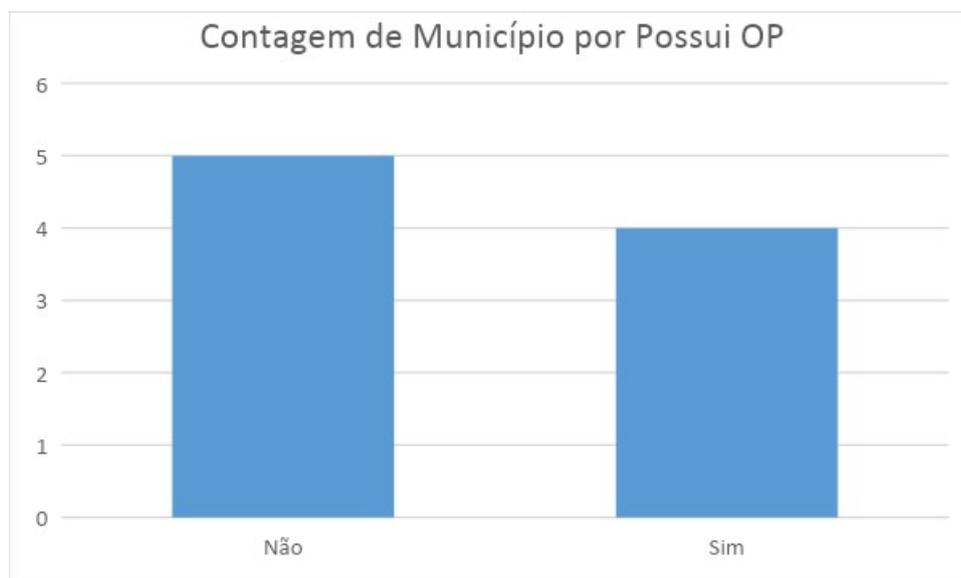
Fonte: Produzido pelos autores através do  e com base de dados do IBGE, 2024.

Todas essas cidades totalizam uma população de aproximadamente 601.817 pessoas em 2017. Sendo que Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha figuram como as de maior densidade demográfica, com respectivamente 270.383, 130.604 e 59.811 habitantes (Secretaria das Cidades - CE, 2018). Fato convergente ao apontado por Queiroz (2014), o qual afirma que em virtude das suas demografias, mas também em razão das suas economias, os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha - constituintes do triângulo Crajubar - são cidades com destaque na dinâmica estadual e regional.

#### 3.2 Dados gerais da pesquisa

Seguindo o itinerário metodológico exposto, a seguir se apresentam os principais dados e discussões da presente pesquisa. O gráfico 1 expõe as frequências absolutas dos municípios com e sem práticas de OP. Assim, nota-se que embora os valores se aproximem, a maioria dos municípios investigados ainda não concretizam fluxos deliberativos com ampla participação social na definição dos seus planejamentos orçamentários.

Gráfico 1: Quantitativo de municípios com e sem práticas de OP



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa, 2024.

De todas as municipalidades constituintes da RM Cariri, apenas as cidades de Crato, Juazeiro do Norte, Jardim e Caririáçu possuem práticas de OP no período estudado. Contudo, salienta-se que tais cidades não se encontram no mesmo nível da prática, considerando-se que, consoante à pontuação realizada com base no instrumental comparativo desta pesquisa, as quatro cidades em discussão se encontram em distintas colocações no metropolitano, bem como se nota no quadro 2.

Quadro 2: dos municípios segundo o instrumental da pesquisa

Município	Percentual	Classificação
Crato	59%	1°
Juazeiro do Norte	54,50%	2°
Jardim	48%	3°
Caririáçu	20%	4°

Fonte: Produzido pelos autores com dados da pesquisa, 2024.

No que se refere à dinâmica metropolitana, é válido frisar que excetuando-se Barbalha, os municípios com os melhores posicionamentos (Crato e Juazeiro do Norte) integram o triângulo Crajubar. Isso implica possíveis distinções nos arranjos institucionais dessas municipalidades e pode ser indicativo das assimetrias metropolitanas internas constatadas por Nascimento (2018), já que o triângulo Crajubar se marca por melhores condições infraestruturais e institucionais no que toca a bens e serviços públicos.

### 3.3 Municípios com práticas de OP

O município de Crato figura com 59% no em relação ao orçamento participativo. Destaca-se que a categoria com maior concentração percentual foi a relativa à prestação de contas (25%). Seguidamente, a tocante às datas dos encontros deliberativos (20%). Em sequência, constam as informações sobre o funcionamento do OP na municipalidade

(9%). Por fim, a explicitação da estrutura dos grupos deliberativos (5%). Salienta-se que as categorias Histórico e Distribuição de Recursos não foram pontuadas pela cidade.

Sobre a análise do portal eletrônico de Crato, vale-se frisar que as informações pertinentes às categorias do instrumental desta pesquisa se encontram dispersas em notícias, legislações e abas em distintos locais do site, tão logo, não há uma aba e dados organizados sobre a experiência específica do OP no município.

Embora apresente informações dispersas e sem menção direta ao OP, algumas leis e notícias de Crato mencionam diretamente a prática do OP. Assim, no Diário Oficial do Município de Crato (CE), em sua Edição n.º 2460, em 2011, publicou-se uma licitação para contratar uma pessoa jurídica voltada à prestação de serviços técnicos para a realização de audiências públicas do OP (Crato, 2011). Não obstante, na Lei n.º 2852, de 09 de maio de 2013, incluiu-se o cargo de Coordenador de Orçamento Participativo na estrutura Organizacional do Poder Executivo Municipal de Crato (Crato, 2013a). Já as portarias: n.º 0309001/2013 – SEAD Crato/CE, 03 de setembro de 2013 (Crato, 2013b); n.º 0601035/2014 – SEAD Crato/CE, 06 de janeiro de 2014 (Crato, 2014); e n.º 1812016/2015 – SEAD Crato/CE, 18 de dezembro de 2015 (Crato, 2015), versaram sobre nomeações e exonerações de sujeitos ocupantes do cargo de Coordenador de OP.

Dois notícias constantes no portal eletrônico do município tratam de eventos, ocorridos em 2019, para o planejamento do orçamento da municipalidade para o ano de 2020. Ademais, outra notícia tratou da realização de uma audiência pública na Universidade Regional do Cariri, mentalizada pelos poderes executivo e legislativo da cidade, para se debater a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020.

Contudo, apenas em 2020, por ocasião da Lei n.º 3672/2020 Crato-CE, de 15 de maio de 2020, positivou-se a prática do OP no município. Assim, a lei em voga prevê a realização anual de reuniões abertas (audiências públicas ou plenárias) para a construção coproduzida da Lei Orçamentária Anual - LOA. Para tanto, instituiu-se a criação de uma Comissão Municipal do Processo Participativo do Orçamento – CMPO (Crato, 2020).

A municipalidade de Juazeiro do Norte se posiciona com 54,5% no gráfico, pontuando 25% acerca das prestações de contas, no sistema do site “Governo Transparente”, assim como determina a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência. Acresce-se 20% referente ao calendário, mas apenas devido às informações contendo datas, hora e local dos eventos sobre o OP, caso se pesquise no sistema de buscas do site pelo termo “Orçamento participativo”, recebendo um total de 8 respostas; cabe-se frisar que o mesmo não conta com um sistema de calendário semelhante ao de Porto Alegre.

Acerca das três variáveis do Histórico, Juazeiro do Norte pontua apenas os 4% de “Demandas e execuções”, já que o supramencionado “Governo Transparente” se encarrega de agregar os dados até o ano de 2010, diferentemente do site de Porto Alegre que contém dados desde 1990. Nesse último caso, o sistema conta com uma pesquisa por Número da Demanda, por Órgão, Região ou Temática, sendo essas duas últimas referentes às zonas e áreas previamente delimitadas pela população nos processos dialéticos.

No caso juazeirense, os dados do site Governo Transparente se encontram dispostos entre as categorias: empenho, liquidações de despesas orçamentárias, liquidações de restos a pagar, pagamentos de despesa orçamentária e pagamentos de restos a pagar. Ao acessar uma dessas, pode-se procurar selecionando o exercício (ano), um período de anos, a unidade gestora, o credor, além de um valor máximo e um valor mínimo. Nota-se a perceptível diferença de inteligibilidade para pessoas leigas entre os dois sistemas eletrônicos de Porto Alegre e Juazeiro do Norte.

A municipalidade marca 3% da subcategoria “Geral” no tema “Funcionamento”, pois explica, mesmo que brevemente, o significado do OP. No aspecto “Estrutura”, o site de Juazeiro do Norte pontua 2,5% na categoria “Governo”, uma vez que possui um menu em cascata do site, constando todas as secretarias componentes da municipalidade.

O mecanismo de busca do site de Juazeiro do Norte não possibilita pesquisar por termos-chaves nas publicações do Diário Oficial, assim como foi feito no site do município de Crato, sendo factível apenas delimitar a pesquisa por meio da data de publicação, algo que dificultou a busca de alguns elementos, uma vez que a aba do Diário Oficial conta com mais de 120 sub , o que torna inviável, nesse artigo, a análise de todas as publicações.

Já a cidade de Jardim pontuou 48% no metropolitano. A categoria com maior percentual foi a tocante à prestação de contas (25%). Vindo, em sobreposição, a categoria Datas (20%). Por fim, a do Funcionamento (3%). Embora apresente tal percentual, é mister frisar que tal fim apenas se deu em virtude da existência de informações sobre elementos mais amplos, contudo, apenas uma notícia fez menção direta à prática do OP. Esse material consistiu em um chamamento da população para um evento denominado “PPA Participativo”, o qual deveria ocorrer em 2017, versando sobre o Plano Plurianual 2018-2021 (Jardim, 2017).

Caririçu, por sua vez, marcou os 25% da prestação de contas, além dos 4% das “Demandas e Execuções”. No entanto, não pontua os 20% de calendário, uma vez que não possui sistema semelhante ou melhor que o de Porto Alegre, e também não exibe notícias no próprio site sobre a temática em questão. Ao procurar “orçamento participativo” no sistema de busca do site, o mesmo indica que há uma resposta, mas não a exibe e o carregamento não se conclui, não sendo possível identificar os locais, as datas e os horários do OP presenciais e virtuais do ano de 2020. O sistema de busca do Google localiza poucas informações sobre o OP de Caririçu.

Partindo para uma busca acerca dessas informações no Diário Oficial, quando pesquisados os termos “orçamento” ou “orçamento participativo”, não se obtém resultados. Isso se deve ao fato do site apenas permitir a busca por meio do termo “Edição” e um número, algo semelhante ao caso de Juazeiro do Norte.

O que redireciona para o site em si do OP de Caririçu é ainda mais deficitário que o de Juazeiro do Norte: conta apenas com um formulário eletrônico em que o cidadão pode inserir seus dados, contato, informações de participação e registrar alguma sugestão com a possibilidade de anexar algum arquivo. Nem ao menos se explica do que se trata o OP, mesmo contando com um caminho que leva a um glossário extenso e interessante. Não obstante, essa aba não porta explicações de termos referentes ao OP. No aspecto “Estrutura”, Caririçu pontua 2,5%, uma vez que o site possui um menu em cascata com todas as secretarias componentes da municipalidade.

Em suma, destaca-se que das seis categorias do instrumental, os municípios com práticas de OP na RM Cariri pontuaram em cinco. No quadro 3, observam-se as categorias pontuadas no , bem como o quantitativo de municípios com pontuações em tais categorias.

Quadro 3: Categorias pontuadas pelos municípios.

<b>Categorias Pontuadas</b>	<b>Frequência Absoluta</b>
Prestação de Contas	4
Calendário	3
Funcionamento	3
Estrutura	3
Histórico	2

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa, 2024.

Entretanto, é essencial destacar que as municipalidades só alcançaram a porcentagem referente à prestação de contas devido à determinação legal nacional posta pela Lei Complementar 131 - mais conhecida como Lei de Transparência (Brasil, 2009) - que visa concretizar o princípio da publicidade na Administração Pública (Brasil, 1988), bem como a Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à informação (Brasil, 2011). Mesmo pontuando, esse ganho não se traduz como vantajoso, uma vez

que se trata de dados disponíveis no site “Governo Transparente”, e não de um sistema próprio do portal da municipalidade, o que dificulta a leitura pela população que não têm em contato com termos da contabilidade e finanças públicas. Esse dado expõe a problemática desse tipo de prestação de contas.

As municipalidades com práticas de OP investigadas são passíveis a várias críticas, tendo em vista a construção do instrumental do artigo em questão. Souza (2001) explica que há práticas divergentes na aplicação do OP: uma como “empoderamento” de decidir e outra como “participação como voz” apenas para expor. Os quatro municípios em questão levantam estas dúvidas. Até que ponto essa participação não se formata apenas nessa visão mais instrumentalizada? Não obstante, Souza (2001) expõe que, para todos os efeitos, há dados que corroboram a hipótese de que o OP tanto pode aumentar a participação e influenciar no uso dos recursos de grupos socialmente excluídos, como ampliar o ingresso de pessoas menos abastadas aos serviços e bens públicos, mesmo com todas as problemáticas perceptíveis. Dessa forma, apesar das dificuldades analisadas, acredita-se que o OP se configura como uma prática de extrema importância.

É inegável que o OP se traduz em um instrumento salutar para a democracia brasileira, porém, apenas se de fato ocorrerem processos de participação da população com vistas ao atendimento do ideal de buscar “[...] uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc.” (Gohn, 2019, p. 67).

É importante salientar que o entendimento sobre o OP perpassa compreensões variadas, o que, por conseguinte, possibilita uma gama de acepções para o termo, bem como a ausência de critérios e técnicas que especifiquem por definitivo o que seria o OP. Observar o OP de forma abrangente, implica pensar um modelo de definição genérico que possa ser aplicado em todas as utilizações no mundo, contudo, não existe um paradigma em que se viabilize fazer um comparativo entre os locais. Não obstante, de modo geral, a prática do OP permite a participação de uma população não eleita para deliberação e alocação de recursos públicos em determinado território (Souza, 2001; Sintomer, 2012).

Para Santos (2002), o orçamento participativo se constitui como uma relação peculiar entre a criação de princípios de justiça e o aumento da participação da população nos processos decisórios em torno dos recursos públicos. Contudo, é importante pensar, consoante Costa (2001), que tratar sobre o OP requer contemplar um conjunto de variáveis:

[...] como a vontade do representante político, o nível de organização, a mobilização e politização da sociedade, características socioculturais do município e a situação financeira e capacidade técnica da “máquina administrativa”. É fundamental, ainda, a coesão entre os objetivos do governo e dos demais representantes da sociedade civil. (p. 9-10).

Dessa forma, reconhecer o seu caráter democraticamente inovador não implica visualizar que, enquanto manifestação da participação social, o OP não apresenta inconclusões democráticas. Nesse esteio, com base em Dagnino (2004), Gohn (2019) e Lüchmann (2014), os dados ora expostos permitem refletir que espaços participativos como o OP, e o conjunto de ferramentas e informações envolvidas nisso, podem servir para legitimar ações governamentais mascaradas de participativas, porém, sem que o efetivo engajamento popular seja efetivado. Assim, para além do recebimento passivo daquilo que é emanado dos governos, a sociedade civil, ora como parceira, ora como agente de pressão, deve controlar socialmente as ações públicas de forma autônoma (Oliveira, 2014).

### 3.4 Municípios sem práticas de OP

Santana do Cariri não possui nenhuma aba e/ou conteúdo do seu site referente ao OP, devido a isso não pontuou no instrumental desta investigação. Cabe-se destacar que há uma similaridade imensa entre os sites de Caririagu e Santana do Cariri, de forma que o mecanismo de busca do site é o mesmo, e não se obteve resultado ao se consultar as palavras “orçamento participativo”. Pesquisando o termo “orçamento”, apresenta-se 21 resultados de leis e decretos. Não obstante,

diferentemente do site da outra municipalidade, Santana do Cariri não possui nenhum para o dito “instrumento de participação”.

Portanto, não se encontra algo referente ao OP em um específico, na própria ferramenta de busca do site da Prefeitura de Santana do Cariri, tampouco no próprio . No “Obras Municipais”, no sistema próprio do site, o único resultado presente é uma obra de pavimentação datada de 01/01/2018 com um valor total de 0,00 R\$ (Santana do Cariri, 2018).

A cidade de Nova Olinda não detém informações em seu portal eletrônico sobre a prática do OP em seu território, logo, não pontuou por não se inserir no objeto de investigação da presente pesquisa. Contudo, cabe-se frisar que o site da prefeitura municipal porta informações tocantes à prestação de contas com despesas orçamentárias e obras, haja vista a obrigatoriedade de tais dados para o cumprimento do princípio constitucional da publicidade, preconcebido pelo Art. 37 da Carta Magna (Brasil, 1988).

O município de Barbalha teve o seu portal eletrônico paralisado ainda no dia 25/11/2020 com a justificativa do período eleitoral. O site da prefeitura não possui qualquer aba ou que informe ou direcione os usuários para alguma plataforma sobre o OP. Todavia, a prefeitura conta com um portal da transparência - acessado em 3 cliques. Nesse portal da transparência se têm alguns dados importantes de fiscalização, como é o caso das despesas com obras, recursos federais e licitações. Contudo, são dados existentes apenas por obediência ao princípio constitucional da transparência, nada que enseje a participação popular em questões como o OP.

O site da prefeitura de Missão Velha não possui qualquer aba ou botão que mencione o OP. Apenas contém uma página intitulada “Lei de Responsabilidade Fiscal” que contempla a Execução orçamentária, LOA, Relatório de Gestão Fiscal (RGF), LDO, Prestação de contas do governo e o Plano Plurianual (PPA). Os dados não são simplificados, tampouco organizados numa lógica de facilitar o entendimento do cidadão.

O endereço eletrônico da prefeitura de Farias Brito não possui nenhuma informação sobre o OP, caracterizando a falta dessa importante ferramenta na efetivação de um orçamento mais equitativo. O site contém abas de informação sobre a LOA, LDO, PPA, Prestação de Contas de Governo (PCG), Prestação de Contas de Gestão (PCS) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), assim como acontece com a prefeitura de Missão Velha, inclusive, ambos os portais, de Missão Velha e Farias Brito, tem o mesmo mudando apenas o esquema de cores. Todas as informações orçamentárias não são simplificadas ou organizadas de maneira a facilitar o entendimento.

Os três últimos municípios supracitados (Barbalha, Missão Velha e Farias Brito) apresentam seus respectivos portais com informações demasiadamente tecnicistas e não possuem abas, chamamento, lei ou informativo sobre o OP da cidade. Além disso, é muito preocupante o descaso que essas prefeituras demonstram com os seus endereços eletrônicos. A estrutura e esquema de informações, principalmente de Missão Velha e Farias Brito, são muito semelhantes, senão iguais. A transparência em divulgar os dados está incluída nesses portais por uma obrigação legal. Todavia, não existe um glossário, separação de zonas do município, demandas da população etc. como acontece no portal de Porto Alegre.

A inexistência de práticas do OP nesses municípios da RM Cariri não se encontra distante da realidade nacional, considerando-se que, por razões históricas e políticas, a população brasileira - sobretudo as camadas populares - foi moldada para não reconhecer a importância da dimensão pública (Dagnino, 2004). Tão logo, problemas como a pouca participação em instâncias deliberativas e engajamento nos fluxos das políticas públicas são notórios produtos desse complexo cenário. Contudo, longe de depender apenas do voluntarismo das pessoas, as instituições têm a capacidade de fomentar ou dificultar a participação social. Isso é evidente neste estudo, em que muitas municipalidades não publicam seus dados com transparência e pouco investem em processos de participação social. Assim, a realidade da RM Cariri apenas reflete o contexto de déficit democrático brasileiro (Mendes, 2007), não sendo algo restrito a esse território.

#### 4 Considerações finais

Este artigo objetivou analisar a participação social, especificamente as práticas do OP nos municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri. A pesquisa em torno do OP nesses municípios se deu através da investigação dos respectivos portais eletrônicos das prefeituras da RM, tendo como referência um instrumental de análise edificado à luz do portal eletrônico da cidade de Porto Alegre (RS).

Por conseguinte, o trabalho realizou um comparativo entre os portais supracitados, pontuando os dados que eles disponibilizam em relação à participação social e ao OP. Neste comparativo, o município que mais se aproximou do referencial foi a cidade Crato (59%), seguida de Juazeiro do Norte (54,50%), Jardim (48%) e Cariri (20%). Isto é, no período de 2010 a 2020, dos nove municípios da RM Cariri, apenas quatro promoveram experiências locais de OP.

Todavia, as municipalidades da RM Cariri não possuem uma organização dos dados diretos referentes à transparência e a participação social tocantes ao OP, como acontece no município de Porto Alegre, que apresenta de forma sistematizada as informações relativas ao OP em uma aba específica no portal da prefeitura.

A organização de Porto Alegre demonstra a cultura política em torno do OP e da participação social, importantes elementos na construção de uma sociedade mais democrática. Dessa forma, os portais eletrônicos das prefeituras da RM Cariri exteriorizam a importância que seus municípios dão às questões basilares na formação de uma cidade mais equânime, justa e participativa.

Portanto, o instrumental analítico construído nesta pesquisa se apresenta como uma potencial tecnologia social a ser empregada para análises em outras realidades metropolitanas. Nesse ínterim, almeja-se prosseguir a presente investigação, aperfeiçoando o instrumental de análise, intuindo transformá-lo em um aparato para a geração de um indicador social voltado à prática do OP.

#### Referências

ALVES, Larissa Moreira Ribeiro; MENCHER, Yasmim. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE BRASILEIRA: INFLUÊNCIA DA HEGEMONIA DE GRUPOS E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. **Revista de Ciências do Estado**, v. 3, n. 1, 2018.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010.

CRATO. Lei Nº 3.672/2020, de 15 de maio de 2020. Trata da participação da sociedade no processo de elaboração do Orçamento Anual do Município do Crato, define regras de elegibilidade de propostas apresentadas. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 4417, p. 1, 15 mai. 2020.

CRATO. Portaria nº 1812016/2015 – SEAD, de 18 de dezembro de 2015. Exonera JHENIFER LOPES MONTEIRO, portador (a) de CPF 035.649.853-01, do cargo de COORDENADOR DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 3357, p. 8, 18 dez. 2015.

CRATO. Portaria nº 0601035/2014 – SEAD, de 06 de janeiro de 2014. Nomeia JHENIFER LOPES MONTEIRO, portador (a) de CPF 035.649.853-01, no cargo de COORDENADOR DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 2910, p. 5, 16 jan. 2014.

CRATO. Decreto Nº 1405003/2013, de 14 de maio de 2013. Esclarece dispositivos da Lei Nº 2.852, de 09 de maio de 2013, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional e Reforma Administrativa do Poder Executivo Municipal de Crato. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 2830, p. 2, 17 mai. 2013a.

CRATO. Portaria Nº 0309001/2013 – SEAD, de 03 de setembro de 2013. Nomeia JHENIFER LOPES MONTEIRO, portador (a) de CPF 035.649.853-01, no cargo de COORDENADOR DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 2854, p. 7, 03 set. 2013b.

CRATO. Carta-Convite Nº. 1108.01/2011 – 03, de 30 de agosto de 2011. Torna público o Extrato do Instrumento Contratual, resultante da Carta-Convite Nº. 1108.01/2011 – 03. **Diário Oficial da Prefeitura de Crato – CE**: Crato, CE, edição nº 2460, p. 2, 02 set. 2011.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CrH**, v. 32, p. 63-81, 2019.

GOHN, Maria da Glória. Marcos Referenciais Teóricos que têm dado suporte às análises dos movimentos sociais e ações coletivas no Brasil–1970-2018. **Revista brasileira de sociologia**, v. 6, n. 14, p. 10, 2018.

GOHN, Maria da Glória. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 2016.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 69, p. 49-78, 2006.

JARDIM. Prefeitura municipal de Jardim promoverá encontro para PPA participativo municipal. **Jardim.ce.gov.br**, Jardim – CE, 16 agos. 2017. Disponível em: <https://www.jardim.ce.gov.br/informa.php?id=65>. Acesso em: 24 nov. 2020.

LIMA, Valesca. The limits of participatory democracy and the inclusion of social movements in local government. **Social Movement Studies**, v. 18, n. 6, p. 667-681, 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno crh**, v. 21, p. 87-97, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katál**. Florianópolis v.10. n.2. Jul./dez. 2007.

MORETTIN, Luiz Gonzaga. **Estatística básica**: probabilidade e inferência: volume único. Londres: Pearson Prentice Hall, 2010.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Ser-tão “metropolitano”**: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. 2018. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 23 fev. 2022.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Moura de. Avivar a autonomia: movimentos sociais, economia solidária e experimentações democráticas para além do Estado. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, n. 01, p. e65254, 2024.

SANTANA DO CARIRI. Santana do Cariri. Obras Municipais. **santanadocariri.ce.gov.br**, Santana do Cariri - CE, 01 jan. 2018. Disponível em: <https://santanadocariri.ce.gov.br/obras.php>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA DAS CIDADES - CE. **Diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Cariri**. [Fortaleza: Secretaria das Cidades], 2018. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/visaogeral\\_diagnostico.pdf](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/visaogeral_diagnostico.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias [online]**. 2012, vol. 14, n. 30.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista brasileira de Ciência Política**, n. 3, p. 133-160, 2010.

VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)—Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

An aerial photograph of a coastal town and beach, overlaid with a dark blue rectangular box containing white text. The background shows a dense residential area on the left, a road, and a sandy beach leading to the ocean on the right. The sky is filled with soft, white clouds.

# Governança e Fortalecimento Institucional

## Coordenação

Glenda Dantas Ferreira – Núcleo Paraíba (UFPB)

Raquel Maria da Costa Silveira – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros – Núcleo RMNatal (PPGCISH-UERN)

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**A GESTÃO PRIVADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS METRÓPOLES: desafios, impasses e consequências** 193-201  
Francisco César Pinto da Fonseca (PUC-SP e FGV-SP) e Lúcio Hanai Valeriano Viana (PUC-SP e SENAC-SP)

**A GOVERNANÇA A PARTIR DOS ESTUDOS SOBRE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: uma revisão sistemática de literatura** 202-217  
Dionaldo Pereira de Souza Júnior (UFRN) e Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO POR AUTOCONSTRUÇÃO FINANCIADA: o programa parceria nos morros na ZEIS Casa Amarela (Recife)** 218-234  
Danielle de Melo Rocha (UFPE), Riviane da Silva Monteiro Lopes (UFPE), Rhanna Albuquerque Mesquita da Silva (UFPE) e Jéssica Vitória Pereira da Silva (UFPE)

**CAMINHOS PERCORRIDOS E DESAFIOS TRAÇADOS: repensando a governança da Região Metropolitana de Aracaju** 235-246  
Arthur Almeida Resende (UFS), Laís de Andrade Lima (UFS) e Sarah Lúcia Alves França (UFS)

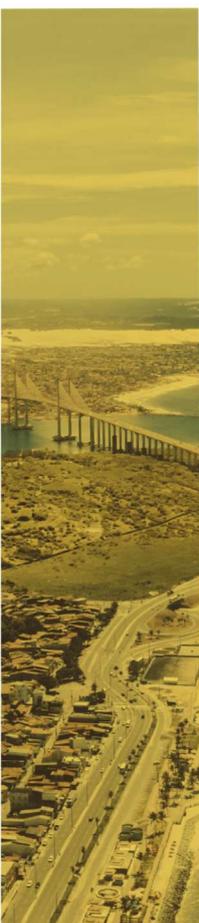
**CAPACIDADES ESTATAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: um olhar a partir do relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (RN)** 247-258  
Letícia Danielle Campelo Nunes da Cruz (UFRN)

**GEOGRAFIA DO VOTO NO OESTE POTIGUAR: votos e emendas dos deputados federais** 259-275  
Nathália Caroliny da Cunha (UERN)

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL: reflexões a partir da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES** 276-294  
Brunno Costa do Nascimento Silva (PPEUR/IPP-UFRN) e Maria do Livramento Miranda Clementino (PPEUR/IPP-UFRN)

**POLÍTICA URBANA EM DESCOMPASSO: avaliação da integração entre o Plano Diretor e as leis urbanísticas e ambientais de Campina Grande – PB** 295-306  
Bárbara Sousa Martins (UFCG) e Lívia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG)

**TRINTA ANOS DE EMPREENDEDORISMO URBANO EM SALVADOR: problemas e limites como estratégia de desenvolvimento socioespacial** 307-317  
Rafael de Aguiar Arantes (UFBA) e Carla Galvão Pereira Arantes (UFBA)



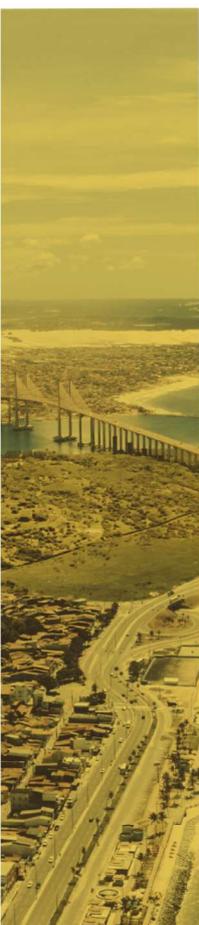
# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

UMA ABORDAGEM DOS ASPECTOS METROPOLITANOS CONTIDOS NAS REVISÕES DOS PLANOS 318-331  
DIRETORES DE JUAZEIRO DO NORTE E SOBRAL – CE

---

Alania Maria Leal Gouveia (UFCA) e Diego Coelho do Nascimento (UFCA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## A GESTÃO PRIVADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS METRÓPOLES: desafios, impasses e consequências

Francisco César Pinto da Fonseca (PUC-SP e FGV-SP)

Lúcio Hanai Valeriano Viana (PUC-SP e SENAC-SP)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo:

As cidades que compõem as metrópoles têm sido transformadas, desde os anos 1990 no Brasil, pela agenda neoliberal, que muito mais do que um corpus doutrinário/ideológico, representa manual prático de aplicação de receituários de políticas “públicas”, cujo teor, dinâmicas e características são crescentemente advindos do “gerencialismo” privado. Na gestão das políticas urbanas, tanto em relação aos meios como às ações finalísticas, os pressupostos conceituais e os instrumentos de elaboração, análise, monitoramento e execução são pautados por princípios ancorados nas “best practices” do “management”. Quanto à execução, crescentemente as Organizações Sociais (OS) assumem inteiramente aparatos públicos, caso paradigmático da área de Saúde, em que as Organizações Sociais de Saúde (OSS) recebem verbas bilionárias para gerir políticas “públicas”. São, portanto, agentes privados que gerem os recursos públicos a serem aplicados à saúde – entre inúmeras outras áreas –, a partir de concepções e ferramentais privados (gerenciais). Tal processo tem esvaziado, de forma célere e estrutural, as capacidades estatais, que por seu turno são cada vez mais incapazes de fiscalizarem esses agentes privados. Nesse sentido, órgãos do Estado, tais como secretarias municipais e estaduais de saúde, Tribunais de Contas, Ministério Público, Parlamentos etc, são muito mais espectadores e “controladores” meramente formalísticos das -privatizadas – políticas “públicas”: concepção das políticas, métricas e ferramentais de gestão, recursos públicos transferidos ao setor privado e execução das políticas nas mais distintas áreas. Independentemente de as OS serem originalmente constituídas por empresas privadas, ou por associações sem fins lucrativos, o fato é que as cidades estão em célere processo de privatização de suas inúmeras áreas, tornando o Estado, em seus diversos níveis, esvaziado de poder. Mesmo quando o próprio Estado executa políticas públicas, observa-se incrível presença tanto de atores (consultorias, assessorias etc) como conceitos e métricas privados, que contribuem para a “modelação” neoliberal do próprio Estado. Para refletir sobre esse processo, serão analisadas OSS da região metropolitana de São Paulo (via fontes documentais, indicadores e bibliografia específica) como forma de evidenciar, por hipótese, a prevalência de “governos empresariais” na gestão “pública”/privada dos recursos e das políticas “públicas”.

**Palavras-chave:** políticas públicas; gestão pública metropolitana; gestão pública privatizada.

## Introdução, contextualização e problematização

As cidades que compõem as metrópoles têm sido transformadas, desde os anos 1990 no Brasil, pela agenda neoliberal, que muito mais do que um corpus doutrinário/ideológico, representa manual prático de aplicação de receituários de políticas “públicas”, cujo teor, dinâmicas e características são crescentemente advindos do “gerencialismo” privado.

Na gestão das políticas urbanas, tanto em relação aos meios como às ações finalísticas, os pressupostos conceituais e os instrumentos de elaboração, análise, monitoramento e execução são pautados por princípios ancorados nas “best practices” do “management”. Quanto à execução, crescentemente as Organizações Sociais (OS) assumem inteiramente aparatos públicos, caso paradigmático da área de Saúde, em que as Organizações Sociais de Saúde (OSS) recebem verbas bilionárias para gerir políticas “públicas”. São, portanto, agentes privados que gerem os recursos públicos a serem aplicados à saúde – entre inúmeras outras áreas –, a partir de concepções e ferramentais privadas (gerenciais). Tal processo tem esvaziado, de forma célere e estrutural, as capacidades estatais, que por seu turno são cada vez mais incapazes de fiscalizarem esses agentes privados. Nesse sentido, órgãos do Estado, tais como secretarias municipais e estaduais de saúde, Tribunais de Contas, Ministério Público, Parlamentos etc, são muito mais espectadores e “controladores” meramente formalísticos das -privatizadas – políticas “públicas”: concepção das políticas, métricas e ferramentais de gestão, recursos públicos transferidos ao setor privado e execução das políticas nas mais distintas áreas. Independentemente de as OS serem originalmente constituídas por empresas privadas, ou por associações sem fins

lucrativos, o fato é que as cidades estão em célebre processo de privatização de suas inúmeras áreas, tornando o Estado, em seus diversos níveis, esvaziado de poder. Mesmo quando o próprio Estado executa políticas públicas, observa-se incrível presença tanto de atores (consultorias, assessorias etc) como conceitos e métricas privados que contribuem para a “modelação” neoliberal do próprio Estado. Para refletir sobre esse processo, são analisados o macro contexto do surgimento da OS, e particularmente das OSS, da região metropolitana de São Paulo, em particular o município de São Paulo (via fontes documentais, indicadores e bibliografia específica) como forma de evidenciar, por hipótese, a prevalência de “governos empresariais” na gestão “pública”/privada dos recursos e das políticas “públicas”.

Nesse sentido, objetiva-se analisar os padrões neoliberais instituídos na gestão pública brasileira desde a Reforma do Estado, promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, no contexto da New Public Management: contratualização entre órgãos do Estado e agentes privados, com ou sem interesses lucrativos, por meio das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), e sobretudo lógicas, técnicas e ferramentas gerenciais advindas da administração privada e transpostas à administração pública que vêm implicando a “contratualização” da administração e dos serviços públicos com agentes privados. Mais ainda, o amplo processo de participação de atores privados tanto nas áreas meio (gestão) como nas áreas fins (políticas públicas) da Administração Pública tem sido a tônica desde a reforma gerencial. Nas áreas fins, destaque deve ser dado às Parcerias-Público Privadas (PPPs), que são, por sua vez, viabilizadas por intensos processos financeirizados, assim como a participação sistêmica de todo tipo de consultorias privadas nas etapas da gestão pública: áreas meio e áreas finalísticas.

Como aludido, a origem desse processo remonta aos anos 1990, quando o Governo FHC tentou adotar padrões empresariais à gestão pública: conceitos como “eficiência” e “eficácia” nas atividades das aludidas áreas “meio” (processos de gestão) e nas atividades “fim” (políticas públicas e outras ações finalísticas do ato de governar), entre outros. Tal dimensão gerencial tem levado a regimes de governança denominados por Dardot e Laval (2016) “governo empresarial”, isto é, a vigorosa privatização da governança, com efeitos contrários aos códigos legais, como a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades e diversos outros normatizadores dos regimes urbanos.

Mas, para além do governo federal (Poder Executivo), tais padrões empresariais inscrevem-se na dinâmica e na estrutura do Estado brasileiro, nos três níveis da federação, particularmente nos correspondentes poderes Executivos. Tais padrões têm, portanto, perpassado governos de distintas colorações partidárias/ideológicas, como o PSDB (centro-direita) e o PT (centro-esquerda), no plano federal, e os mais diversos partidos nos planos estaduais e municipais

Além das OSs, das Oscips e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), os regimes de concessão (de equipamentos e de serviços públicos), as infundáveis “consultorias” e “assessorias” privadas, que majoritariamente inserem visões/instrumentos privatistas à esfera pública, e as diversas formas de atuação do setor privado – seja com ou sem fins lucrativos –, denominados genérica e ideologicamente “terceiro setor”, vêm solidificando o caráter híbrido da administração pública. Nesta, há predomínio privado e, particularmente, na governança das metrópoles impõe-se a “gestão por resultados”, cujas métricas são vigorosamente advindas do setor privado. Igualmente, as chamadas “Operações Urbanas Consorciadas” transferem, em larga medida, a intervenção pública nas zonas urbanas ao empresariado disposto a “investir” nas políticas “públicas” urbanas.

## **A Reforma Gerencial no Brasil e a privatização das políticas públicas**

As condicionantes históricas que conduziram o desenvolvimento das práticas público-administrativas no Brasil basearam-se, sobremaneira, em modelos concebidos para realidades sociais bastante adversas. O modelo gerencial, aqui denominado por “nova gestão pública” (NGP), baseou-se, em larga medida, na experiência europeia de países da vanguarda

daquilo que se convencionou qualificar por Quarta Revolução Industrial, caracterizada pela inteligência artificial, robótica e outros atributos tecnológicos da chamada Indústria 4.0.

Foi nesse contexto, visando à geração de resultados – expressamente mensuráveis nos grandes segmentos econômicos –, que conceitos desenvolvidos no âmbito empresarial passaram a ser incorporados à gestão pública. Concepções formuladas, notadamente na Grã-Bretanha, sob influência de Margaret Thatcher (1979 - 1990) passaram a fazer parte do vocabulário das políticas públicas. Países como França, Nova Zelândia, Suécia e Austrália não demoraram para se tornarem referências do novo modelo gerencial em voga. Acepções como “melhores práticas” (best practices, aludida), “unidades de eficiência” (efficiency units), “garantia do cidadão” (citizens chart), entre outras terminologias conquistaram proeminência e alcançaram nível de influência global.

Nesse momento, a agenda do novo modelo de gestão difundia-se por meio de agências internacionais, como o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, entre outros atores que propagavam o “Consenso de Whashington”, bem como a ideologia neoliberal, em seus diagnósticos e preceitos. Evidentemente que o receituário de tais organizações, sobretudo na América Latina e demais países economicamente dependentes de exportações e investimentos externos, voltava-se para a austeridade fiscal, redução do gasto estatal e aumento de segurança jurídica e econômica para investimentos internacionais (VIANA, 2019).

Nesse contexto, pode-se dizer que os princípios neoliberais ganharam forma e conteúdo a partir desse movimento internacional concebido em realidades em que o Estado, por meio de políticas públicas, havia produzido condições materiais de existência minimamente aceitáveis para a sua população. Contudo, a aplicação de estratégias padronizadas em realidades distintas em que o poder público, bem como a estrutura capitalista, não conseguiu produzir transformações sociais adequadas para a vida em sociedade, isto é, onde o papel a ser desempenhado pelo Estado ainda estaria por ser feito, resultou, inequivocamente, no agravamento das contradições sociais existentes. Essas também ocorreram nos países centrais, mas em condições menos drásticas do que nas periferias.

Fruto desse vetor, a década de 1990 foi marcada pela consolidação do ideário neoliberal nas políticas públicas latino-americanas e, sobretudo, nas brasileiras. Refere-se, em larga medida, à implementação estrutural e sistemática de uma forma de gestão cuja racionalidade dissocia o caráter social das relações econômicas. Suas métricas, pautadas na gestão por resultados, tendem a relegar as questões sociais em segundo plano, atendendo prioritariamente aos interesses do grande capital.

Essa lógica, que se estende aos dias atuais, tende a conceber o desenvolvimento social como resultado espontâneo do crescimento econômico. Assim, o Estado, bem como o seu instrumental executor, isto é, as políticas de interesse público, são paulatina e sistematicamente transformados em avaliadores de práticas e métricas que compreendem exclusivamente elementos mensuráveis de análise a partir de lógicas empresariais.

Pode-se dizer que a reforma gerencial no Brasil que ocorreu a partir da criação do Ministério Administrativo da Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) intentou a criação de um arcabouço legal que permitisse novas possibilidades entre o setor público e privado. Segundo Matias-Pereira (2008), essa nova forma de pensar a administração pública surge de algumas premissas, entre as quais se destaca a crise do Estado e da administração burocrática – situação que engloba a relação entre as esferas públicas e privadas; o conceito de Estado regulador, isto é, o poder público colocado apenas como entidade reguladora – implicitamente a ideia de Estado mínimo; a dissociação dos conceitos de planejamento e gestão, o que, na prática, distancia o poder público das políticas públicas; e, por fim, o conceito de ajuste fiscal que, posteriormente, foi materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar no 101/2000).

Na prática, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE - 1995) desvinculou o “núcleo estratégico” das “atividades exclusivas” no âmbito do Estado. Os “serviços não exclusivos” e a “produção de bens e serviços” seriam executados pelo setor privado. Essas considerações ganham maior nitidez ao serem observadas no quadro abaixo:

**Quadro 1 – Estratégias de transição para reforma do Estado**

<b>Estado</b>	<b>Núcleo estratégico</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministérios Públicos.	<b>Serviços Não Exclusivos</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	<b>Público (não estatal)</b>
<b>Estado</b>	<b>Atividades Exclusivas</b> Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	<b>Produção para o Mercado</b> Empresas Estatais	<b>Mercado (privatização)</b>

Fonte: Adaptado de Pereira (1995, p. 48).

Como aludido, a Nova Gestão Pública, fortemente amparada em princípios empresariais, englobou diversos aspectos da gestão transformando, em diferentes dimensões, os mecanismos de governança que alicerçavam significativamente o caráter público das políticas públicas ( ).

A racionalidade privada sendo incorporada à dinâmica das políticas públicas exigiu mudanças significativas, notadamente em seu arcabouço legal, para serem colocadas em prática. As novas tipologias contratuais entre o setor público e o privado fizeram emergir as agências executivas e reguladoras que preconizavam, em nome da descentralização do poder público, as leis que regulamentariam as parcerias público e privadas (PPPs), notadamente por meio da criação de Organizações Sociais (OSs) e Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) amparadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Dentre as estratégias propostas destaca-se a desoneração da ação estatal direta no campo dos serviços públicos considerados "não exclusivos". Daí a criação das Agências Autônomas e das Organizações Sociais (OS), tidas como fundamentais para "a descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular" (MARE, 1995, p. 58). A implementação das OS implicaria publicização de parte das atividades executadas pelo Estado a entidades que teriam autorização legislativa para celebrar o Contrato de Gestão (FONSECA et al. p.468, 2020).

Esse novo paradigma organizacional na administração pública vem gerando série de controvérsias quanto à sua aplicação, sobretudo quando se analisam os seus pressupostos fortemente amparados no conceito de accountability, transparência e controle social.

## O Modelo Gerencial e as Organizações Sociais de Saúde (OSS)

Dissociar o modelo gerencial de gestão da ideologia neoliberal exigiria generoso esforço imaginativo; afinal, seus preceitos se desenvolveram em ambiente empresarial visando à otimização dos processos com a finalidade última de maximizar os lucros. Ademais, é importante destacar que, ainda que tais ideias tenham sido desenvolvidas visando melhorias e oportunidades de negócio, tais conceitos foram concebidos em realidades que nada, ou muito pouco, se assemelham ao contexto latino-americano e brasileiro.

O pensamento liberal, vigorosamente associado às escolas de pensamento de países de capitalismo avançado, entre as quais pode-se destacar a Escola Austríaca (F.A. Hayek), a Escola de Chicago, a Escola da Virgínia e a Sociedade Mont Pèlerin, apresentam referências e possibilidades difíceis de serem implementadas em países como o Brasil, uma vez que o Estado necessita, notadamente por meio de políticas públicas, organizar a sociedade em seus aspectos mais fundamentais como a saúde pública, por exemplo.

No município de São Paulo, a contratualização na área da saúde vem sofrendo uma série de modificações. Primeiramente havia sido formalizada pela Lei n. 14.132 (2006), posteriormente modificada pela Lei 14.664 (2008), que havia sido regulamentada por meio de decretos que levaram dez anos para ocorrer: decreto n. 58.376/2018 (FONSECA et al. p. 2020). Além disso, outros mecanismos jurídicos, sobretudo aqueles relacionados aos Contratos de Gestão, sofreram uma série de modificações que colocam sob suspeita não apenas a forma e o conteúdo dos mesmos, mas também os impactos gerados na gestão.

Na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), o instrumento jurídico do CG vem sendo utilizado desde 2007, sofrendo significativas alterações desde 2014, tais como: a implantação do modelo de “Rede Assistencial”, substituindo os contratos assinados anteriormente e dividindo a cidade entre 9 OSs, por meio de assinatura de 22 CGs. (FONSECA et al. p.470, 2020).

Pode-se observar uma série de situações que pouco se distanciam dos problemas enfrentados pela gestão pública burocrática, mas com o agravante de vultosos recursos públicos estarem sendo direcionados para OSs que consomem cerca de 5 bilhões e meio do orçamento público do município de São Paulo, o que corresponde a 50% do orçamento do município da maior cidade do Brasil.

As OS não apenas gerem recursos públicos de grande magnitude (no caso do Município de São Paulo, apenas na área de saúde representam 50% do orçamento público, isto é, cerca de 5 bilhões de reais), como adotam padrões de gestão (pressupostos, lógica, métricas e instrumentos de gestão) advindos do setor privado, de onde provém. Logo, todo o ciclo das políticas públicas vem progressivamente sendo dominado por agentes privados, que se beneficiam de recursos públicos e consequentemente aprofundam o esvaziamento do Estado como agente de planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas. (FONSECA & VIANA, p.187, 2023).

## Considerações finais

Procurou-se, por meio de variáveis confluentes, analisar a substituição, ou melhor, a corrosão, a partir de 1995, dos pressupostos públicos da administração e da gestão públicas devido à introdução progressiva de aspectos da “reforma gerencial”, por sua vez configurados em mecanismos, ferramentas e procedimentos gerenciais provindos da administração empresarial. Trata-se, como vimos, de nova realidade do setor público em sua interação com o setor privado, dada a predominância deste último. Afinal, as OSs e as Oscips, ao celebrarem “contratos de gestão” com setores do Estado, impõem, à gestão pública (dimensão administrativa) e às políticas públicas, padrões e métricas que, embora

voltados formalmente ao “público”, são feitos por meios e, sobretudo, lógicas (conceitos e procedimentos) privados, obedecendo, na prática, aos interesses privatistas desses setores: caso, entre inúmeros outros, dos conceitos de “eficiência” e “eficácia”, concebidos à luz dos referidos parâmetros privados.

As referidas PPPs, a gestão “por resultados” e toda a autonomia que as OSs e Oscips passaram a obter, em termos de recursos financeiros, humanos e administrativos, assim como as formas de atender aos públicos aos quais seus serviços se destinam, descolam-se paulatinamente dos padrões públicos. Em outras palavras, desde a escolha das OSs, a fiscalização financeira/finalística até o “controle social” (que tende a ser baixo, como aludido), o processo não é transparente e tampouco controlável. Essas questões têm transformado substantivamente o Estado brasileiro, impactando vigorosamente a governança – que se torna de outra natureza –, particularmente nas metrópoles e macrometrópole, e necessitam ser investigadas com denodo. Em paralelo, viu-se o papel do grande capital ao financiamento de partidos e campanhas, privatizando-se a vida política, assim como o predomínio das finanças e toda sua complexa matematização em prol de empreendimentos privados que se sobrepõem ao conceito mais elementar de “público”. As hipóteses principais, à luz da discussão acerca da hegemonia, em Antonio Gramsci (2003), e da perpetuação neoliberal contemporânea, em Dardot e Laval (2016), voltam-se à constituição da hegemonia neoliberal (ultraliberal) por dentro do aparelho do Estado, assim como das políticas públicas. No dizer destes últimos autores, representam a “nova razão do mundo” no sentido de introduzirem os referidos pressupostos, ferramentas e práticas sem necessariamente derrogar o Estado e as políticas públicas. Em outras palavras, não é necessário privatizar o Estado, em sentido literal, e sim remodelá-lo segundo os moldes da nova razão procedimental neoliberal.

Por fim, as conclusões deste estudo – cuja análise recaiu conceitualmente no âmbito da macrometrópole de São Paulo, com ênfase no município de São Paulo, mas que pode ser generalizada em larga medida – apontam para novas estratégias do neoliberalismo em perspectiva internacional, isto é, não apenas a velha agenda privatizante, desreguladora e desregulamentadora das relações econômicas e sociais, mas sua convivência com o Estado e as políticas públicas que, contudo, são remodelados, reformatados e redirecionados no sentido de modelarem a gestão “pública” e as políticas “públicas” com contornos privados, gerenciais. Abundam exemplos de rodovias, sistemas de transportes, equipamentos sociais, culturais e científicos, e mesmo presídios, entre outros, concedidos a agentes privados com interesses supostamente “públicos”, tornando a esfera pública espécie de sucursal do mundo privado. Essa governança convive e se articula ao sistema político privatizado e antipopular voltado às elites, impedindo a “radicalização” da democracia, isto é, seu aprofundamento participativo e redistributivo em termos políticos e sociais. Os próprios acontecimentos ocorridos no Brasil desde 2016, que culminaram com a eleição estruturalmente fraudada de Bolsonaro, apenas confirmam esse manancial de novos poderes em prol da agenda liberalizante: algo nunca visto quanto à sua dimensão na sociedade brasileira. Portanto, deve-se ressaltar que o debate acerca das reformas neoliberais necessita ser refinado, sobretudo quanto ao conceito de “governança” nos regimes urbanos, cujas coalizões são complexas e profissionalizadas a partir do grande capital.

É necessário compreender a nova “gramática” da gestão pública privatizada, concedida, contratualizada e financeirizada, assim como o papel dos novos atores que habitam a arena pública, na gestão e nas políticas públicas: os proprietários de OSs, Oscips, PPPs e consultorias. Afinal, a “nova gestão pública” gerencial e financeirizada tem o poder de condicionar, remodelar e adaptar, na prática, a gestão pública e as políticas públicas, mesmo que permaneçam códigos legais como a Constituição, o Direito Administrativo, o Estatuto das Cidades, entre outros, que, contudo, têm sido transformados – em tempos e por meios distintos – pela prática neoliberal. São forças opostas que interagem contraditoriamente.

Assim, o que há de público nas políticas públicas implica cada vez mais o poder privado sobre tudo o que se chama – inadvertidamente – de público na contemporaneidade brasileira.

## Referências bibliográficas

- ABRAMO, P. (2009). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. São Paulo, Antac. BAHL, R. W. e LINN, J. F. (1992). Urban Public Finance in developing countries. Washington, Oxford University Press.
- BAKER, T. e TEMENOS, C. (2015). Urban policy mobilities research: introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 4, pp. 824–827. BERNDT, C. e BOECKLER, M. (2009). Geographies of Circulation and Exchange: construction of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, pp. 535-551.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles e Letra Capital. Francisco César Pinto Fonseca Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415, maio/ago 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Governo Federal. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 30 jul 2018.
- BRITTO, A. L. e REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581.
- CANETTIERI, T. (2017). A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 19, n. 3, pp. 513-529.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo.
- FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FONSECA, F. (2005). O consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo, Hucitec.
- FONSECA, F. et al. A excepcionalidade normalizada: Organizações sociais de saúde (OSS) na pandemia. *GIGAPP Estudos Working Papers*. Vol. 7 N. 218, pags. 465-478. 2020. Disponível em:
- [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/273-texto\\_del\\_articulo-872-2-10-20211121.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/273-texto_del_articulo-872-2-10-20211121.pdf)
- FONSECA, F.C.P e VIANA, L.H.V. o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde. In: REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE – São Paulo, Editora Letra Capital, RJ. 2023.
- GRAMSCI, A. (2003). *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HARVEY, D. (1982). *Limits to capital*. Oxford, Basil Blackwell e Chicago, University of Chicago Press.
- HAYEK, F. A. von (1983). *Os fundamentos da liberdade*. Brasília, EdUnb e São Paulo, Visão. \_\_\_\_\_ (1985). *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo, Visão. \_\_\_\_\_ (1987). *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura Instituto Liberal.

KLINK, J. e BARCELLOS DE SOUZA, M. (2017). Financeirização, conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 19, n. 39.

KLINK, J. (2018). Metrópole, Moeda e Mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 717-742. Disponível em: [http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/049/original/Book\\_CM43.pdf?1544811334](http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/049/original/Book_CM43.pdf?1544811334).

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. (1998). Brasília, DF. Recuperado em 2º de abril de 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

PAES DE PAULA, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, FGV. A “governança empresarial” das metrópoles... Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415, maio/ago 2019

PEDROSA DE OLIVEIRA, A. C. (2016). Dinâmica Política e Política de Gestão: partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil – 2007 a 2015. Tese de Doutorado. São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

PLANO Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>). Acesso em: 30 jul 2018. RIBEIRO, L. C. de Q. e DINIZ, N. (2017). Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-378.

VIANA, L.H.V. A ideologia na produção do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 44, pp. 79-97, jan/abr 2019.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## A GOVERNANÇA A PARTIR DOS ESTUDOS SOBRE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: uma revisão sistemática de literatura

Dionaldo Pereira de Souza Júnior (UFRN)

Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

A Lei Federal nº 12.527 de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), estabeleceu a obrigação para os órgãos públicos assegurarem o acesso às informações públicas de maneira transparente e rápida. A transparência pública é crucial para uma governança eficiente, permitindo acesso aberto às informações governamentais. Ela fortalece a confiança no governo, facilita a prestação de contas e promove a participação cidadã na tomada de decisões e na formulação de políticas, contribuindo para uma administração mais democrática e responsável. O presente trabalho consiste em uma revisão sistemática de literatura que busca entender como a temática da governança pública tem sido abordada nos estudos sobre a transparência pública com foco na gestão municipal. A metodologia utilizada partiu da revisão de publicações apresentadas na base de dados do Portal de Periódicos da Capes, entre 2012 e 2023, englobando desde a sua vigência até o momento de elaboração do estudo, sendo utilizados os termos “transparência pública” junto com “administração municipal” e suas variantes para a busca naquela base de dados. Como conclusão, os trabalhos encontrados trouxeram contribuições acerca da relação da aplicação da LAI com a questão da governança em contextos municipais, especialmente quanto à promoção da democracia, responsabilidade fiscal e da cidadania.

**Palavras-chave:** Governança Pública. Transparência Pública. Revisão Sistemática.

## INTRODUÇÃO

A atuação da Administração Pública nas últimas décadas tem enfrentado desafios nas áreas política, social e econômica, como a crise fiscal, a redução do quantitativo de servidores, falta de coordenação entre órgãos, a sobreposição de políticas públicas, a necessidade de redução das despesas públicas, dentre outras. A melhoria na governança pública pode ser um caminho eficaz para a viabilização do atingimento dos objetivos das organizações públicas, com a consequente melhoria das entregas de bens e serviços aos cidadãos, sempre pautando para a sustentabilidade (Rocha, 2019, p. 09). Mas o que seria essa chamada governança?

Segundo Alencar (2018), a governança seria “a condução responsável dos assuntos do Estado em todas as esferas que coloca os assuntos de governo de forma multilateral e insiste em questões como governabilidade, r r e legitimização”. Assim, a governança pode estar diretamente ligada à capacidade de a Administração alcançar resultados positivos a partir do desempenho de suas atividades voltadas para a sociedade de maneira eficaz, eficiente e efetividade com sustentabilidade.

Diante disso, para instrumentalizar a condução responsável da coisa pública, é imprescindível que os governos se tornem mais abertos e permeáveis à interação com a sociedade, como forma de controle das ações estatais. No Brasil, as leis federais nº 12.527/2011 e nº 131/2009 foram criadas para instrumentalizar o acesso à informação por parte do cidadão, tanto através da disponibilização de dados de maneira regular para a população (transparência ativa), quanto por demanda específica de indivíduos externos à administração pública (transparência passiva).

Essas leis são aplicáveis em todas as esferas de governo e estabelecem os conteúdos e procedimentos necessários para garantir o acesso à informação de forma mais transparente e democrática, além de estabelecerem as informações que devem divulgadas pelos órgãos e incluem dados sobre receita, despesa, repasses, estrutura organizacional, licitações, contratos e relatórios gerenciais, além de outras informações que considerar relevantes (transparência ativa).

Já a transparência passiva, por sua vez, torna um direito de qualquer pessoa o acesso por demanda específica às informações públicas necessárias, independentemente de justificativa sobre o motivo do pedido (art.10, § 3º, da Lei nº 12.527/2011).

Assim, a importância da transparência se evidencia como um meio na elaboração de políticas públicas e no monitoramento das ações do Estado pela população para melhoria de uma governança.

Baseado nesta importância da transparência pública, não apenas para o desenvolvimento das atividades de gestão, mas pelo seu potencial controle social de políticas através de instrumentos participativos, o presente estudo apresenta como principal objetivo como a temática da governança pública tem sido abordada nos estudos sobre a transparência pública com foco na gestão municipal, com base na revisão sistemática de estudos nacionais sobre o tema, desde a vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) até o ano de 2023. Parte-se da compreensão de que a transparência é também elemento essencial para a promoção da democracia, por meio da participação, controle social e governança (Matias-Pereira, 2014). Nesse sentido, torna-se fundamental compreender como a conexão entre esses temas tem sido retratada pelas pesquisas nacionais.

Este trabalho é composto, além desta Introdução, de um referencial teórico sobre a temática da transparência pública e da governança pública no Brasil, de uma descrição da metodologia aplicada; de uma análise dos resultados, a qual está dividida em demonstração dos resultados e discussão dos aspectos conceituais encontrados e, por fim, as considerações finais.

## **1. A TRANSPARÊNCIA E A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

O conceito de transparência assume diversas nuances, moldando-se ao objeto em análise. No contexto da Administração Pública, essa prática se configura como um elo fundamental entre o cidadão e o Estado, servindo como ferramenta crucial para o acompanhamento das ações governamentais pelos cidadãos (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

Segundo Silva (2011, p. 350), a transparência governamental se traduz em "informações de apoio à decisão dos administradores, tanto na redução de custos de monitoramento das ações quanto na promoção de melhorias na governança". Nesse sentido, ela se apresenta como um instrumento de gestão de políticas públicas, capaz de fortalecer os pilares da democracia e da cidadania.

Para Macadar, Freitas e Moreira (2015, p. 25), a transparência demonstra o amadurecimento da democracia: "O regime democrático brasileiro, em sua busca por um sistema cada vez mais representativo, tem possibilitado a ampliação de mecanismos de controle social e do exercício da cidadania."

A materialização da transparência através de portais virtuais torna-se uma rica fonte de informações públicas, permitindo o desenvolvimento da cidadania, a formação de indivíduos conscientes de seus direitos e deveres, e a concretização da democracia (Martins; Véspoli, 2013).

Zepeda (2012) associa a transparência como elemento da publicidade ao processo de socialização e comunicação de informações, ideias e projetos, com o objetivo de que o público se aproprie desses objetos.

Nesse contexto, a publicidade dos atos de governo é fundamental para que os cidadãos conheçam as ações daqueles que detêm o poder, exercendo controle sobre eles. A publicidade também se configura como um mecanismo de controle em si (Bobbio, 2000).

Portanto, a exigência por transparência foi crucial para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para o fortalecimento da cultura da transparência no setor público. Atualmente, observa-se a preocupação em criar mecanismos que garantam ao cidadão acesso transparente à informação e a oportunidade de exercer o controle social sobre os atos de seus governantes, seja de forma ativa ou passiva.

Nesse sentido, a transparência pública pode se configurar como um elemento fundamental na construção de uma governança eficaz e legítima. Essa relação estreita se traduz em diversos aspectos, como:

Promoção da participação cidadã: A transparência garante o acesso à informação pública pelos cidadãos, possibilitando-lhes o acompanhamento das ações governamentais, a avaliação de políticas públicas e o exercício do controle social (Silva, 2011; Zuccolotto; Teixeira, 2019). Essa participação cidadã ativa fortalece a democracia e contribui para a construção de políticas públicas mais eficientes e responsivas às necessidades da população (Macadar; Freitas; Moreira, 2015);

Prestação de Contas e Responsabilização: a publicidade dos atos governamentais, um pilar da transparência, permite a prestação de contas pelos gestores públicos, assegurando a responsabilização por seus atos (Bobbio, 2000). Essa responsabilização contribui para o combate à corrupção e à má gestão, promovendo a governança com ética e responsabilidade (Martins; Véspoli, 2013).

Eficiência e Eficácia na Gestão Pública: A transparência auxilia na gestão pública mais eficiente e eficaz, pois permite o monitoramento das ações governamentais, a identificação de falhas e a otimização dos recursos públicos (Silva, 2011). Essa otimização da gestão contribui para a melhora da qualidade dos serviços públicos e a satisfação da população (Zepeda, 2012).

Legitimidade e Confiança nas Instituições: A transparência gera legitimidade para o governo e confiança nas instituições públicas, pois demonstra o compromisso com a democracia e o respeito aos cidadãos (Macadar; Freitas; Moreira, 2015). Essa confiança é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e coesa.

Ademais, o termo governança pode ser associado ao sinônimo da capacidade de governo, sob o viés da capacidade de comando e de direção de uma administração, ou da capacidade de coordenação de governo entre os mais diversos e conflitantes interesses, ou ainda da capacidade de implementação dos mesmos (Silveira, 2020, p. 319).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) definiu que Governança no setor público compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Dessa forma, os gestores devem exercer a sua liderança visando à promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento.

Além disso, conforme Vieira (2019, p. 13), “a nova governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os diversos setores do Estado”. Assim, essa nova forma de gerir os recursos públicos de forma eficaz deve se valer de instrumentos que visem fortalecer a governança como compliance, gestão de riscos e inovação no setor público, garantia de participação social e transparência, por exemplo (Vieira, 2019).

Diante disso, observar a relação entre governança e transparência no setor público é fundamental para a verificação da promoção da responsabilidade, eficiência e confiança nas instituições governamentais. Considerando que a governança se refere às estruturas e processos que garantem a tomada de decisões eficazes, enquanto a transparência envolve a

divulgação aberta e acessível das informações relacionadas às atividades governamentais. Quando combinadas, essas práticas fortalecem a prestação de contas e a participação cidadã, essenciais para o bom funcionamento democrático e para o combate à corrupção.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada neste estudo é sistemática, com objetivos previamente definidos, seleção de bibliografia a ser estudada e delimitação clara do escopo da análise (Gil, 2017).

Este estudo é classificado como pesquisa bibliográfica, utilizando principalmente fontes já existentes, especialmente publicações científicas. A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, voltada para compreender e explicar fenômenos específicos (Gil, 2017).

Dessa forma, a Revisão Sistemática de literatura pode ser considerada um estudo detalhado e replicável sobre um tema específico. Esse tipo de estudo é guiado por uma questão-problema principal, à qual se adicionam questões secundárias. Além disso, a revisão sistemática aplica critérios de inclusão e exclusão para o material a ser analisado, assim como a seleção criteriosa de bases de dados a serem consultadas. As estratégias de busca são definidas para abranger amplamente a literatura disponível e mitigar qualquer viés por parte do pesquisador, seguindo rigorosos protocolos metodológicos (Gil, 2017; Attard r ., 2015).

Considerando o objetivo deste estudo, a etapa inicial de formulação da questão de pesquisa, que inaugura o ciclo da Revisão Sistemática, resultou na seguinte pergunta: Como a temática da governança pública tem sido abordada nos estudos sobre a transparência pública com foco na gestão municipal?

Para a etapa de definição da estratégia de busca, considerou-se que as expressões “transparência pública” e “administração municipal” seriam empregadas na composição das funções booleanas a serem inseridas nas caixas de busca das bases de dados selecionadas. Assim, a busca foi configurada como (((“transparência pública” OR “lei de transparência” OR “Lei de Acesso à Informação”) AND (“administração municipal” OR “administração pública municipal”))), com textos apenas de língua portuguesa-br. Buscava-se, aqui, identificar estudos sobre transparência pública na esfera municipal para verificar se e como tais pesquisas abordam o tema da governança.

Partindo disso, a intenção foi de selecionar estudos com enfoque na transparência em escala municipal e, primeiramente, identificar se havia enfoque na governança. O segundo enfoque de análise foi a forma como os dois temas se relacionavam nas pesquisas, identificando-se caminhos e/ou lacunas de análise.

Para seleção das bases de dados, levou-se em consideração a cobertura nas áreas de Ciências Sociais (Sociologia, Ciências Políticas, Humanidades) e Administração Pública disponíveis no Portal Capes.

A fase de busca foi realizada no dia 27 de agosto de 2023, no Portal de Periódicos da Capes, sendo estabelecido o período de 2012 (ano de início de vigência da Lei de Acesso à Informação) à 2023, sendo inserido os filtros: “Artigos, periódicos revisados por pares”, “Anos 2012-2023” e; português.

Os resultados derivados das buscas (97 documentos) foram incluídos no Gerenciador de Referências online. Sendo retirados os artigos identificados duplicados tanto pelo gerenciador como de forma manual, sendo que o final do estudo resultou em 93 documentos, conforme ilustra a Tabela 1.

Tabela 01 - Resultado das buscas na Base de Dados na temática “transparência pública” e “administração municipal” e variantes

Resultados	Total
Trabalhos encontrados no Periódico Capes	97
Trabalhos duplicados encontrados – verificação do EndNote™	1
Trabalhos duplicados encontrados – verificação manual	3
- 1ª etapa do estudo	93

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A etapa de inclusão/exclusão de estudos foi conduzida em duas fases distintas. Na primeira fase, os documentos foram pré-selecionados com base nos seus títulos e resumos, garantindo pertinência temática dentre os 93 documentos inicialmente recuperados. A segunda fase envolveu a definição de critérios de inclusão/exclusão, que determinaram que o corpus de análise consistiria apenas de documentos que: a) explicitamente abordassem a Lei de Acesso à Informação; e b) discutissem o tema no contexto da administração pública municipal. Além disso, foram excluídos artigos sem tradução para o português-brasileiro e aqueles que não apresentavam trabalhos completos. O Quadro 1 resume os procedimentos da etapa de inclusão e exclusão de estudos.

Ambas as fases foram conduzidas seguindo a metodologia descrita por Galvão (2019) e utilizando o software Rayyan online para a organização dos dados. É importante destacar que, tanto na primeira quanto na segunda fase, quando surgiram dúvidas sobre o conteúdo de alguns materiais, procedeu-se à leitura dos textos completos, garantindo a exaustividade, representatividade, pertinência e homogeneidade do corpus de estudo.

Quadro 01 – Descrição dos procedimentos na etapa de inclusão/exclusão de estudos

Etapa 1	Etapa 2
Considerou os procedimentos de análise de conteúdo elencados por (Bardin, 2016) ao pré-selecionar os documentos a partir dos títulos e resumos com pertinência temática dos 93 documentos recuperados;	Consistiu na definição de critérios de inclusão/exclusão de documentos, que respeitou a decisão de que o de análise seria composto apenas por documentos que: a) explicitamente indicassem a presença de discussão acerca da Lei de Acesso à Informação; e, b) que tratassem de trabalhos que discutem o tema em nível da administração pública na esfera municipal de alguma forma. Além de artigos sem a tradução no idioma português-br e os que estavam sem trabalhos completos.

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Após aplicação dos critérios de inclusão e exclusão da 1ª fase, dos 93 documentos recuperados, 10 trabalhos foram identificados que não possuíam pertinência com o tema a ser trabalhado nesta revisão. Segue os temas encontrados com as respectivas quantidades (Tabela 02):

Tabela 02 – Estudos excluídos na 1ª fase da etapa de inclusão/exclusão

<b>Temas trabalhos nos artigos excluídos na 1ª fase de inclusão/exclusão</b>	<b>Total</b>
Dados Abertos	05
Temática Ambiental	03
Temática Educação	01
Temática Turismo	01
<b>Rr</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Com isso, após a aplicação da 1ª fase restaram 83 trabalhos para serem analisados na 2ª fase. Ressalta-se que na 2ª fase também foram excluídos artigos sem resumo e sem o seu texto integral, bem como artigos encontrados em língua estrangeira (Tabela 03).

Tabela 03 – Estudos excluídos na 2ª fase da etapa de inclusão/exclusão

<b>Trabalhos excluídos na 2ª fase de inclusão/exclusão</b>	<b>Total</b>
Não indicam a presença de discussão acerca da Lei de Acesso à Informação ou não discutem o tema em nível municipal e/ou metropolitano	37
Texto integral dos artigos encontrados em língua estrangeira	03
Artigos sem texto integral ou resumo	00
<b>Rr r d</b>	<b>40</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Após a análise dos trabalhos nessa 2ª fase, foram encontrados 40 artigos que ficaram de fora do estudo por não se adequarem aos critérios da presente fase na etapa de inclusão/exclusão de estudos (conforme Tabela 04).

Tabela 04 – Total de trabalhos excluídos na etapa de inclusão e exclusão de trabalhos

<b>Etapa de inclusão/exclusão de estudos</b>	<b>Total</b>
Trabalhos excluídos na Fase 1	10
Trabalhos excluídos na Fase 2	40
<b>Rr r r</b>	<b>50</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Assim, considerando que antes do início da 2ª etapa da revisão sistemática havia 83 artigos e que após a aplicação dos critérios de exclusão e inclusão, restaram um montante de 43 estudos para a análise – ou seja, da presente RS. A Tabela 05 mostra o total de trabalhos excluídos nas etapas e final da revisão.

Tabela 05 – Corpus da RS após a conclusão da 1ª e 2ª etapa

<b>Estudos encontrados na pesquisa inicial</b>	<b>97</b>
Trabalhos excluídos na etapa de triagem de duplicação	4
Trabalhos excluídos na etapa de inclusão/exclusão	50
<b>r r r</b>	<b>43</b>

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Após, seguiu-se para fase de análise dos trabalhos selecionados, os trabalhos foram separados por ano de publicação para a construção do relato da evolução das publicações e das análises realizadas ao longo dos anos. Posteriormente os trabalhos foram classificados em categorias para discussão dos temas abordados para uma análise de metodologia e de conclusões.

### 3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, é crucial destacar a evolução das publicações sobre transparência pública em nível municipal ao longo dos anos. Conforme demonstrado no Gráfico 01, observa-se um aumento significativo no número de publicações após a implementação da Lei de Acesso à Informação, alcançando seu pico em 2021.

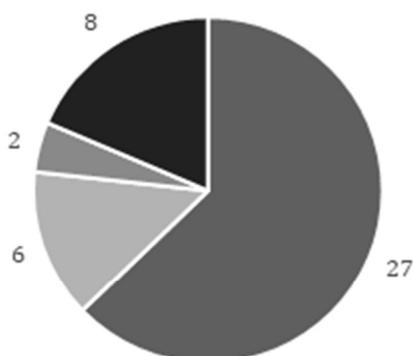
Gráfico 01 – Evolução da quantidade de publicações por ano



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Deve-se também destacar que dos 43 trabalhos a maioria deles abordam diretamente o nível municipal (27), estadual (06) e federal (02). Tendo 08 estudos que trataram de revisão sistemática, revisão de escopo ou revisão narrativa em todos os níveis federativos.

Gráfico 02 – Contexto das pesquisas

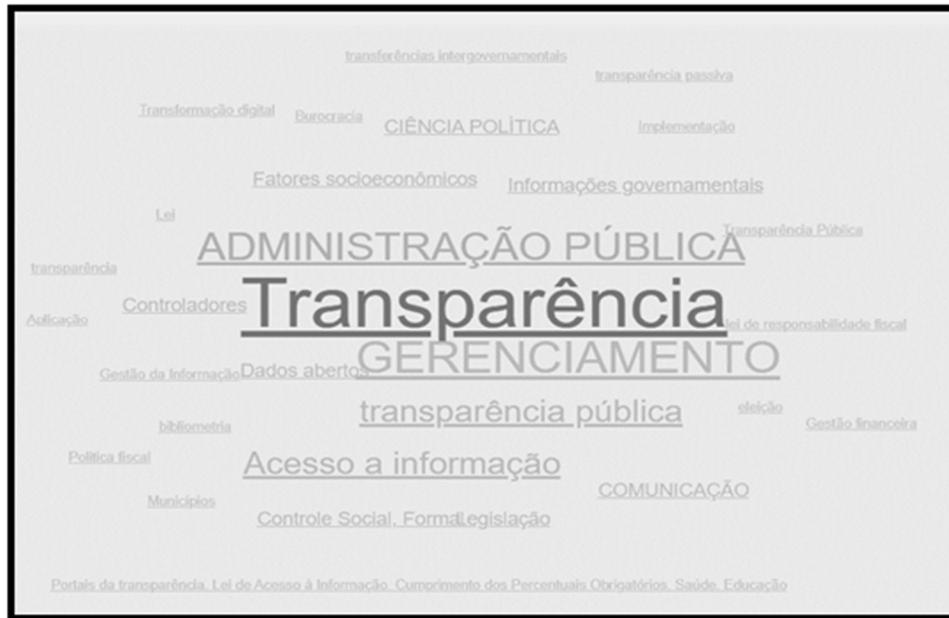


- Aplicação da lei em contexto Municipal
- Aplicação da lei em contexto Estadual
- Aplicação da lei em contexto Federal
- Estudos e reflexões sobre a lei e sua contribuição

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Uma análise sobre a dinâmica das palavras-chave dos artigos permite constatar que palavras como “administração pública”, “transparência pública” e “gerenciamento” assumem especial relevância, em virtude da delimitação das instituições alvo da pesquisa. Há palavras-chave que apresentam relação com outras, sugerindo linhas de investigação específicas.

Figura 01 – Nuvem das principais palavras-chave encontradas nos estudos



Fonte: Elaboração pelos autores (2024), a partir de revisão sistemática pela plataforma.

De maneira secundária, as palavras “fatores socioeconômicos”, “burocracia”, “gestão da informação”, “eleição” e “comunicação” podem começar a indicar temas que podem estar relacionados com habilidades necessárias em âmbito municipal.

Essas palavras indicam a tendência de tratamento do tema da transparência pública como mecanismo democrático de acesso à informação e do controle social. Entretanto, nota-se que o termo “governança” não esteve presente de maneira explícita na nuvem de palavras, apesar de estarem presentes assuntos correlatos como “democracia”, “controle social” e “responsabilidade fiscal”.

Apesar do termo “governança” não se fazer presente na nuvem de palavras, diversos textos analisados, em seu corpo do texto, relacionam a governança como um instrumento de democracia. Como exemplo, Baldissera *et al.* (2021) reconhecem que a transparência representa um desafio crucial para a reforma da administração pública e para a promoção de uma governança moderna e eficaz. Reconhecida como um valor democrático fundamental, a transparência sustenta a confiabilidade do governo ao promover um desempenho elevado e responsável. A compreensão dos conceitos, dos fatores determinantes e das consequências é fundamental para os estudos que abordam esse tema (Baldissera, *et al.*, 2021).

Para Forte (2020), é crucial enfatizar a criação de uma cultura de abertura, na qual se presume que o público deve estar ciente e participar ativamente de todas as decisões coletivas. Esse princípio é fundamentado na governança, que se fortalece mediante o estabelecimento de mecanismos de transparência.

Compartilhando este mesmo pensamento, Cardoso *et al.* (2018) descreve que a transparência é amplamente reconhecida como uma parte fundamental da governança democrática, uma vez que desempenha papéis cruciais, como a redução da corrupção governamental, o aumento da efetividade na prestação de contas aos cidadãos, a mitigação de inconsistências de informação entre agentes públicos e a sociedade, além de permitir que os cidadãos compreendam a

relevância de cada política pública. Ding (2009) sugere que a transparência também contribui para combater abusos de poder e desconfiança nas instituições públicas.

Quanto ao controle social, Bellini *et al.* (2017) menciona que a governança pode ser definida como um processo de legitimação das atividades estatais, por meio de políticas públicas que promovem a participação dos cidadãos de um determinado contexto social na construção de ações sustentáveis.

Destaca-se ainda que esse conceito engloba tanto a transparência quanto a responsabilidade, pois a transparência dos atos públicos é essencial para a prestação de contas. É importante ressaltar que esses princípios contribuem para o fortalecimento democrático, com uma parte significativa sendo manifestada por meio da governança eletrônica (Bellini *et al.*, 2017). Nesse sentido, parte-se para a análise em torno da conexão entre tais temas nos estudos selecionados.

### Discussões sobre as relações encontradas entre governança e transparência pública

A revisão sistemática identificou trabalhos relevantes sobre o tema da transparência pública, que a partir de seus resultados foi possível relacionar com o tema da governança. Dos 43 artigos encontrados, 22 não mencionam em momento algum o termo governança. Apesar disso, os outros 21 trabalhos debatem de forma explícita conceitos de governança ao longo do texto.

Destes mencionados acima, quanto ao momento de abordagem da “governança”, nota-se um número expressivo de trabalhos que abordam o tema no capítulo/seção do referencial teórico e poucos mencionam na parte do resumo do trabalho ou nas palavras-chaves (vide tabela a seguir), não sendo, portanto, um debate principal em tais estudos, mas que agregam argumentos aos fundamentos da transparência pública (conforme Tabela 08).

Tabela 06 – Disposição da abordagem da governança nos trabalhos

Local	Quantidade
Resumo/Abstract	05
Introdução	08
Capítulo/seção do referencial teórico	11
Considerações Finais/Conclusão	03

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Assim, nota-se que a temática vem sendo trabalhada de maneira concentrada na parte do desenvolvimento dos textos, sendo que os trabalhos que mencionam logo no resumo/abstract o tema da governança acabam por detalhar melhor o tema no corpo do trabalho.

Outra análise feita a partir da leitura dos textos foi observar como a governança se relaciona com os conceitos e princípios da transparência pública. O quadro a seguir (02) agrupa as principais correlações:

Quadro 02 – Temas abordados relacionados com a participação e a transparência

Temas	Autores
Governança como instrumento da democracia	Cardoso, r . 2018; Cruz r , 2021; Filho r , 2021; Santana r , 2022; Rosa; Cabero, 2019;
Importância da governança digital na promoção da Transparência	Ffirst r . 2018; Lima e Portela, 2019; Luz, 2021. Possamai e Schindler, 2017.
Governança como princípio da Transparência	Alves r . 2021; Araújo r , 2020; Bellini r , 2017; Fenner r ., 2019
Instrumento da governança	Calvosa r , 2017 Visentini r , 2021
Transparência como desafio da governança	Baldissera e Denis, 2019; Lima r , 2023
Governança como forme de controle social	Visentini r , 2021
Participação como instrumento da cidadania	Rosa e Cabero, 2019
Forma de participação	Gondim r , 2022

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Assim, a maioria dos problemas relacionados dos estudos diz respeito à relação da transparência da governança como mecanismos da garantia da democracia.

Quanto à importância da governança digital para a transparência, Lima e Portela (2019) aduzem que essa nova forma de interação se refere à governança digital entre cidadãos e governo, promovendo uma maior proximidade entre os contribuintes e a administração pública. Isso permite que os cidadãos participem ativamente na gestão governamental, contribuindo para melhorias nos serviços públicos através de dispositivos tecnológicos como smartphones. O objetivo é que o governo possa ajustar suas prioridades com base nas necessidades dos cidadãos e alcançar esses objetivos de forma mais produtiva na aplicação dos recursos públicos (Lima e Portela, 2019).

Além disso, para Cardoso r (2018) a governança eletrônica traz uma série de benefícios adicionais, como a melhoria da eficiência interna dos departamentos públicos, o aumento da velocidade na preparação de relatórios, a redução da corrupção entre funcionários, a promoção da responsabilidade financeira e a disponibilização online de formulários. Isso beneficia os cidadãos ao promover transparência, eficiência e integridade nos assuntos governamentais (Cardoso r , 2018).

Por fim, Ffirst r (2018) sugere que a gestão pública utiliza a governança eletrônica como recurso, empregando tecnologias da informação e comunicação (TICs) para melhorar a qualidade da participação pública no governo. Além disso, sugere que a governança eletrônica engloba o governo eletrônico e a democracia eletrônica, visando fornecer serviços e informações para promover uma participação cidadã mais ampla. A administração eletrônica tem o compromisso de disponibilizar informações e serviços por meio digital, utilizando serviços eletrônicos e oferecendo atendimento online (Ffirst r , 2018).

Outros autores, trazem que a transparência é considerada um dos princípios básicos da governança pública (Alves r , 2021). Nesse sentido, Fenner et. al (2019) fala que assegurar transparência não apenas é uma das condições essenciais para uma boa governança, mas também desempenha o papel de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o acesso dos cidadãos às informações sobre a administração pública. (Fenner r , 2019; Alves r , 2021).

Na esteira da ligação entre a promoção da participação social, Gondim r (2022) escreve que a governança se refere a um processo que legitima as atividades estatais através de políticas públicas que promovem a participação dos cidadãos em um contexto social específico para a construção de ações sustentáveis. Além disso, destaca que esse conceito

engloba tanto a transparência quanto a responsabilidade, visto que a transparência dos atos públicos é essencial para a prestação de contas. Além disso, aquele autor ressalta a que esses princípios contribuem significativamente para o fortalecimento democrático, especialmente quando implementados através de meios eletrônicos (Gondim *et al.*, 2022)

Por fim, Araújo *et al.* (2022) conclui que as práticas de governança no setor público melhoram o desempenho, possibilitando uma prestação de serviços com qualidade e custo mais baixo, além de aumentar a confiança. Essas práticas são fundamentadas em princípios que permitem à gestão pública atuar com responsabilidade, promovendo equidade, prestação de contas e transparência na gestão dos recursos públicos.

A governança aplicada ao setor público não se resume à simples transposição de práticas da administração privada, pois as especificidades do setor público impedem a aplicação direta das práticas das organizações privadas. Ela refere-se à capacidade do Estado de conviver harmoniosamente com diferentes grupos sociais e atores políticos, tanto da sociedade civil quanto internos ao próprio Estado, respeitando as normas e regras que regem a representação desses atores e a gestão do aparelho estatal (Araújo *et al.*, 2022).

Com isso, demonstra-se que a literatura tem abordado os temas da transparência e da governança de maneira que não se deve falar em um sem falar no outro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão sistemática explorou a literatura sobre transparência pública, buscando identificar os principais elementos, desafios e tendências relacionados com o tema da governança. Através da análise de diversos estudos, foi possível traçar um panorama abrangente da temática, especialmente em relação aos caminhos a serem percorridos para seu ideal no setor público.

Considerando o desenvolvimento desta revisão, conclui-se que a governança tem sido positivamente relacionada com a transparência pública na gestão municipal, alinhando-se aos fundamentos que inspiraram a construção da Lei de Acesso à Informação, como o fortalecimento da democracia, a promoção da cidadania, o controle social e a participação cidadã.

Além disso, a análise abrangente realizada nesta revisão sistemática revela que a eficácia da governança e transparência pública pode estar intrinsecamente ligada à promoção da responsabilidade, participação cidadã e eficiência administrativa. Os estudos revisados destacam que políticas que promovem a transparência, o acesso à informação e a prestação de contas não apenas fortalecem a confiança na administração pública, mas também têm o potencial de reduzir a corrupção e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

No entanto, a implementação bem-sucedida dessas políticas depende não apenas de estruturas legais sólidas, mas também de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação. Portanto, para alcançar uma governança mais transparente e eficiente, é essencial um compromisso contínuo com a inovação institucional e a participação cidadã, garantindo que os benefícios da transparência se traduzam em resultados tangíveis para todos os setores da sociedade.

Com isso, os resultados indicam que, embora alguns estudos não discutam exaustivamente e com profundidade os conceitos de governança, há uma base teórica e interesse substancial em abordar questões emergentes, como a governança digital.

Embora os resultados da pesquisa ainda sejam inconclusivos, é imperativo conduzir mais estudos para uma análise mais aprofundada do tema. Essas investigações devem ser orientadas pelos debates acadêmicos, técnicos e políticos, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de instrumentos na Administração Pública que fortaleçam a governança e promovam maior transparência das políticas e ações do Estado.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. F. r . Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 564-581, 2021. ISSN 1679-3951.
- ARAÚJO, X. M. B. r . Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. **Revista contemporânea de contabilidade**, v. 17, n. 44, p. 123-141, 2020. ISSN 1807-1821.
- ATTARD, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, 32(4), 399-418.
- BALDISSERA, J. F. r . A Percepção dos Observatórios Sociais sobre a Qualidade, Utilidade e Suficiência da Transparência Pública dos Municípios Brasileiros. **Sociedade, contabilidade e gestão**, v. 14, n. 1, p. 113-134, 2019. ISSN 1982-7342.
- BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D. Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. **Sociedade, contabilidade e gestão**, v. 15, n. 4, p. 88-111, 2021. ISSN 1982-7342.
- BARDIN, L. (2016). **Análise de conteúdo** (revista e ampliada ed.). São Paulo, SP: Edições 70. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em 17 ago. 2023.
- BELLINI, E. C. D. O. r . Transparência Pública, Um Caminho Sem Volta: Descrição das informações que devem constar nos portais governamentais. ID on line. **Revista de psicologia**, v. 11, n. 37, p. 80-102, 2017. ISSN 1981-1179.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Editora Record, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>.> Acesso em: 05 jul. 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº. 12.527/11, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>.> Acesso em: 10 jul. 2023.

CALVOSA, M. V. D.; SILVA, T. D. A.; KRAKAUER, P. V. D. C. Portais Eletrônicos utilizados nos Municípios fluminenses: Análise das Ações Inovadoras. **Sociedade, contabilidade e gestão**, v. 12, n. 2, 2017. ISSN 1982-7342.

CARDOSO, L. L. r . Transparência Pública: Análise Em Portais De Transparência Do Poder Executivo Municipal Do Brasil. **Meta (Rio de Janeiro, Brazil)**, v. 10, n. 29, p. 443-472, 2018. ISSN 2175-2753.

CRUZ, T.; MICHENER, G.; ANDRETTI, B. Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 357-377, 2021. ISSN 0034-7612/1982-3134. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>

FENNER, V. U. r . Fatores associados à transparência pública municipal. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 683-707, 2019. ISSN 2237-9029.

FIIRST, C. r . A Influência dos Índices Socioeconômicos e Contábeis no nível de Transparência Eletrônica dos Estados Brasileiros sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 272-281, 2018. ISSN 2175-5787.

FILHO, M. C. C. Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros. **Ciência da informação**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 53, 2021. ISSN 0100-1965.

FORTE, E. C. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza. **Revista Controle**, v. 18, n. 2, p. 429-456, 2020. ISSN 1980-086X.

GALVÃO Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. **Revisão Sistemática da Literatura: Conceituação, Produção e Publicação**. LOGEION: Filosofia da informação, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p.57-73, set.2019/fev. 2020.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, D. B. D.; COSTA, T. L. R. S.; SILVA, A. P. B. D. Sistema Eletrônico de Informações: uma análise sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. **Revista Alterjor: jornalismo popular e alternativo**, v. 27, n. 1, p. 48-73, 2023. ISSN 2176-1507.

LIMA, E. C. D.; PORTELA, F. C. Transparência e acesso ao controle social. **Revista Controle**, v. 17, n. 2, p. 364-392, 2019. ISSN 1980-086X.

LUZ, A. J. A memória da Covid-19 no Brasil em sites oficiais. **Revista Brasileira de História da Mídia**, v. 10, n. 1, 2021. ISSN 2238-3913.

MACADAR, Marie Anne; FREITAS, Jorge Lheureux de; MOREIRA, Cristiano Ramos. **Transparência como elemento fundamento em governo eletrônico: uma abordagem institucional**. Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo, v. 15, n. 3, p. 78-100, set./dez., 2015.

MARTIS, Pablo Luiz; VÉSPOLI, Bianca de Souza. **O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento**. Revista de Administração da Fatea, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil**. GIGAPP Estudios. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2014-33. 21 pp.

POSSAMAI, A. J.; SCHINDLER, E. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 71-86, 2017. ISSN 0103-3905.

SANTANA, D. B.; SILVA, E. M. D.; DA SILVA, M. L. Transparência da informação e dados abertos dos governos municipais da Região Metropolitana do Recife. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 128-158, 2022. ISSN 1807-8893.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, W. A. D. O. E.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de administração pública (Rio de Janeiro)*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019. ISSN 0034-7612/1982-3134.

VISENTINI, M. S. r . Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021. ISSN 2317-5087.

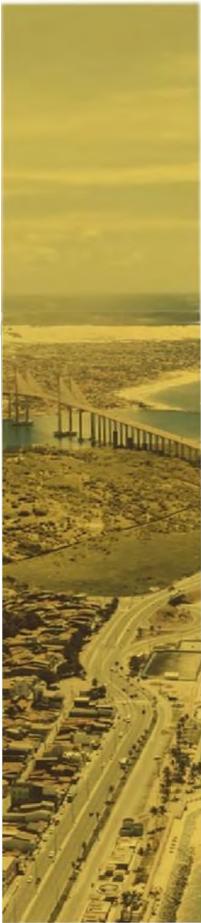
VISENTINI, M. S.; SANTOS, M. D. Panorama da transparência passiva e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) nos municípios do COREDE Missões. **Redes** (Santa Cruz do Sul, Brazil), v. 25, n. 1, p. 342-362, 2020. ISSN 1414-7106.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y transparencia: um passeio por la filosofia política**. Cuadernos de Transparencia, v.4. Cidade do México, Institu federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2012.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO POR AUTOCONSTRUÇÃO FINANCIADA: o programa parceria nos morros na ZEIS Casa Amarela (Recife)

Danielle de Melo Rocha (UFPE)

Riviane da Silva Monteiro Lopes (UFPE)

Rhanna Albuquerque Mesquita da Silva (UFPE)

Jéssica Vitória Pereira da Silva (UFPE)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

O artigo busca analisar os processos participativos na urbanização das ZEIS localizadas nos morros do Recife, tomando como estudo de caso a atuação do Programa Parceria nos Morros, na ZEIS Casa Amarela. Esta ZEIS, situada em áreas de morros da zona norte e noroeste do Recife, tem sua ocupação iniciada na década de 1940, com a relocação dos moradores dos mocambos por meio da Liga Social Contra os Mocambos. A ZEIS foi reconhecida na legislação municipal na LUOS de 1983. Percorrendo o processo de reconhecimento das ZEIS e constituição do modelo de planejamento e gestão compartilhada das ZEIS (PREZEIS), demonstram-se as diferenças de especificidades dos processos de participação popular no planejamento e execução da urbanização integrada, assim como as diferenças entre as preocupações dos moradores situados em áreas de morros daquelas dos que vivem em áreas planas. Destacam-se os aspectos de expansão territorial por meio dos processos de autoconstrução espontânea e as políticas públicas de parcerias para urbanização dos morros, por meio da autoconstrução financiada ou assistida. Questiona-se sobre a efetividade da participação popular nesta modalidade de política pública que não contribui para o controle social e autogestão além de promover o sobretrabalho sem remuneração dos moradores envolvidos nas intervenções.

**Palavras-chave:** Autoconstrução Financiada, Participação Popular, PREZEIS, Programa Parceria nos Morros, ZEIS Casa Amarela.

## INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana do Recife (RMR) abrange ecossistemas estuarinos, manguezais e de mata atlântica, agrega 14 municípios, integrados em um núcleo urbano conurbado. Suas redes de infraestrutura e serviços públicos permeiam três condições geomorfológicas distintas: Tabuleiros Costeiros, Faixa Litorânea e Planalto Rebaixado Litorâneo. Com declividade média superior a 30%, os Tabuleiros Costeiros apresentam relevos tabulares e colinosos, submetidos direta ou indiretamente a processos de erosão, afetando a estabilidade das encostas circundantes das planícies costeiras, condições de suscetibilidade que afetam o grau de risco ao qual estão expostas as comunidades urbanas ali assentadas (Agência Condepe/Fidem, 2006).

Um outro fator relevante a considerar nos riscos de erosão e deslizamentos de barreiras (nas encostas) e de alagamentos e inundações (nas áreas planas) são os elevados índices pluviométricos no período de inverno, característicos das condições climáticas da RMR. As intervenções antrópicas sobre o meio natural, sobretudo pela natureza informal e precária como se dão as ocupações em áreas mais sensíveis, agravam as condições para a ocorrência de escorregamentos e de inundações. Nos morros, são desconsiderados os condicionantes geomorfológicos, havendo desmatamentos e corte de taludes íngremes. Nas áreas planas, são feitos aterros e os cursos das águas sofrem modificações que alteram as condições naturais de drenagem (Agência Condepe/Fidem, 2006).

Nessas áreas, na maioria das vezes, a ocupação se dá pela autoconstrução, com investimento de tempo, mão de obra e materiais – nem sempre adequados – realizado pelos próprios moradores. Aliada à ausência de ordenamento urbano e de assistência técnica aos moradores por parte dos poderes públicos aos quais cabem tais atribuições, configura-se um quadro de vulnerabilidade socioambiental preocupante, vista a fragilidade dos sítios ocupados. No que concerne aos morros da cidade, eles correspondem a 67,43% do território (Recife, 2024), cobrindo 90km<sup>2</sup> de sua superfície, 33km<sup>2</sup> deles ocupados por população majoritariamente pobre. Neles moram cerca de 500 mil pessoas, de um total de 1.488.920 habitantes (IBGE, 2022). Trata-se de áreas expostas a riscos altos de escorregamento de terras em 12% de sua superfície e, ali, entre 1991 e 2000, concentraram-se quase 60% do crescimento populacional do Recife (Diniz et al., 2022).

A cidade é marcada pela desigualdade socioespacial, cujas origens ancoram-se na concentração de terras e riquezas, evidenciando na paisagem urbana o contraste entre as classes sociais e as tipologias construtivas. As moradias localizadas

nas planícies secas, bem servidas em infraestruturas urbanas e serviços, são ofertadas pelo mercado imobiliário formal às famílias mais abastadas. Enquanto isso, às famílias de baixa renda resta como alternativa a ocupação de terrenos situados em planícies inundáveis, manguezais ou em encostas de morros.

No embate pelo acesso à terra urbanizada e segura, e à moradia digna, às famílias e comunidades vulneráveis, que vivem em áreas frágeis, são representadas pelos movimentos sociais organizados, pressionam o Estado a prover as condições de habitabilidade por meio de processos de regularização urbanística e fundiária. Cabe ao poder público municipal garantir a implantação de políticas públicas para viabilizar o acesso ao Direito à Moradia, previsto constitucionalmente, para famílias com renda de até 3 salários-mínimos. Mais do que simplesmente prover uma moradia na periferia, é imprescindível favorecer o Direito à Moradia como parte intrínseca do acesso ao Direito à Cidade, em seu sentido *lefebvriano* que representa o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 1991, p. 117).

Para efetivação do Direito à Cidade, a participação dos atores sociais beneficiários, desde a concepção até a execução da provisão habitacional e da urbanização integrada, torna-se um elemento fundamental. A atuação isolada do poder público, mesmo que na busca de promover políticas inclusivas, não seria suficiente para efetivar um processo democrático (Lefebvre, 1991). Como ressalta Harvey (2014), o Direito à Cidade não pode se restringir ao acesso dos cidadãos aos recursos e oportunidades que a cidade pode oferecer, mas deve abarcar o direito coletivo de transformá-la, no exercício conjunto de remodelação dos processos de urbanização.

As lutas populares no Recife têm garantido, historicamente, a permanência dos moradores pobres nas áreas onde ocuparam, mesmo sob intensa pressão do mercado imobiliário. O marco jurídico em vigor teve respaldo na legislação urbanística municipal que criou e consolidou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 14.511/1983, e o modelo de planejamento e gestão compartilhada para promover a urbanização e regularização fundiária das ZEIS, estabelecido pela Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), Lei nº 14.947/1987, substituída pela Lei nº 16.113/1995. O PREZEIS do Recife é o instrumento participativo que resiste há quase 40 anos,

As ZEIS foram definidas na LUOS desde 1983 como: “assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”, cuja definição foi se repetindo ao longo dos anos nas demais legislações urbanísticas. Essas zonas configuram-se como um importante instrumento urbanístico de proteção da moradia popular. Neste aspecto, a cidade situou-se entre as pioneiras pelas importantes conquistas dos movimentos sociais pelo acesso ao Direito à Cidade (Rocha et al, 1996; Rocha, 2017; Rocha et al 2022).

É importante destacar que as reivindicações para urbanização e regularização fundiária que prevalecem, no âmbito PREZEIS, são as que beneficiam as ZEIS situadas nas planícies e áreas centrais, frente às enormes pressões do mercado imobiliário para ampliação da disponibilidade de terrenos planos e localizados em áreas valorizadas. As representações das áreas de morros terminam por não possuírem a mesma estratégia de pressão sobre o poder público, possuindo outros canais de participação além do PREZEIS.

Entretanto, embora as áreas de morro não sofram a pressão do mercado imobiliário, mantendo-se, sobretudo, como locais de moradia de famílias pobres, muitas delas ainda expõem a precariedade das infraestruturas de saneamento e de mobilidade que aprofundam a vulnerabilidade da população. Sujeitas aos riscos socioambientais (erosões, deslizamentos de barreiras e desabamentos de casas, entre outros), seus moradores se veem vítimas das consequências desses eventos que assumem maior dimensão face ao aumento dos danos materiais e humanos, intensificadas pelas mudanças climáticas.

No ano de 2022, cerca de 122 mil moradores pobres da RMR foram atingidos pelos desastres oriundos dos impactos das chuvas, resultando em 140 mortes. Além da capital, os municípios mais afetados foram Camaragibe e Jaboatão dos

Guararapes, principalmente em áreas próximas às barreiras e encostas, segundo informações do Sistema Integrado de Informações a Desastres (S2iD) do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional (MID, 2023).

Diante deste contexto, este artigo busca **analisar os processos participativos na urbanização das ZEIS localizadas nos morros do Recife, tomando como estudo de caso a atuação do Programa Parceria nos Morros na ZEIS Casa Amarela**. A primeira parte trará a descrição sucinta da trajetória das ZEIS nos últimos 40 anos, visando sintetizar as características e práticas urbanizadoras das ZEIS situadas nos morros, diferenciando daquelas que se situam em planícies. A segunda parte aprofundará o estudo de caso do Programa Parceria nos Morros, trazendo uma avaliação crítica sobre a participação dos moradores no processo de urbanização por meio da autoconstrução financiada.

A conclusão aponta os caminhos para uma participação popular assegurada por políticas públicas de urbanização integrada nas ZEIS que garanta o protagonismo dos moradores, desde o planejamento e execução, até a avaliação e tomada de decisão, em todas as etapas da intervenção. Ressalta-se a importância de maior integração, no âmbito do modelo de planejamento e gestão do PREZEIS, das ZEIS situadas nos morros com as situadas em áreas planas, visando fortalecer a luta pelo Direito à Cidade. E, por fim, chama-se atenção para a articulação das experiências de urbanização integrada entre os municípios da RMR, em busca de uma metrópole mais equânime e inclusiva.

## A EXPANSÃO DAS ZEIS DO RECIFE: SOBRE PLANÍCIES E MORROS

As ZEIS têm como finalidade proteger a população da especulação imobiliária, além de impulsionar o papel do Estado na criação de políticas públicas que proporcionem a melhoria da qualidade de vida nesses espaços. A LUOS de 1983 (Lei nº 14.511/1983) definiu as primeiras 27 Zonas Especiais de Interesse Social do Recife, tornando a capital pernambucana inovadora e vanguardista, tendo em vista que a promulgação das ZEIS antecedeu até mesmo a Constituição Federal de 1988, a qual estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Artigo 23, parágrafo IX).

O processo de reconhecimento e transformação de assentamentos precários em ZEIS tem sido uma das ações do poder público mais importantes para a proteção dos territórios ocupados por famílias pobres, ante pressões do mercado imobiliário. Quando essas zonas são reconhecidas como ZEIS, seus planos de regularização urbanística e jurídico-fundiária são elaborados de acordo com as disposições contidas na Lei do PREZEIS nº 16.113/1995. O modelo de planejamento e gestão compartilhados das ZEIS tem como instâncias deliberativas o Fórum do PREZEIS e a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) de cada ZEIS (ROCHA e LIMA, 2023).

Esta Lei municipal, inicialmente criada no Recife em 1987, se apresenta como resultado de uma acentuada mobilização popular, que antecede ao movimento de abrangência nacional em defesa de uma política urbana que visava à incorporação, na legislação brasileira, de mecanismos que proporcionam o reconhecimento dos assentamentos populares como parte da cidade (ALVES et.al., 2005).

Ao longo dos anos, a quantidade de ZEIS ampliou-se em virtude do aumento de áreas pobres oriundas do déficit habitacional e da luta popular para regularização fundiária dessas áreas. Uma dessas lutas resultou na transformação de muitas Comunidades de Interesse Social (CIS) em ZEIS, garantindo, assim, o direito à moradia digna, constitucionalmente legitimada. Em 2014, uma pesquisa elaborada pela Prefeitura do Recife (PCR) identificou a existência de 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), residentes nos assentamentos precários, os quais representam 33% do território da cidade, abrigando 53% da população recifense (ATLAS-PCR, 2016). Em 2021, o Plano Diretor do Recife (Lei Complementar nº 02/2021) elenca 78 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais abrigam mais da metade da área ocupada pelos assentamentos precários. Atualmente, o Recife possui 70 ZEIS tipo 1, as quais caracterizam-se como zonas de assentamentos

precários consolidados, e 21 ZEIS tipo 2, que correspondem a terrenos vazios destinados à implantação de novos assentamentos pelo poder público, como conjuntos habitacionais.

Entre as 70 ZEIS tipo 1 institucionalizadas no último Plano Diretor do Recife (Lei n.º 2/2021), 12 localizam-se em morros (Casa Amarela, Dois Unidos, Linha do Tiro, Alto do Mandu / Alto de Santa Isabel, Rosa Selvagem, Planeta dos Macacos, Cavaleiro, Coqueiral, Alto da Jaqueira, Ibura, Jordão e UR 05 - Três Carneiros). Fato que reitera a responsabilidade do poder público municipal em implementar políticas públicas de urbanização, imprescindíveis para melhorar as condições de habitabilidade e de resiliência aos riscos socioambientais nesses espaços.

Das 77 ZEIS tipo 1 institucionalizadas no Plano Diretor de 2021, cerca de 33% apresentam Comissões de Urbanização e Legalização das Zonas Especiais de Interesse Social (COMUL), órgãos participativos institucionalizados, dedicado aos assuntos das comunidades (BARBOSA, 2021). Também são entendidos como: “espaço para discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização jurídica a serem desenvolvidos pelo Executivo Municipal na respectiva ZEIS” (Lei Municipal nº 16.113/95). Sua composição é formada por representantes do Órgão Público, líderes comunitários e da própria comunidade local, visando coordenar e fiscalizar os planos de urbanização e regularização fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), além de definir as prioridades de discussões e divulgar o PREZEIS.

Dentre as 43 ZEIS com COMULs do Recife, apenas seis se localizam em áreas de morros (Figura 1). Evidenciando que as áreas planas possuem mais validação institucional com o PREZEIS ao configurar COMULs. O distanciamento das ZEIS em áreas de morros, sobretudo a ZEIS Casa Amarela, dos canais de participação representado pelas COMULs, se deve ao fato de historicamente as áreas de morros na cidade apresentarem suas próprias organizações e mobilizações sociais (MORAES, 2019). A exemplo do Movimento Social “Terras de Ninguém”, organização dos moradores dos morros de Casa Amarela na década de 1970, pela posse da terra, e pelo fim do pagamento do “aluguel do chão”, importante referência recifense de luta popular em prol da regularização da terra nas favelas (MORAES, 2018; SOUZA, 2005; LIMA, 2012). Cabe citar ainda a atuação da Pró-Federação de Casa Amarela, conselho de Moradores de Casa Amarela (FEACA), entidade de articulação em prol dos direitos à Moradia e a Cidade. Portanto, é possível entender que as áreas planas, submetidas a pressões imobiliárias e lutas pela permanência, incentivam a existência de COMULs.

Conforme ilustrado na Figura 1, a ZEIS Casa Amarela não possui uma COMUL. Essa ausência é atribuída à vasta dimensão territorial da área, que abrange 16 bairros e 100 comunidades. Realizar uma eleição para compor a COMUL e selecionar lideranças representativas seria inviável devido à extensão territorial e à complexidade organizacional envolvida. Além disso, a efetividade de uma COMUL depende da participação ativa e da mobilização social, fatores que se tornam desafiadores em uma área de grande abrangência e de vasta quantidade de grupos populares devido às comunidades presentes (MORAES, 2019).

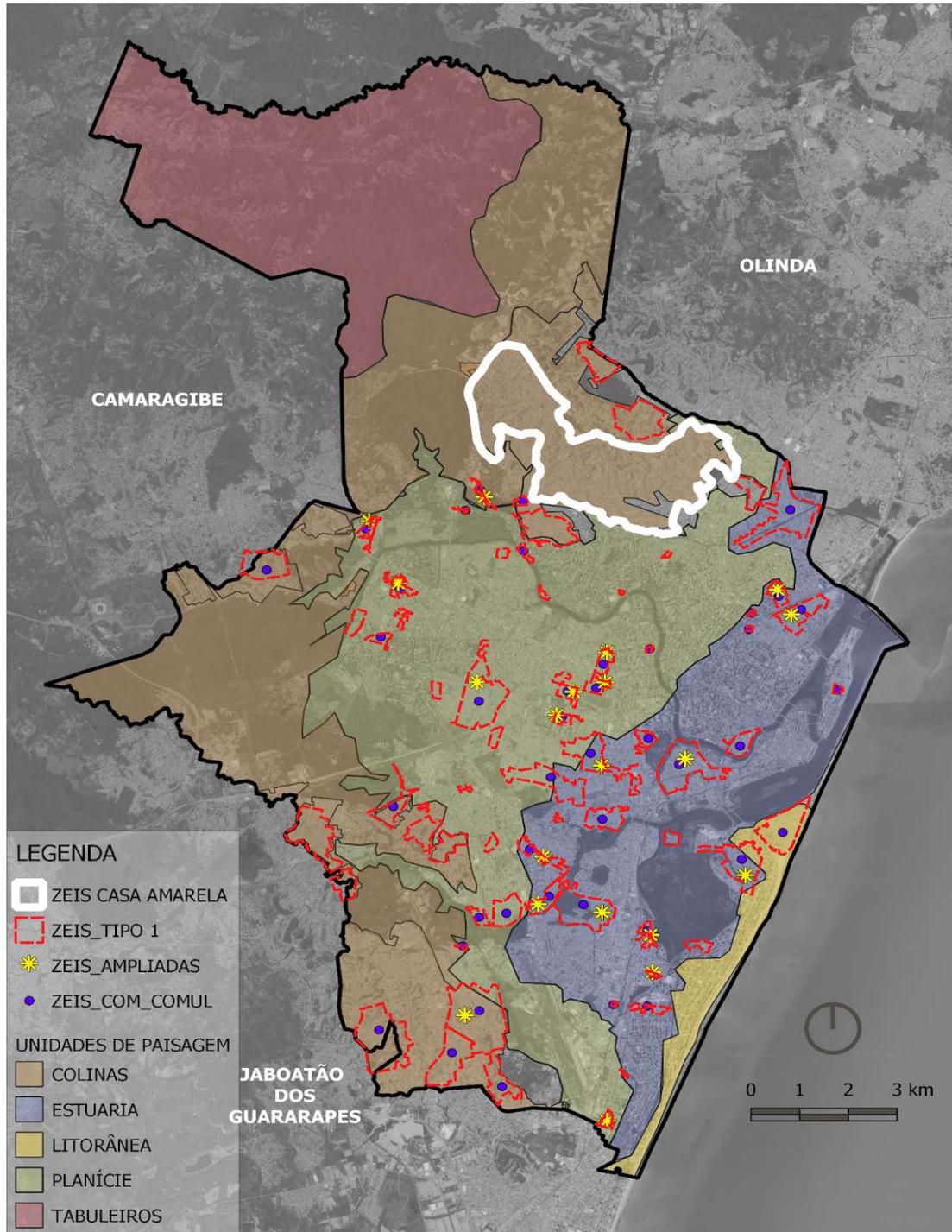
No Plano Diretor de 2021 o Recife já contava com 77 ZEIS, como citado anteriormente, sendo 68 do tipo 1 e 08 do tipo 2. Esse aumento demonstra a expansão de áreas pobres do Recife, algo que pode ser verificado e estudado através do vasto leque de cadastros das áreas pobres da cidade desde o início do século XX. Cadastros estes que mapeiam as CIS, comunidades que surgem de forma espontânea e não são designadas pelo Plano Diretor sendo, em síntese, áreas carentes de infraestrutura urbana, ocupadas em massa pela população de baixa renda. De acordo com o Atlas de Infraestrutura Públicas em Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife (2016), a sede da RMR possui cerca de 727 mil moradores residentes em áreas pobres.

Dessas 77 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), 21 tiveram seus perímetros ampliados no PDM 2021, porém apenas uma está localizada em morros: a ZEIS Ibura Jordão (Figura 1). Esta ZEIS não sofreu apenas um aumento territorial, como também foi desmembrada em duas ZEIS distintas. Tal ação resultou de reivindicações das lideranças locais que não se identificavam com a junção de dois bairros diferentes na mesma ZEIS e da dimensão territorial da mesma que limitava o trabalho de urbanização da área (Ofício nº 052/2019 - Coordenação do Fórum do PREZEIS, 2019). Neste contexto, propõe-se

a hipótese de que as áreas de morros na cidade do Recife não se expandem horizontalmente devido às características geomorfológicas intrínsecas dessas regiões. Em resposta ao déficit habitacional, ao crescimento urbano desordenado, ao planejamento urbano fragmentado e à ausência de políticas públicas adequadas, a população encontra na verticalização a única forma viável de expansão. Nessa conjuntura, as áreas de morros tornam-se progressivamente mais altas, refletindo um processo de adensamento vertical impulsionado por necessidades habitacionais prementes e pelas limitações impostas pelo terreno acidentado.

Dificultando um olhar integrado no modelo de planejamento e gestão do PREZEIS tanto entre as especificidades de ZEIS de morros e de ZEIS de áreas planas a ausência da participação de algumas ZEIS como Casa Amarela, como pode ser visto na Figura 1 com a ausência da COMUL instalada que só atende a uma parte das ZEIS. Também seria importante ampliar o desenho institucional, o que só poderá ser feito na revisão da Lei do PREZEIS, para inclusão das ZEIS tipo 2 que possuem problemas característicos, sobretudo na etapa de pós-ocupação das famílias nos conjuntos habitacionais e da gestão condominial.

Figura 1: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife e as Unidades de Paisagem.



Fonte: Elaborado pelas autoras com a base do Observatório PE (2024) e do Atlas de Infraestrutura Públicas em Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife (2016).

## O PROGRAMA PARCERIA NOS MORROS NA ZEIS CASA AMARELA

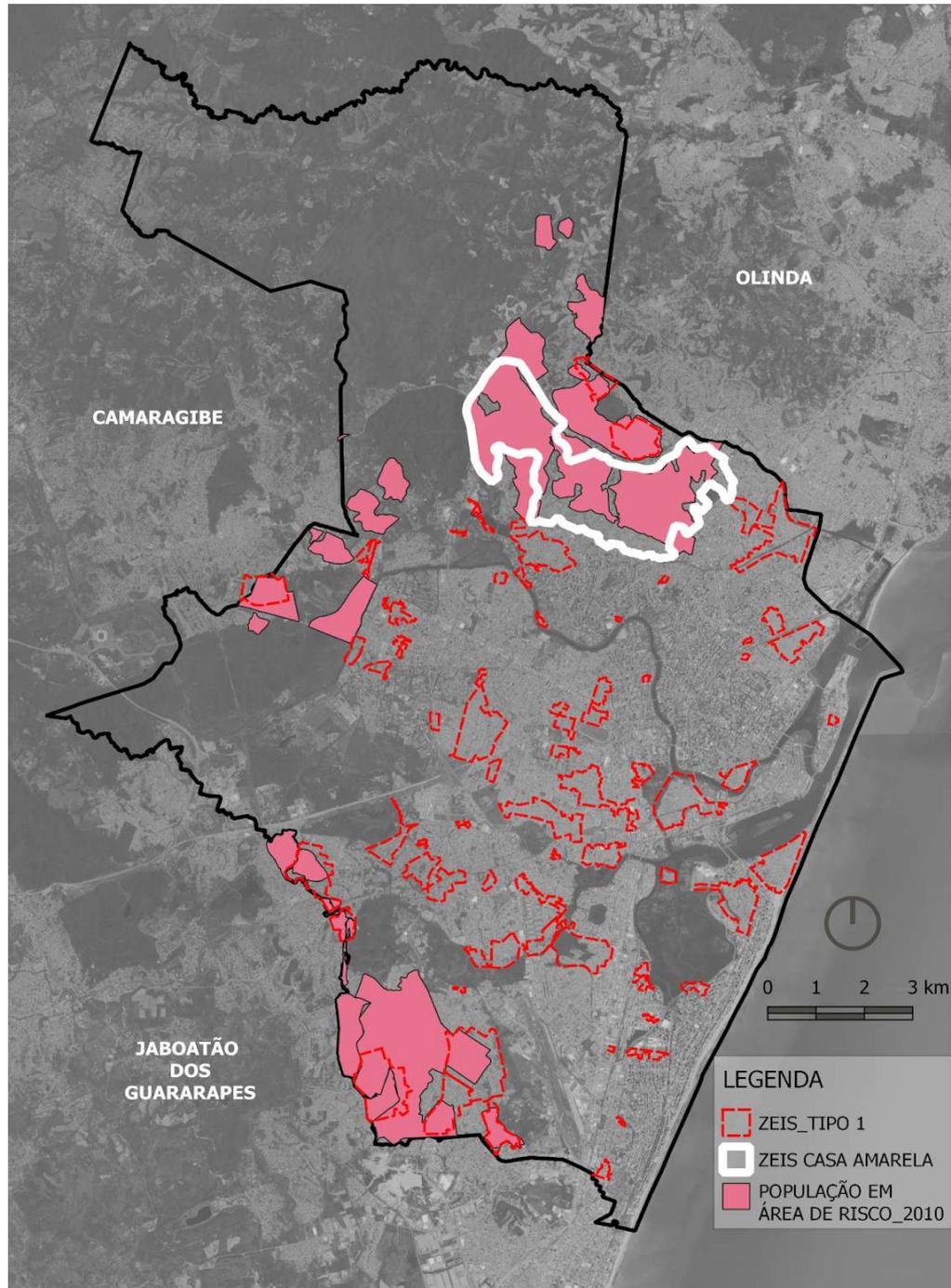
Como mencionado, o processo de urbanização no Recife ocorreu de maneira distinta em áreas planas e de morros. As ocupações em áreas planas se expandiram ao longo do tempo *pari passu* o processo de valorização do solo e, por isso, seus moradores buscam resistir à pressão do mercado imobiliário, reivindicando o seu reconhecimento no zoneamento, como o primeiro passo para conquistar a consolidação do assentamento.

Em contrapartida, as áreas de morros, apesar de não serem alvo do interesse do mercado imobiliário, padecem com aflições relacionadas ao estigma cultural, construções das moradias de forma inadequada, sem assistência técnica, alto custo necessário para implantação das infraestruturas, maiores desafios aos sistemas de acessibilidade e mobilidade. Em razão da vulnerabilidade socioambiental, seus moradores estão mais suscetíveis aos riscos nos períodos chuvosos, quando podem ocorrer as erosões e deslizamentos de encostas e desabamentos de casas.

Nesse contexto, a exclusão e as dificuldades de efetivar o Direito à Moradia por meio de uma urbanização integrada são aspectos comuns aos pobres urbanos, mas existem especificidades relacionadas aos aspectos geomorfológicos do território: os residentes das áreas planas preocupam-se mais com a segurança jurídica e a garantia de permanência no local enquanto aqueles dos morros têm suas preocupações voltadas aos riscos com as perdas materiais e humanas.

O estudo divulgado pelo IBGE em 2010 (Figura 2), demonstrou que a população que reside em área de risco no Recife, localiza-se em sua maioria nos morros das zonas norte e sul da cidade. A expansão da ocupação em um ritmo acelerado, sem o planejamento adequado dessas áreas impactam diretamente nas condições de habitabilidade e na segurança dos indivíduos.

Figura 2: ZEIS tipo 2 e localização das áreas de risco no Recife



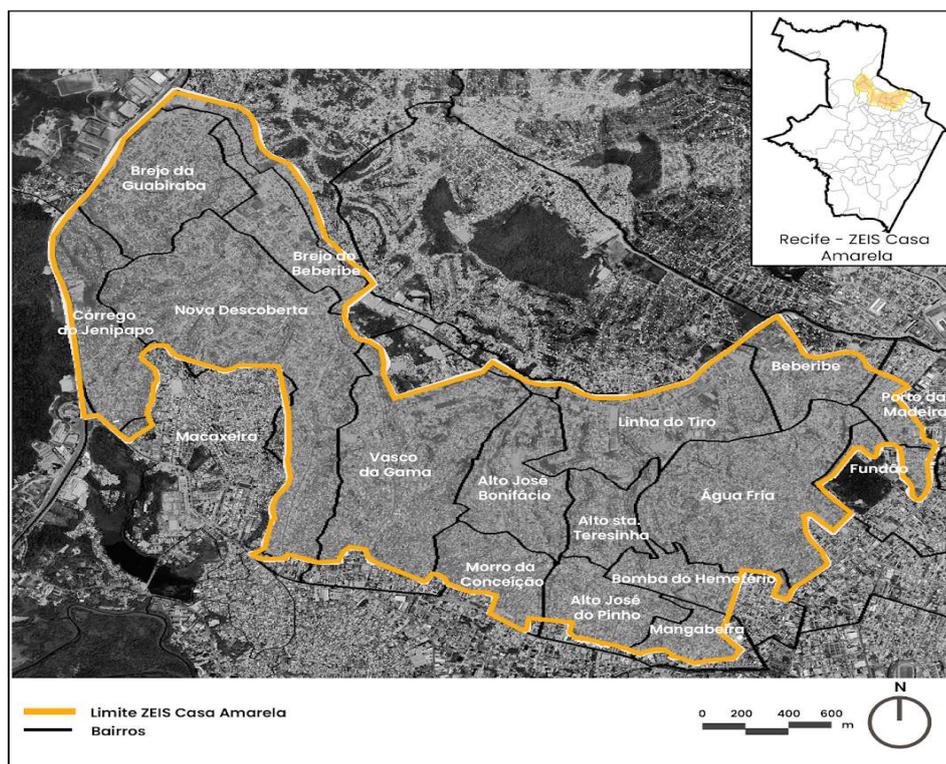
Fonte: IBGE (2010), editado pelas autoras (2024).

Desde o início do século XX, a urbanização do Recife acompanhou tendências de modernização e embelezamento urbano possibilitadas por políticas públicas de cunho higienista, que reforçaram as desigualdades urbanas. A exemplo da Liga Social contra o Mocambo (LSCM) em 1940, que objetivava a erradicação dos mocambos nas áreas centrais da cidade, com base em um discurso higienista. Com a retirada da população dos mocambos, se deu a relocação para os chamados Morros de Casa Amarela, nas colinas da Zona Norte da cidade, movimento migratório essencial para a consolidação da moradia nestes

espaços. Outro movimento migratório responsável pelo povoamento dos morros da zona norte, foi a chegada da população vinda da Zona da Mata Norte do estado de Pernambuco (SOUZA, 2021; LIMA, 2012).

As cheias do final da década de 1960 no Recife resultaram em quantidade significativa de desalojados. Como forma de mitigar os danos causados pelas enchentes, a Companhia Estadual de Habitação Popular (COHAB) construiu Unidades Residenciais (URs) nos topos dos morros na Zona Sul da cidade, conhecido como “Ibura de cima” (SANTANA, 2019). Após a construção dos habitacionais, se dá a chegada de moradias autoconstruídas sobre encostas nos arredores do empreendimento, acarretando um aumento populacional e expansão territorial sobre os morros (SOUZA, 2021). Assim, é possível observar como o Poder Público tem papel decisivo na demarcação dos morros como local de moradia dos mais pobres ao influenciar a ocupação dessas localidades através das políticas públicas. Os antigos morros de Casa Amarela que deram origem à ocupação da ZEIS Casa Amarela, maior ZEIS do Recife (Figura 3).

Figura 3: ZEIS Casa Amarela e seus bairros.



Fonte: Lopes, 2022.

Os espaços socialmente vulneráveis são em sua maioria autoconstruídos, sendo o processo de autoconstrução o modo de acesso à moradia amplamente utilizado pela população de baixa renda (MARICATO, 1995). Após a ocupação inicial dos morros de Casa Amarela, que ocorreu pela intervenção estatal, como decorrência da relocação dos moradores dos mocambos para a construção da Avenida Agamenon Magalhães, a expansão da ocupação deu-se de forma espontânea, à margem das normativas presentes na cidade formal, e com a prevalência dos processos de autoconstrução das moradias, sem assistência estatal. Frente à inércia do Estado em prover a urbanização, a autoconstrução por vezes extrapola a construção das unidades habitacionais e abrange as infraestruturas urbanas e coletivas como afirmam Santos e Nascimento (2014). Assim, os moradores utilizam-se de recursos próprios para compra de materiais e contratação de mão-de-obra, ou dispõem das horas não pagas de trabalho extra como forma de construir suas casas e até mesmo para viabilizar a urbanização nestes espaços.

Assim, se por um lado, nas ocupações espontâneas, os processos de autoconstrução têm sido empregados para construção de suas moradias, seguindo-se a luta junto ao poder público para implementação das infraestruturas, equipamentos e serviços necessários à consolidação do assentamento, por outro lado, as políticas públicas, nas três esferas, tem incorporado o processo de autoconstrução financiada tanto para provisão habitacional suprimindo a necessidade de moradia das famílias, quanto nas obras de melhoria das condições de habitabilidade que são de interesse coletivo da ocupação.

Lima (2012) define a **autoconstrução financiada** como aquela em que o Estado, através de políticas públicas e programas reforçam a autoconstrução, o que difere da autoconstrução praticada pela população de forma espontânea, sem o incentivo ou financiamento estatal. A autoconstrução é majoritariamente a forma de acesso dos pobres urbanos à moradia, entretanto a autoconstrução por vezes excede os limites da edificação e atinge estruturas de urbanização coletivas, seja por meio da própria organização comunitária, seja por incentivo das políticas públicas. Já de acordo com Sá (2009), a autoconstrução viabilizada através dos esforços comunitários com o recebimento de assistência técnica profissional, ou recebimento de materiais de construção do Estado, configura o processo de “autoconstrução assistida”.

Na ZEIS Casa Amarela, pode-se citar a atuação de algumas políticas públicas municipais e estaduais de urbanização, como: o Programa “Um Por Todos”, executado na administração do Prefeito Gustavo Krause (1979/1982), o Programa estadual “Viva o Morro” Companhia Estadual de Habitação Popular (COHAB). o programa “Parceria nos Morros” (1990 até a atualidade, passando por diversas gestões municipais). Dentre as políticas públicas citadas, duas utilizam a autoconstrução assistida ou financiada para viabilizar as infraestruturas urbanas, o “Um Por Todos” e o “Parceria nos Morros”.

Segundo Leal (2003) as parcerias do poder público nas áreas populares viabilizam-se pela utilização de mão-de-obra da população, em contrapartida financeira para a comunidade. Para a autora (Leal, 2003, p.199) “o que ocorre na verdade é que, para conseguir resolver problemas de seu cotidiano, a população se submete a diversos tipos de colaboração com o poder público, em troca do atendimento de suas necessidades”.

Exemplos de parceria como mutirões habitacionais, a coleta de lixo, a construção de esgotos condominiais, valetas e pavimentação de ruas, não seriam questionáveis se as comunidades envolvidas exercessem o controle social, como protagonista do planejamento e gestão participativa, o que lhes confeririam uma efetiva condição de cidadania (Leal, 2003).

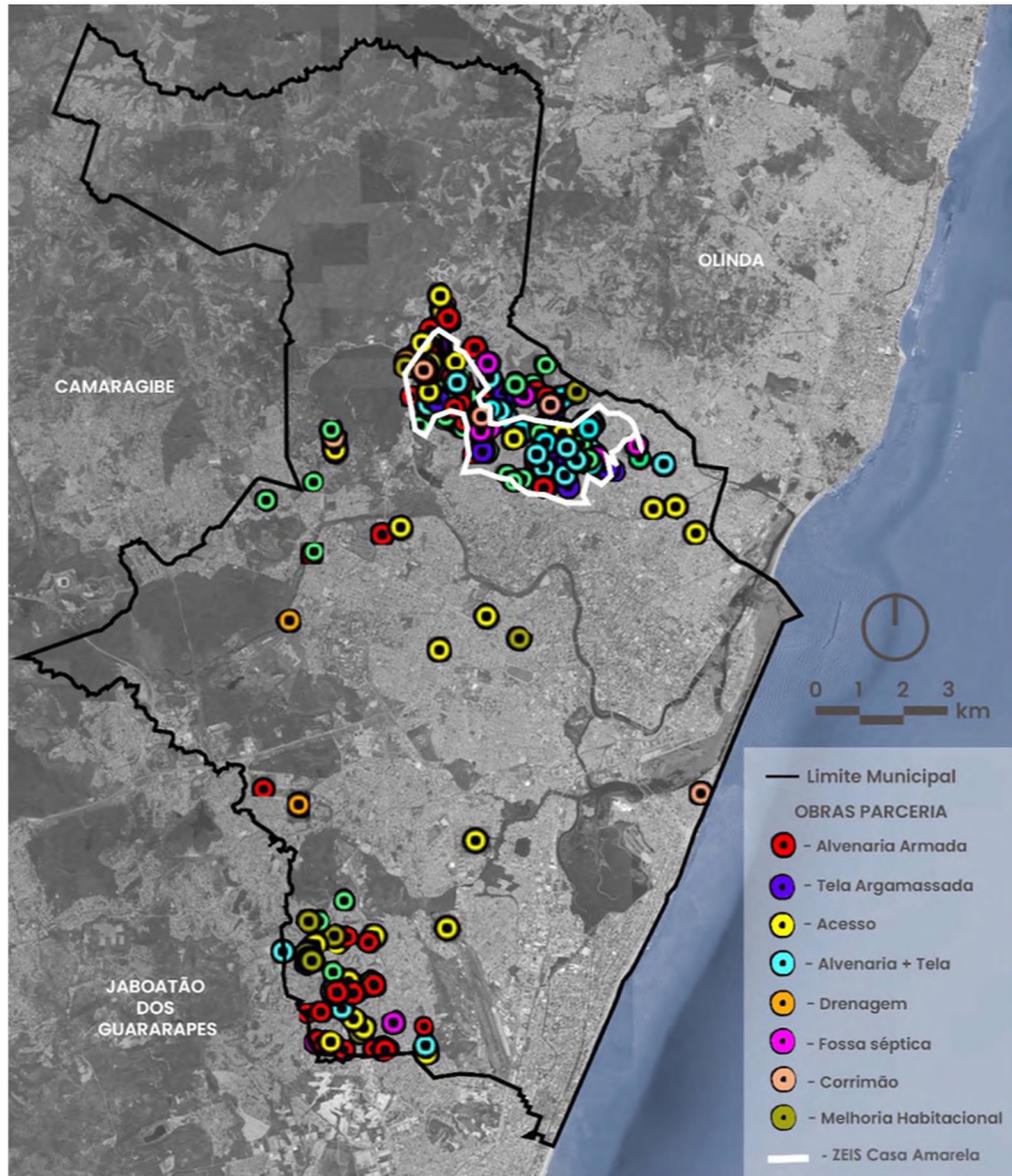
A relação entre autoconstrução e participação encontra-se na autonomia e níveis de decisão dos atores envolvidos. A participação pode ser entendida como prática de cidadania e está relacionada à tomada de decisões políticas em parceria entre a sociedade civil, o Estado e diversos atores. Diaz Bordenave (1983, p.12) argumenta que, nos setores progressistas, “a participação facilita crescimentos da consciência crítica da população, fortalece o poder de reivindicação e prepara para adquirir mais poder na sociedade”.

Como uma necessidade fundamental dos indivíduos, pela natureza social do ser humano, a participação pode ser ativa ou passiva, tornando-se, um “caminho para o homem exprimir sua tendência de realizar, de fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (Diaz Bordenave, 1983, p. 16). Para o autor, o objetivo final da participação é a autogestão, entendida como a “relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes” (Diaz Bordenave, 1983, p. 20). A reflexão de Diaz Bordenave segue a argumentação em defesa da cidadania e da ética sob a égide do capitalismo, reforçando as responsabilidades individuais.

Neste sentido, a autoconstrução financiada por meio dos programas de urbanização em parceria não condiz, necessariamente, a uma participação ativa dos atores sociais, pois não implica no controle social autogestão de todo o processo por eles.

Criado pela Prefeitura do Recife na década de 1990, inicialmente era de responsabilidade da Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife), a partir de 2001 até hoje, o Programa Parceria passou a fazer parte do escopo da Defesa Civil, integrando a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC-Recife) (Figura 4). Objetivando “reduzir situações de risco e garantir mais segurança para os moradores durante o inverno” (SEDEC, 2018) este Programa volta-se à execução de obras de pequeno e médio portes para contenção de encostas (Figuras 5 a 8), acesso e drenagem, e mesmo melhorias habitacionais.

Figura 4: Obras do programa parceria entre os anos de 2018 e 20



Fonte: Lopes, 2022. Base de dados: Consulta as plataformas digitais da Defesa Civil do Recife.

Figura 5 e 6: Obra de acesso e contenção de encosta na ZEIS Casa Amarela.



Fonte: Defesa Civil do Recife, 2022.

Figura 7 e 8 : Obra de contenção de barreira na ZEIS Casa Amarela.



Fonte: Defesa Civil do Recife, 2021.

As construções de alvenaria armada para encostas, Rip Rap, escadarias, corrimões, entre outros, são viabilizadas através da mão de obra comunitária, a Defesa Civil arca com o custo dos materiais e acompanhamentos técnicos, e as famílias “parceiras” ativamente constroem as infraestruturas. O acompanhamento técnico das obras é realizado por 1 gerente, 1 engenheiro civil, 2 técnicos em edificações e 2 assistentes sociais. Pode-se considerar o Parceria nos Morros.

Como uma das políticas municipais que mais promovem urbanização nas áreas de morro da cidade, além das obras de grande porte realizadas pela URB-Recife, sendo a ZEIS Casa Amarela grande foco de atuação. A atual gestão do município do Recife, 2020 a 2024, impulsionou as obras do Parceria, e tem adotado a política com entusiasmo no que diz respeito à mitigação dos riscos e urbanização nos morros. Entre 2021 e os primeiros meses de 2024, foram concluídas 2.966 obras, que impactam cerca de 29 mil pessoas na cidade (Prefeitura do Recife, 2024).

As obras “parceiras” são distribuídas em diversos bairros da cidade de acordo com as Regionais da SEDEC, por falta de informação sobre o quantitativo e localização de todas as obras já elaboradas pelo Parceria, o mapa acima (Figura 3) é um resumo das obras concluídas identificadas através de consulta às plataformas digitais da Defesa Civil do Recife, dentre os anos de 2018 a 2022 (abarcando a atuação de duas gestões municipais). Em 2022, o Programa Parceria ganhou o Pergaminho de Honra do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), considerada a premiação de prestígio de habitação sustentável do mundo. Entretanto questiona-se com esse trabalho o exercício do Direito à Cidade das famílias

“parceiras”, em especial quando se trata da ZEIS Casa Amarela, território populoso, carente em infraestruturas urbanas e que apresenta regiões em constante risco ambiental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou demonstrar que os processos participativos na urbanização das ZEIS do Recife possuem especificidades que as diferenciam em função de sua localização, distribuídas em áreas planas e em áreas de morros. No caso da urbanização das infraestruturas nas ZEIS situadas nos morros, pode-se constatar que o poder público municipal tem adotado uma parceria com as comunidades por meio do processo de autoconstrução financiada. Diante disso, o estudo de caso apresentado que se refere à atuação do Programa Parceria nos Morros da ZEIS Casa Amarela, no Recife, evidencia que, embora os resultados positivos das intervenções sejam comemorados com o reconhecimento internacional, a autoconstrução financiada, como um processo participativo, suscita questionamentos.

A avaliação crítica sobre a participação dos moradores no processo de urbanização na ZEIS de Casa Amarela, por meio da autoconstrução financiada pelo Programa municipal Parceria nos Morros conduz à reflexão sobre a qualidade e efetividade dessa participação.

Entende-se a participação popular como um direito previsto na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e fruto de conquistas que levaram aos avanços dos espaços de exercício da Democracia no país. Concorda-se que os processos participativos são necessários para fortalecer a corresponsabilidade e a apropriação dos espaços urbanizados, além de consolidar os vínculos identitários com o lugar. Entretanto, existem limites para a essa participação, no tocante às atribuições precípuas de cada um dos atores envolvidos. Em seu papel de garantidor das condições de bem-estar social e ambiental, o Estado não deveria repassar aos moradores a responsabilidade pela construção das infraestruturas urbanas, mesmo sob a justificativa de que isso contribui para a formação de mão-de-obra. O equilíbrio entre as participações dos distintos atores sociais envolvidos no programa Parceria nos Morros, só existiria se houvesse um acordo mútuo de remuneração das horas trabalhadas. O ordenamento e a urbanização de um bairro ou localidade é de responsabilidade do Poder Público, mesmo que parte deste território seja ativamente construído pelos moradores.

O território densamente ocupado da maior ZEIS do Recife, Casa Amarela, é, em maioria, fruto da autoconstrução, seja ela espontânea ou intermediada através das Políticas Públicas. O Programa Parceria nos Morros é, na atualidade, uma importante política urbanizadora atuante nos morros da cidade. Todavia, põe em perspectiva aspectos ambíguos referentes ao Direito à Cidade. Inegavelmente, o Parceria vem contribuindo para garantir segurança da população em situação de risco nas encostas e barreiras, melhorando a habitabilidade destes territórios. Contudo, ao utilizar mão de obra comunitária não paga, o programa colabora para a sobreexploração do trabalhador e dos salários.

Por fim, conclui-se que a avaliação dos processos de urbanização nos morros, à luz dos papéis dos atores sociais envolvidos e da correlações de forças entre eles, explicita a contradição entre o reconhecimento no ordenamento jurídico brasileiro da participação popular no planejamento e execução dos processos de urbanização integrada, juntamente à omissão do

papel do Estado nessas áreas, o qual possui responsabilidade de suprir às necessidades ligadas à infraestrutura, equipamentos e serviços, com o objetivo de garantir o Direito à Moradia e o Direito à Cidade à população.

Espera-se, assim, contribuir para a reflexão sobre a necessidade das políticas públicas de urbanização integradas nas ZEIS colocarem os moradores como protagonistas desses processos, a partir de sua participação plena, desde o planejamento e execução até a avaliação e tomada de decisão em todas as etapas da intervenção. Uma maior inclusão das lideranças das ZEIS localizadas nos morros no modelo de gestão compartilhada do PREZEIS, com a instalação de COMULS,

como no caso das ZEIS Ibura e Jordão, poderia despertar para a necessidade de integração de todas as ZEIS e CIS no enfrentamento dos desafios comuns no combate à desigualdade socioespacial do Recife. As experiências de urbanização do Recife servem de modelo para outros municípios da Região Metropolitana que enfrentam desafios similares. Uma gestão metropolitana integrada seguramente favorece uma maior efetividade na busca de uma metrópole inclusiva e corrobora para o alcance do Direito à Cidade de seus cidadãos.

### Referências Bibliográficas

AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. **O PROGRAMA VIVA O MORRO - experiência aplicada na Região Metropolitana de Recife.** Recife, 2006. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Programa\\_Viva\\_Morro\\_Recife.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Programa_Viva_Morro_Recife.pdf)>. Acesso em 23 Jul. 2024.

BARBOSA, P. E. C. **Um Recife que devora ZEIS. Conflitos e disputas na produção da política e do espaço a partir de Entra Pulso/Recife.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Salvador, UFBA, 2021.

DIAZ BORDENAVE, J. E. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1983. (Col.primeiros passos; 95).

DINIZ, F. R., PESSOA, R. A. C. Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia. Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática. In SOUZA, M. A. A., DINIZ, F. R., ROCHA, D. M. [org.], **Reforma Urbana e Direito à Cidade:** Recife. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 65-80.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico - 2010.* Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 21 Jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico - 2022.* Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br>>. Acesso em 21 Jul. 2024.

LEAL, S. M. R. L. **Fetichismo da Participação Popular: Novas Práticas de Planejamento, Gestão e Governança Democrática no Recife.** Recife, Ed. do autor, 2003.

LIMA, R. M.C. **A cidade Autoconstruída.** Recife, Ed. Universitária UFPE, 2012.

LOPES, Riviane. **O que nos dizem os morros do Recife? Políticas públicas de urbanização e construção comunitária na ZEIS Casa Amarela** (Monografia) Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UFPE. Recife, 2022.

LEFEBVRE, H. (1991). **O Direito à Cidade.** Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo. (Original: *Le droit à la ville*, 1967).

LIMA, R.M.C. **A cidade autoconstruída.** Recife, Ed. Universitária UFPE, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo, julho de 1995

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres S2iD. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sistema-integrado-de-informacoes-sobre-desastres>>. Acesso em 23 Jul. 2024.

MORAES, D.A. **Entre a subcidadania e o direito à cidade. Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife-PE.** Tese (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo). João Pessoa, UFPB, 2019).

RECIFE, Prefeitura da Cidade. **Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife, PCR, 2016.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F.R; NEVES, N. H. S. Trajetória das Políticas de Urbanização de Favelas no Recife. A persistência das ZEIS e do PREZEIS. pp. 133-164. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais.** RJ, Letra Capital, 2022

ROCHA, D.M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE DO INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2017, Natal. **Anais...** Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrópoles, 2017.

ROCHA, D. M. ; RANGEL, V.; FREIRE, V. PREZEIS: instrumento de política pública e de luta social. In: Nabil Bonduki. (Org.). **Habitat: Políticas Bem Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana em Cidades Brasileiras.** São Paulo: Estúdio Nobel, 1996, p. 175-186.

SÁ, W. L. F. **Autoconstrução na Cidade Informal: Relações com a política habitacional e formas de financiamento.** 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco.

SANTANA, J. K. R. ANÁLISE EVOLUTIVA DA OCUPAÇÃO DOS MORROS DA CIDADE DO RECIFE. **Anais** do XVI SIMPURB, [S. I.], p. 3754-3768, 8 dez. 2019.

SANTOS, C.R.A.; NASCIMENTO, D.M.. **A Autoconstrução Coletiva: Possibilidades contra hegemônicas na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte, UFMG, 2014.

SOUZA, M.A.A. (2021). Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife: uma trajetória de oito décadas. In ROCHA, D.M.; LIMA, R.M.C.; SOUZA, M.A.A. **Moradia Popular no Recife. Políticas Públicas.** Recife, Cepe, 2021, p. 29-66.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## CAMINHOS PERCORRIDOS E DESAFIOS TRAÇADOS: repensando a governança da Região Metropolitana de Aracaju

Arthur Almeida Resende (UFS)

Laís de Andrade Lima (UFS)

Sarah Lúcia Alves França (UFS)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

A Constituição de 1988 instituiu um novo federalismo, que ampliou a horizontalidade das políticas públicas e transferiu aos Estados a responsabilidade sobre os arranjos metropolitanos. Entretanto, a falta de uma instância de gestão nesta escala no esquema federal exige o estabelecimento de estruturas de governança para preencher esta lacuna, e possibilitar a cooperação interfederativa. Apesar da evolução na presença do tema metropolitano nas legislações, é significativa a ausência de aparatos legais que normatizam sua estruturação e gestão. Nesse sentido, diversas regiões metropolitanas enfrentam desafios socioespaciais complexos desde a sua formação, como visto na RM de Aracaju. Esta, é marcada pela desarticulação de seus entes, concentração de poder, negligência e ausência de mecanismos participativos. Ademais, seu arcabouço legal se encontra defasado, não atendendo às diretrizes do Estatuto da Metrópole e sem considerar a atual configuração urbana da RMA. Frente ao exposto, o presente artigo aborda as experiências ao longo dos quase 30 anos da Região Metropolitana de Aracaju, revisitando as políticas implementadas desde a sua criação para vislumbrar necessidades e possibilidades de reestruturação e atualização dos seus aparatos legais e de gestão a partir da conformação institucional de outros arranjos metropolitanos brasileiros.

**Palavras-Chave:** governança metropolitana; Região Metropolitana de Aracaju; Estatuto da Metrópole; participação popular; desenvolvimento regional sustentável.

## Introdução

O arranjo federalista brasileiro é marcado pela inexistência de uma instância de poder específica para as regiões metropolitanas (RMs), o que requer a estruturação de um aparato gestor, dotado por um conjunto de entidades que cooperem para articular estados, municípios, agentes econômicos e representações da sociedade civil. A capacidade de articulação de agentes para a criação de políticas públicas, sejam elas econômicas, gestoras ou técnicas, em benefício da cooperação em espaços participativos de planejamento, define a governança (Araújo, 2002; Almeida *et al.*, 2015). Ao aplicá-la às dinâmicas metropolitanas, possibilita a atuação em rede não apenas em prol de soluções econômicas, mas também na resolução de conflitos e problemáticas comuns para a atenuação das desigualdades (Garson, 2009).

O advento do novo federalismo proposto na Constituição de 1988 mediante um arranjo tripartite, descentralizou o poder federal e ampliou as funções municipais, privilegiando o seu protagonismo na proposição de políticas sociais (Rolnik e Somekh, 2000). Aos estados, segundo o parágrafo 3º do Art. 25 (Brasil, 1988), foi transferida a competência de instituir e gerir os arranjos metropolitanos. Ao passo que o reconhecimento do Estado enquanto esfera capaz de organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum (FPICs) ampliou o espaço político, não houve um detalhamento da estruturação da gestão metropolitana pela Constituição, o que seria essencial para a efetividade das RMs. Isso evidenciou, em um primeiro momento, a fragilidade administrativa e institucional dos estados pela falta de cooperação e coordenação metropolitana na década de 1990, reforçada por abordagens rasas em suas legislações (Clementino *et al.*, 2019).

Frente a necessidade de regulamentar os Art. 182 e 183 da Constituição, o Estatuto da Cidade, regido pela Lei Federal nº 10.257/2001 inseriu o planejamento metropolitano na política urbana, mas mostrou-se incipiente (Albuquerque *et al.*, 2022). O cenário de intensa metropolização ante a carência de um marco regulatório levou a instituição do Estatuto da Metrópole (EM), através da Lei Federal nº 13.089/2015, consolidando, então, uma regulamentação ao nível federal, para o planejamento e gestão das RMs. O Estatuto prevê como instrumento básico da política metropolitana o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento estratégico das RMs, devendo ser compatível com os planos diretores locais (Brasil, 2015).

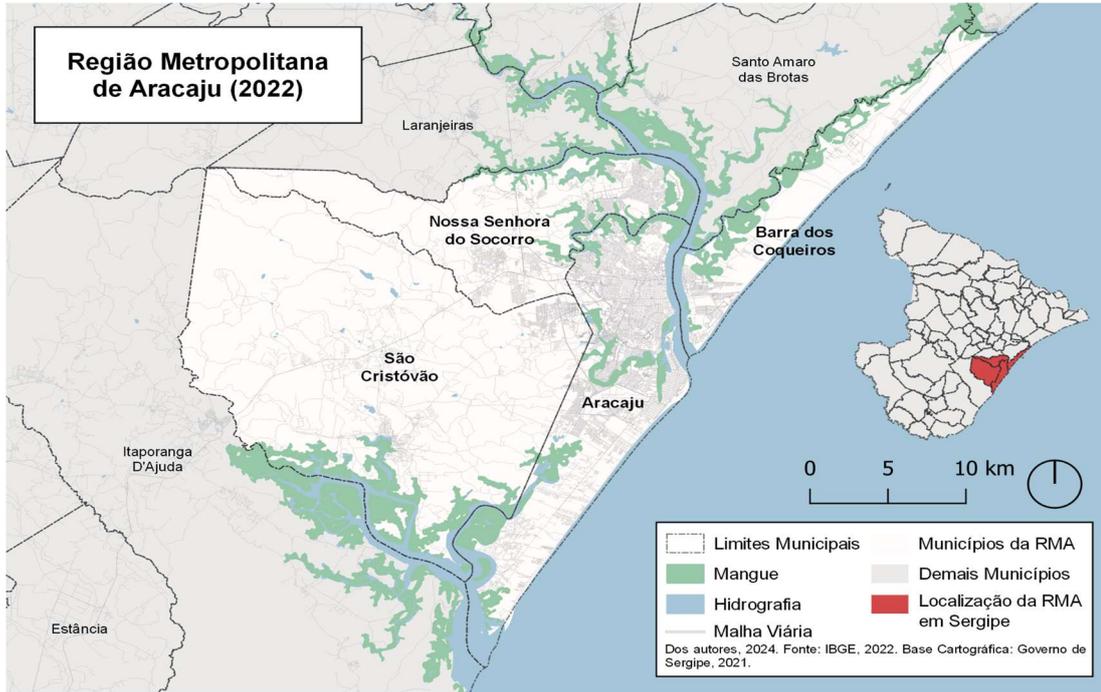
A política deveria levar a uma reformulação não somente do aparato legal, como também da estrutura de gestão de algumas regiões metropolitanas, entretanto, isto não se consolidou no campo institucional (Costa *et al.*, 2018). De igual modo, a Região Metropolitana de Aracaju (RMA) segue com seus aparatos normativos e de gestão obsoletos, sem contemplar em seu escopo as diretrizes do EM. Nesse sentido, a incapacidade dos entes locais em cooperar para a efetivação do arranjo compõe o quadro metropolitano em Sergipe, caracterizado por tentativas descontínuas e malsucedidas por parte do Estado para o estabelecimento da governança desde a criação da RMA.

Ao longo de quase três décadas, a existência da Região Metropolitana de Aracaju foi marcada por discontinuidades de gestão e insuficiência dos aparatos normativos, constituindo um arranjo com uma estrutura de governança ineficaz, incapaz de corresponder às necessidades geradas pela dinâmica metropolitana. Nesse sentido, o presente artigo aborda as experiências e tentativas de governança metropolitana na RMA desde a sua criação, com a observância comparativa de sua estrutura de gestão em relação a outros arranjos institucionais brasileiros, para elucidar as necessidades e possibilidades de reestruturação dos aparatos legais.

### **Caminhos percorridos na governança metropolitana da RMA**

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA) foi criada através da Lei Complementar nº 25/1995, sendo composta pela capital sergipana, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão (Figura 1). O Art. 4º da lei estabelece que o planejamento integrado e execução de políticas setoriais voltadas à solução de problemáticas de interesse intermunicipal deveriam ser coordenadas por um Órgão Deliberativo, a ser regulamentado por legislação própria (Sergipe, 1995). No entanto, o item em questão recebeu nova redação através da LC nº 86/2003, que dá ao Estado a autoridade para executar o planejamento, a coordenação e as ações relativas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), algo que foi transferido para as Secretarias de Estado pelo Decreto Estadual nº 22.646/2003. Desde então, a estrutura da gestão metropolitana é centrada na figura do governo estadual e suas secretarias, a quem cabem as funções que, em tese, são atribuídas à instância deliberativa, que seguia sem regulamentação.

**Figura 1: Região Metropolitana de Aracaju, 2022**

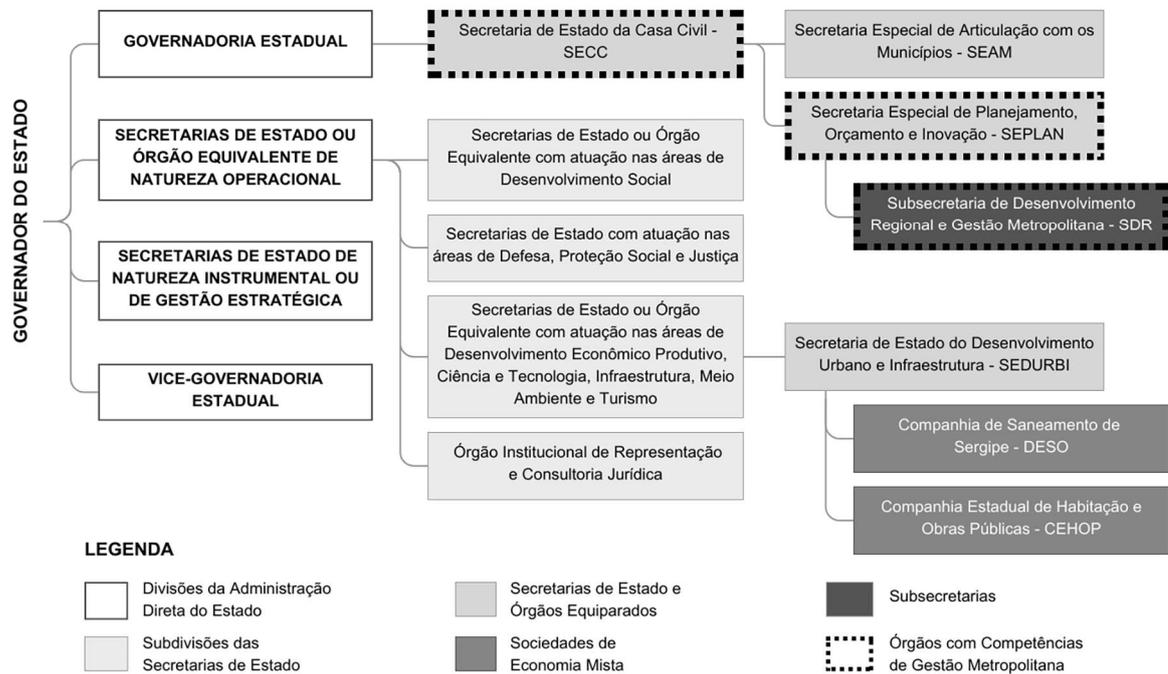


**Fonte:** Governo de Sergipe, 2021. **Elaboração:** Laís Andrade, 2024.

O CONDEMETRO, parte fundamental na operação do arranjo, nunca se estabeleceu, e suas funções foram sobrepostas por diversas secretarias estaduais. Ao longo dos últimos vinte anos, a gestão da RMA foi transferida sete vezes entre nove secretarias de diferentes áreas, algumas sem qualquer relação com a temática metropolitana (Albuquerque *et al.*, 2022). Uma dessas, a Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos (SECMETRO), criada em 2005 (Sergipe, 2005a) e extinta com a reforma administrativa de 2007, foi a única secretaria do governo sergipano dedicada exclusivamente à gestão metropolitana. Isto evidencia o desatento com a esfera metropolitana pelo Estado, figura central na coordenação do arranjo institucional existente.

Atualmente, a configuração do Governo Estadual dá à Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) a coordenação e o auxílio no desenvolvimento das ações de interesse das Regiões Metropolitanas (Lei Complementar nº 9.156/2023). Nela, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN) é responsável por organizar e executar as FPICs da RMA e seus respectivos planos, programas e projetos (Lei Complementar nº 9.373/2024), que se dá através da criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR) (Figura 2).

**Figura 2:** Estrutura organizacional parcial da Administração Estadual e seus aspectos metropolitanos em 2024.



**Fonte:** Leis Ordinárias nº 9.156/2023, nº 9.373/2024 e nº 9.434/2024. Elaboração dos autores, 2024.

Para além da corriqueira transferência de responsabilidades pelo arranjo metropolitano, as experiências de planejamento e gestão intermunicipal evidenciam a resistência dos gestores locais em responder às problemáticas comuns cooperativamente. Isto é visível em investidas como a do Consórcio Público de Saneamento Básico da Grande Aracaju (CONSBAJU), que tiveram municípios se recusarem a participar e propor soluções alternativas (Souza, 2020), e do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), que apenas se efetivou em 2024 após quase uma década, estando sob coordenação dos órgãos da Prefeitura Municipal de Aracaju, de forma não colaborativa.

Ao tratar das tentativas de soluções compartilhadas para questões de resíduos sólidos, Heber e Silva (2014) colocam que os discursos e práticas dos gestores municipais e dos diversos atores envolvidos revelam disputas políticas e outras questões que obstruem o desenvolvimento e a implantação de políticas conjuntas. Nesse sentido, a governança setorial encontra-se condicionada "(...) capacidade política em articular compromissos em torno de objetivos" (Heber e Silva, 2014, p. 933). Segundo Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), o localismo presente nos municípios brasileiros é uma barreira para a estruturação efetiva da governança, o que é atestado na RMA por Albuquerque *et al.* (2022), ao pontuar que as municipalidades limitam sua atuação ao próprio território, faltando uma visão que englobe todo o conjunto, apesar de pertencentes a um contexto metropolitano.

Com o advento do Estatuto da Metrópole (LF nº 13.089/2015), surgiu em Sergipe a necessidade de reestruturação da RMA, na figura do Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI). Este, buscou rever a conjuntura metropolitana, incluindo seus arranjos administrativos, órgão colegiado deliberativo, e, por fim, construir o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), adequando-o ao Estatuto. No entanto, tensões políticas, insegurança jurídica e discordâncias

quanto às Funções Públicas de Interesse Comum frustraram as expectativas. Aracaju, a capital da RMA, decidiu se retirar do Grupo, obrigando-o a prosseguir seus trabalhos sem a sua participação (Albuquerque *et al.*, 2022).

A falta de diálogo entre os entes federativos evidencia a fragilidade da gestão metropolitana da RMA, expressa na incapacidade de pactuar ações integradas. Essa fragilidade limita a resolução de déficits em infraestrutura, serviços essenciais, habitação e transporte intermunicipal. Assim, a fragmentação na atuação impede a racionalização dos custos técnicos e financeiros, que poderia ocorrer caso os serviços fossem tratados na escala metropolitana. Torna-se imperativa a compreensão de que as problemáticas urbanas transcendem os limites municipais, exigindo uma visão holística que garanta uma governança metropolitana efetiva.

As Leis Complementares nº 25/1995 e nº 86/2003 concentraram o poder na esfera estadual, conferindo-lhe a responsabilidade pelo planejamento, organização e execução das FPICs na Região Metropolitana de Aracaju. Além disso, as deliberações do Órgão Colegiado, composto majoritariamente por representantes do poder executivo estadual (Sergipe, 2004; 2005b), são coordenadas pelo Estado. Essa centralização resultou em uma gestão metropolitana extremamente dependente do corpo do Governo do Estado, sujeita a frequentes alternâncias de liderança e com pouco espaço para o protagonismo dos municípios e da sociedade civil.

Tal estrutura verticalizada contradiz os princípios do Estatuto da Metrôpole, que defende um modelo de governança horizontalizada e participativa (Brasil, 2015). A ausência de representatividade e participação municipal e popular na gestão da RMA impede a construção de soluções eficazes para os desafios da região, como a integração dos serviços públicos, a mobilidade urbana, o saneamento básico e a habitação. Essa lacuna mina as chances de alcançar um desenvolvimento sustentável e equitativo para a região metropolitana.

O CONDEMETRO, único ente de gestão da RMA, foi idealizado de modo a acumular as funções normativa, consultiva e deliberativa, sem ter, em sua composição, o suporte técnico e instâncias participativas acadêmicas, sociais e de movimentos populares. Diante dessa realidade, torna-se imperativa a reestruturação da organização administrativa da gestão metropolitana. Essa reforma deve contemplar a distribuição das funções, a criação de um fundo metropolitano para o seu financiamento e a composição paritária do órgão colegiado. Em vista disso, a criação de espaços para o diálogo entre os representantes é fundamental para a reivindicação dessa reestruturação, com participação ativa dos municípios e da sociedade civil.

### **Estruturação da governança em outras regiões metropolitanas**

Assim, observar a estrutura de governança e as experiências de diferentes regiões metropolitanas do Brasil é fundamental para conceber um novo modelo compatível com as necessidades relatadas. Nesse sentido, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) é composta por sete municípios que, somados, abrigam 1.880.828 habitantes, correspondente a 49% dos habitantes do Espírito Santo (IBGE, 2022), similarmente ao que ocorre na RMA, que foi criada no mesmo ano pela LC nº 58/1995. O arranjo é dotado de um PDUI, instituído pela LC nº 872/2017, segmentado em sub eixos de atuação - ordenamento territorial, mobilidade urbana, desenvolvimento econômico e meio ambiente e áreas de risco - além de prever um macrozoneamento metropolitano (Wingler e Mendonça, 2019).

Na RMGV, a governança ocorre entre cinco entidades (Quadro 2), sendo o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) uma autarquia de pesquisa e planejamento que coordena e oferece suporte técnico-operacional ao conjunto. Além disso, as câmaras temáticas foram criadas para apresentar e discutir, entre técnicos e representantes do Estado, municípios e sociedade

civil organizada, propostas e projetos relativos às suas respectivas competências. Destaca-se a presença de um fundo metropolitano, o FUMDEVIT, que subsidia as ações, e sua gerência por um Comitê Gestor específico, no qual a representação municipal é maioria, e contempla a sociedade civil (IPEA, 2015).

**Quadro 2:** Estrutura de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Entidade Metropolitana	Caráter	Funções
Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT)	Deliberativo e normativo	Aprovar e promover instrumentos de planejamento metropolitano (regimento próprio, Planos de Desenvolvimento e Diretores, PDUI e Sistema de Informações Metropolitanas) e financeiros (FUMDEVIT); especificar e normatizar as FPICs; compatibilização de objetivos, metas e prioridades estaduais e municipais; aprovar e encaminhar PPAs, LDOs e LOAs; e deliberar sobre quaisquer matérias de impacto metropolitano relacionadas à RM.
Câmaras Temáticas Especiais (CATES)	Consultivo	Apresentar e debater proposições para as problemáticas comuns aos entes metropolitanos, em temáticas que correspondem às políticas setoriais que podem ser implantadas em concordância com as FPICs.
Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT)	Suporte Financeiro	Fornecer apoio financeiro para o planejamento e as ações conjuntas de interesse mútuo entre o estado e os municípios da Região Metropolitana.
Comitê Gestor do FUMDEVIT	Administrativo	Supervisão da execução do plano de aplicação dos recursos; subsidiar a elaboração de uma proposta orçamentária anual; controlar contratos, convênios e demais instrumentos.
Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)	Suporte técnico e operacional	Assistência técnica aos municípios da RM; diálogo com organizações públicas e privadas; promover e propor sistemas de informações metropolitanas; diagnosticar a realidade metropolitana para subsidiar o planejamento; propor políticas gerais sobre a execução de FPICs; e servir de secretaria executiva.

Fonte: IPEA, 2015.

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) conta com uma Agência Metropolitana (AGEM), uma autarquia dedicada ao suporte técnico-administrativo (Quadro 3), e associada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo. Chama atenção a distribuição da função consultiva em 11 câmaras temáticas, análogas às FPICs, distribuídas em 4 eixos de atuação: desenvolvimento econômico (4), mobilidade (1), políticas sociais (3) e meio Ambiente (2), além de uma Câmara Especial dedicada à equalização das leis municipais de caráter metropolitano. O Conselho de Desenvolvimento, o CONDESB, assegura que a participação do conjunto dos municípios em relação ao Estado e a sociedade civil seja paritária, prevendo um sistema de pesos a ser aplicado em votações caso haja diferença numérica entre os representantes (CONDESB, 2023).

**Quadro 3:** Estrutura de governança da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS).

Entidade Metropolitana	Caráter	Funções
Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)	Suporte Administrativo	Arrecadação de receitas; fiscalização da execução de leis para a RM; fiscalizar e estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum; desapropriar bens de utilidade pública para execução das FPICs; manter atualizadas e divulgar informações estatísticas; atuar como agente-técnico do fundo metropolitano (FUNDO), analisando recursos e fiscalizando contratos.
Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB)	Deliberativo e normativo	Especificar as FPICs; aprovar e compatibilizar objetivos, metas e prioridades; analisar planos, programas e projetos e deliberar sobre quaisquer matérias de impacto metropolitano; aprovar e encaminhar PPAs, LDOs e LOAs; propor ao Estado e aos Municípios alterações tributárias necessárias; elaborar seu Regimento Interno; constituir Câmaras Temáticas; e indicar membros para o Conselho de Orientação do FUNDO.
Câmaras Temáticas	Consultivo	Discutem as problemáticas de suas respectivas FPICs; podem também ser divididas em Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto, atividade ou sub-função.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO)	Suporte Financeiro	Financiar e investir em programas e projetos da RMBS; prover recursos para a melhoria dos serviços públicos de seus entes, melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento socioeconômico e redução das desigualdades.
Conselho de Orientação do FUNDO	Administrativo	Analisar e supervisionar financeiramente projetos metropolitanos e os recursos aplicados; elaborar, aprovar e modificar o regulamento do FUNDO; deliberar as operações financeiras; elaborar e aprovar orçamento de despesas e prestação de contas; elaborar e propor mudança do regimento interno do FUNDO ao CONDESB.

**Fonte:** Dos autores, 2024, com base na LC nº 853/1998, e CONDESB, 2023.

Tanto a Região Metropolitana da Grande Vitória quanto a da Baixada Santista apresentam uma estrutura de governança similar, baseada em um tripé institucional: um conselho normativo-deliberativo com câmaras temáticas consultivas, um fundo metropolitano com instância administrativa própria, e uma entidade autárquica de funções técnico-administrativas (agência ou instituto). A RMGV se destaca pela expressiva participação popular integrada em todas as entidades metropolitanas, enquanto a RMBS se caracteriza pela forte participação municipal, amparo legal robusto e grande autonomia conferida por sua Agência Metropolitana autárquica.

Analisando as experiências de ambas as regiões, identificam-se oportunidades para aprimorar a governança regional, buscando um equilíbrio de forças entre o Estado, os municípios e a sociedade civil. Essa sinergia pode impulsionar a formulação de soluções integradas para desafios como saneamento básico, mobilidade, habitação, educação, saúde e proteção ambiental, beneficiando toda a população das regiões metropolitanas. Nunca foi tão necessário para a Região Metropolitana de Aracaju repensar a questão de sua estrutura de governança, buscando modelos mais eficientes e participativos que impulsionem o desenvolvimento regional sustentável.

Um exemplo recente ocorrido na região Nordeste é o da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), que, após a promulgação do Estatuto da Metrópole, reformulou seu arcabouço legal e instituiu um novo modelo de governança mais alinhado aos princípios da lei federal. Esta reestruturação ocorreu através da Lei Complementar nº 174/2015, que revoga e substitui todas as leis anteriores relativas à RMGSL, e passa a regê-la, estabelecendo um novo arranjo metropolitano (Quadro 4) para seus treze municípios.

Este, é marcado por entidades de funções segregadas e uma autarquia, assim como nas demais RMs abordadas, no entanto, diferencia-se por obter um Conselho Participativo consultivo. O Conselho possui representantes — selecionados para mandatos de dois anos em uma Conferência Metropolitana — de movimentos populares, entidades sindicais, instituições universitárias, conselhos profissionais, entidades empresariais, empresas concessionárias de serviços públicos, etc., além dos integrantes que representam os governos municipais.

**Quadro 4:** Estrutura de governança da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL).

Entidade Metropolitana	Caráter	Funções
Colegiado Metropolitan	Deliberativo e executivo	Elaborar, acompanhar, aprovar e avaliar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e os Planos Setoriais; especificar novas FPICs; estabelecer diretrizes da política tarifária; promover a articulação entre municípios, órgãos e entidades; tornar público seus trabalhos e decisões; constituir Câmaras Setoriais; elaborar Regimento Interno.
Conselho Participativo Metropolitan	Consultivo	Elaborar propostas para apreciação das demais instâncias; apreciar matérias relevantes antes da deliberação do Colegiado; propor a criação de Grupos de Trabalho para debate de temas específicos; convocar audiências e consultas públicas; constituir Câmaras Setoriais.
Câmaras Técnicas Setoriais	Consultivo	Dar apoio técnico em áreas específicas ao Conselho Participativo e à Agência Executiva; promover o debate, a análise e o encaminhamento de proposições de projetos.
Agência Executiva Metropolitana (AGEM)	Suporte administrativo, técnico e operacional	Promover e fiscalizar a implementação de programas e projetos do PDDI, e consolidar suas informações para inclusão nos planos e leis orçamentárias do Estado e dos Municípios da RMGSL; oferecer assessoria técnica para compatibilização dos PDDUS municipais com o PDDI; elaborar estudos técnicos e diagnósticos municipais e metropolitanos; captar recursos para o financiamento do desenvolvimento da RM; fornecer suporte técnico e administrativo ao Colegiado Metropolitan; articular e coordenar a atuação das Câmaras Setoriais; gerir os recursos do Fundo Metropolitan; coletar e divulgar os dados do Sistema de Informações Metropolitanas.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitan.	Suporte Financeiro	Financiar programas e projetos estruturantes, e a execução das funções públicas de interesse comum.

**Fonte:** Dos autores, 2024, com base na LC nº 174/2015.

Destaca-se que a nova base legal normatiza a adesão de novos municípios à RM, devendo ser justificada com estudos técnicos elaborados por instituições públicas de pesquisa, aprovada pelo órgão colegiado metropolitan, e então encaminhamento à Assembleia Legislativa estadual. A legislação estipula que devem ser considerados critérios como a articulação funcional entre os demais municípios, inserção na região de influência da metrópole, taxa de crescimento, necessidade de FPICs, altos níveis de movimentos pendulares, etc. (Maranhão, 2015). Isso é algo relevante para a RMA, uma vez que a definição de seus municípios integrantes ocorreu de forma a ignorar a dinâmica regional existente e, hoje, as áreas de seu entorno são atores importantes na dinâmica da metrópole.

### Considerações finais

A Região Metropolitana de Aracaju enfrenta desafios socioespaciais complexos que exigem soluções abrangentes e integradas. A fragilidade da governança expressa a desarticulação da sua estruturação, que concentrou no Estado a condução do arranjo institucional, na qual os municípios e a sociedade civil tem pouca ou nenhuma participação. Tal conjuntura constitui um espaço de planejamento não participativo, incapaz de gerar soluções eficazes para as problemáticas setoriais intensificadas pelo fenômeno da metropolização em curso. Reitera-se que a defasagem do aparato legal e institucional, que

carece de revisão para adequação às diretrizes do Estatuto da Metrópole, encontra-se em desconformidade com a atual configuração urbana da RMA, o que recai sobre a inefetividade das tentativas de atuação intermunicipais.

Entre as ausências verificadas, a única entidade metropolitana prevista em lei é o CONDEMETRO, ao qual caberiam as funções consultiva, normativa e deliberativa, mas nunca foi implementado. Na prática, o Estado sobrepõe tais funções através de suas secretarias, que coordenam o planejamento da RMA. No entanto, as várias gestões estaduais responderam de formas diferentes às necessidades metropolitanas, resultando em práticas inconsistentes, e, diversas vezes, ausentes. A concentração em uma única esfera política amplia os desequilíbrios de poder, estabelecendo um quadro de sub-representação dos municípios e da sociedade, algo exacerbado pela estrutura proposta para o Conselho, que não possui uma composição paritária.

Concomitantemente, a resistência ao diálogo observada entre as diferentes esferas governamentais incide na falta de cooperação. A relação conflituosa entre municipalidades dificulta a resolução de problemas comuns, impedindo o consenso nas decisões voltadas às ações integradas. Ainda, a inadequação legal às instruções previstas no EM vedam a incorporação dos instrumentos nele previstos — PDUI, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas, zoneamento metropolitano, etc. —, dificultando, assim, o planejamento estratégico e a articulação entre seus entes.

O estudo da estrutura de governança das RMs da Grande Vitória, Baixada Santista e Grande São Luís são exemplos de arranjos funcionais que distribuem as suas funções em múltiplas instâncias, tendo em comum a figura de uma autarquia que oferece suporte técnico-operacional e/ou administrativo. Suas experiências demonstram possibilidades de reestruturação pós-Estatuto da Metrópole para a RMA, que envolvam participação popular, autonomia administrativa, composição paritária e gestão democrática, aspectos imperativos para a sua efetivação. O distanciamento do desenvolvimento integrado na conformação atual da RMA demonstra a urgência de fomentar instâncias participativas que componham uma gestão democrática. Por meio de formas de governança participativa, eficiente e transparente, a região poderá alcançar seu pleno potencial e impulsionar o desenvolvimento regional sustentável, beneficiando sua população.

## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Marianna Martins *et al.* Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju? FRANÇA, Sarah Lúcia Alves (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Aracaju. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2022, pp. 127-147.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento, et al. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. (Org.) **Natal: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.

ARAUJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002. 26 p. (Texto para discussão, 45). Disponível em: <<https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentralização/Araujo.pdf>> Acesso em: 20 de junho de 2024.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015** – Institui o Estatuto da Metrópole.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. *Dois décadas da Região Metropolitana de Natal: estudo da governança metropolitana a partir da elaboração dos Planos Plurianuais municipais.* CLEMENTINO, Maria do Livramento (org). **Duas décadas da região metropolitana de Natal.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2019. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Duas-decadas-da-Regiao-Metropolitana-de-Natal.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA BAIXADA SANTISTA – CONDESB. **Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista.** Praia Grande, 2023.

COSTA, Marco Aurélio. *Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas.* MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, vol. 4. Brasília: Ipea, 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre a instituição da Região Metropolitana da Grande Vitória.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009, v. 500. Disponível em: <[https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/livro\\_solgarson.pdf](https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_solgarson.pdf)>. Acesso em: 19 de julho de 2024.

HEBER, Florence.; SILVA, Elvis Moura da. **Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE).** Revista de Administração Pública, v. 48, n. Rev. Adm. Pública, 2014 48(4), jul. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-76121537>>. Acesso em 20 de julho de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Relatório de Pesquisa. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum – Região Metropolitana da Grande Vitória.** Rio de Janeiro, 2015.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015.** Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038 de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº 153 de 10 de abril de 2013, nº 161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. São Luís, 2015.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios.** Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo Perspectiva**, N. 14. Outubro de 2000. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/QLWwjcsZ7bdvRsWqz5xg4k/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM e dá outras providências correlatas. São Paulo, 1998.

SERGIPE. **Decreto n.º 22.646, de 29 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a Regulamentação da Lei Complementar n.º 25, de 29 de dezembro de 1995, que cria a Região Metropolitana de Aracaju, e dá providências correlatas. Aracaju, 2003.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995.** Cria a Região Metropolitana de Aracaju e dá providências correlatas. Aracaju, 1995.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 86, de 25 de agosto de 2003.** Dá nova redação à Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995, que cria a Região Metropolitana de Aracaju e dá outras providências correlatas. Aracaju, 2003.

SERGIPE. **Lei nº 5.656, de 03 de junho de 2005.** Dispõe sobre a instituição e organização básica da Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos — SECMETRO, e dá providências correlatas. Aracaju, 2005a.

SERGIPE. **Lei nº 5.658, de 06 de junho de 2005.** Altera o parágrafo único do art. 1º; altera o "caput" e seus incisos I e II, e o § 1º, e acrescenta o inciso V-A, do art. 3º; e, altera o "caput" e o parágrafo único do art. 6º da Lei n.º 5.355, de 04 de junho de 2004, que dispõe sobre a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju - CONDEMETRO, e dá providências correlatas. Aracaju, 2005b.

SERGIPE. **Lei nº 9.156, de 09 de Janeiro de 2023.** Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Aracaju, 2023.

SERGIPE. **Lei Ordinária nº 5.355, de 04 de junho de 2004.** Dispõe sobre a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju – CONDEMETRO, e dá providências correlatas. Aracaju, 2004.

SERGIPE. **Lei Ordinária nº 9.373, de 15 de janeiro de 2024.** Transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres – SPM, cria a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas; altera e revoga dispositivos da Lei nº 9.196, de 26 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, e dá providências correlatas. Aracaju, 2024.

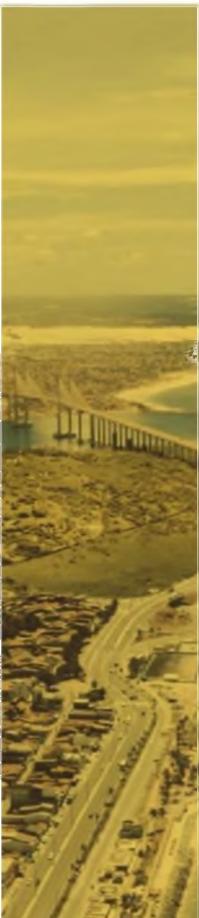
SERGIPE. **Lei Ordinária nº 9.434, de 27 de março de 2024.** Cria a Secretaria Especial de Articulação com os Municípios, altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas.

SOUZA, Moisés Cruz. **Redes de relações, grupos políticos e políticas públicas:** uma história dos consórcios de saneamento básico da Grande Aracaju. III Seminário Nacional de Sociologia UFS, 2020.

WINGLER, Lucas Barata. MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Grande Vitória e gestão metropolitana percepções críticas e desafios à luz do Estatuto da Metrópole. Rio de Janeiro: **E-metropolis**, nº 37. Julho de 2019. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/288/original/emetropolis37\\_art3.pdf?1561041411](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/288/original/emetropolis37_art3.pdf?1561041411). Acesso em: 20 de julho de 2024.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## CAPACIDADES ESTATAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES: um olhar a partir do relatório do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte (RN)

Leticia Danielle Campelo Nunes da Cruz (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

O Estado necessita de capacidades específicas para que a implementação de políticas públicas ocorra de forma eficiente, eficaz e efetiva. A literatura sobre as capacidades do Estado pode ser definida como um olhar sobre as habilidades e competências do Estado para criar objetivos e realiza-los (Pires, 2018; Pires, Gomide, 2018). Partindo disso, o presente artigo busca sintetizar e analisar os resultados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte para o enfrentamento do problema da violência contra as mulheres. Uma pergunta de pesquisa que orienta o esforço analítico empreendido neste trabalho: o que o desempenho da ação estatal revela das capacidades estatais no que tange a temática da violência contra a mulher? No que se refere aos métodos, este estudo se valerá da análise de conteúdo como técnica-chave no processo de síntese e interpretação dos dados captados no relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Como resultados, podemos constatar os obstáculos de implementação dos programas governamentais que impactam diretamente na capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade e frente a questões vitais, tais como a aqui abordada: a violência contra a mulher.

**Palavras-chave:** Capacidades Estatais. Políticas Públicas. Violência contra a mulher.

## Introdução

O desempenho da ação do Estado e sua mensuração é muito discutida pela literatura (Andrews, Boyne & Walker, 2011; Fernandez & Moldogaziev, 2013, 2015; March & Sutton, 1997). Contudo, essa discussão se esbarra no desafio de encontrar medidas-padrão para mensuração em diferentes setores e áreas de políticas públicas (Gomide; Machado; Albuquerque, 2021).

Diante disso, considerando o interesse pela temática da violência contra a mulher, o presente estudo visa realizar um esforço de análise da "Auditoria Coordenada sobre violência de gênero: Resposta estatal na prevenção, sanção e erradicação da violência contra as mulheres". Essa auditoria faz parte do Grupo de Trabalho sobre Igualdade de Gênero e Não Discriminação (GTG) da OLACEFS (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) liderado pela Controladoria Geral da República do Chile (CGR), em parceria com o Projeto Regional "Fortalecimento do Controle Externo para a Prevenção e Combate Eficaz da Corrupção" implementado pela Cooperação Alemã por meio do GIZ.

Importante ressaltar que a fiscalização se concentrou na análise das ações realizadas pelo Poder Executivo Estadual no combate à violência contra as mulheres, sem abranger a aplicação direta das políticas pelos municípios e outros órgãos. A mesma selecionou algumas ações específicas para o estudo, quais sejam: Patrulha Maria da Penha, Botão do Pânico - Central de Monitoramento Eletrônico (CEME), Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM) e a Casa de Acolhimento Anátalia de Melo Alves.

Partindo disso, o presente artigo busca sintetizar e analisar os resultados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte para o enfrentamento do problema da violência contra as mulheres. No que se refere aos métodos, este estudo se valerá da análise de conteúdo como técnica-chave no processo de síntese e interpretação dos dados captados no relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

Para a análise considerando a perspectiva das capacidades estatais, aqui entendidas como os recursos, habilidades, conhecimentos e instrumentos à disposição para o uso do Estado (Souza, 2015; Grin; Demarco; Abrucio, 2021), foi considerado os achados de duas questões da auditoria, que, partindo delas, foram adaptados em dimensões como mostra o quadro abaixo:

### Quadro 01: Elementos para análise

Capacidade organizacional/administrativa		
<b>QUESTÕES/DIMENSÕES</b>	<b>Questão 01</b> - As políticas, programas ou ações do Estado têm sido eficazes no enfrentamento do problema da violência contra as mulheres?	a) Operacionais (a existência de políticas públicas; b) Articulação (mecanismos de interação com a sociedade civil); c) Existência de base de dados; d) Monitoramento (existência de mecanismo de acompanhamento e assistência às vítimas)
	<b>QUESTÃO 2</b> - As políticas, programas ou ações realizadas pelo Estado utilizaram os recursos alocados de forma eficiente?	a) Recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos); b) Eficácia (relação entre o que foi executado e o que foi planejado); c) Formação e capacitação

**Fonte:** elaboração própria com base no Relatório de Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero, 2024.

É importante analisar a capacidade de atuação do estado, tendo em vista que o processo de criação, implementação e avaliação de políticas públicas necessita de uma estrutura institucional, administrativa e legal para atender às demandas da sociedade.

Em relação à estrutura do artigo, o texto se encontra sistematizado em quatro seções, contando com a presente introdução e as considerações finais. Inicialmente, a seção seguinte aborda, de forma breve e sucinta, a discussão sobre o conceito de capacidades estatais. Em seguida, abordamos os normativos para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil e no Rio Grande do Norte. A última seção, por sua vez, aborda os achados da auditoria bem como faz-se uma análise sobre as mesmas considerando a perspectiva das capacidades estatais.

## 1. Conceituando Capacidade Estatal

O Estado necessita de capacidades específicas para que a implementação de políticas públicas ocorra de forma eficiente, eficaz e efetiva. Diante disso, analisar quais são essas capacidades e como está sendo a atuação estatal como resposta as demandas da sociedade é uma das questões que mais está crescendo nos estudos que versam sobre políticas públicas e capacidades estatais.

O termo Capacidade estatal, entretanto, não possui um conceito único. É um conceito que abarca muitas definições e entendimentos. Nesse ínterim, Bichir (2016) aponta para a característica polissêmica do conceito de “capacidades estatais” ao afirmar que esse não deve ser compreendido de forma essencialista e muito menos histórica. Conforme Bichir (2016), é importante analisar a variação nas capacidades estatais considerando as mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo. A autora destaca que o que é/foi considerado “capacidade estatal” em um determinado período e contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo em outro momento, tendo em vista o amadurecimento dos programas e os novos objetivos e desafios no âmbito das agendas governamentais.

Isso nos leva a considerar os padrões de interação entre órgãos do governo e para além desses, com o setor privado e a sociedade civil. Bichir (2016), conceitua, então, capacidades estatais como o conjunto de recursos, sejam eles institucionais, humanos, financeiros, tecnológicos e instrumentos de políticas que são operacionalizados/articulados visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas.

Assim sendo, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser definida como um olhar sobre as habilidades e competências do Estado para criar objetivos e realiza-los (Pires, 2018; Pires, Gomide, 2018). Os estudos que versam sobre essa categoria analítica para estudar o Estado são definidos com base no interesse de pesquisa do autor, por exemplo, autores como Cingolani (2013) estudam o tema associando-o a capacidade de “implementação”, outros, como Grin (2012) analisam

como o “poder de agência” do Estado. Esses autores analisam como que os governos fortalecem a sua infraestrutura institucional visando a implementação de políticas públicas. O poder de agência do Estado, segundo Grin (2012), é considerado a ampliação da autonomia dos governos para implementar suas políticas. Nesse interim, Evans (1995) aponta que aparatos estatais considerados mais robustos facilitariam as ações dos atores políticos.

Conforme já mencionado anteriormente, o conceito é polissêmico e multidimensional. Devido a isso, não existe consenso à delimitação do campo analítico e da aplicação do conceito (Grin, 2012). Exemplo disso é que, na literatura, ainda, o termo é associado a ideia de governança, o que às vezes gera uma confusão entre os dois conceitos (Cingolani, 2013). Nesse sentido, é essencial deixar claro qual os aspectos da capacidade estatal estão sendo considerados e quais os referenciais teóricos que fundamentam as dimensões escolhidas (Cingolani, 2013). Nesse sentido, Kurtz e Schrank (2007) afirmam que as pesquisas em capacidades estatais consistem na observação de componentes, estruturas, informações, recursos mobilizados (inputs) ou resultados (outputs) e efeitos (outcomes) da ação das organizações estatais.

## 2. Breve olhar sobre a violência contra a mulher e os normativos de enfrentamento

Uma das problemáticas que ainda perdura na sociedade até os dias atuais refere-se à violência contra a mulher. Assunto este que evidencia um problema social e atinge diversas mulheres sob diferentes classes sociais, religiões, estados civis, escolaridades e etnias. Sendo assim, exige por parte do Estado, para sua prevenção e enfrentamento, políticas e ações articuladas que visem atender à mulher na sua integralidade.

As políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres são a expressão do que consta na legislação. A sua implementação deve envolver todas áreas de governo e, além, de atores não-governamentais. Nesse sentido, o Pacto, lançado em 2007, como parte da Agenda Social do Governo Federal como um acordo federativo entre os três âmbitos do governo, quais sejam: federal, estadual e municipal, objetivava o planejamento e a implementação de ações que consolidassem a política através das políticas públicas integradas em todo o território nacional (Brasil, 2011). Conforme aponta Cardoso (2009), o pacto visa capilarizar e potencializar as ações do poder público com base numa visão integral do problema e articulação entre os diversos atores, sejam eles públicos ou privados, para garantir a prevenção e o combate à violência, a assistência e a garantia de direito às mulheres.

Cabe ressaltar que o Pacto constitui uma regulação de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas amplas e articuladas nas mais diversas e diferentes áreas da vida social, como: educação, trabalho, saúde, segurança pública, assistência social, justiça, entre outras. Nesse sentido, compreende, portanto, a dimensão de resposta a consequências do fenômeno como também visa as dimensões da **prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, além do combate à impunidade dos agressores**. Sendo assim, o mesmo é estruturado em três premissas, quais sejam: a) transversalidade de gênero; b) a intersetorialidade e c) a capilaridade (Brasil, 2011).

Com base no Pacto, a transversalidade de gênero consiste em garantir que a temática da violência e de gênero passe pelas diversas políticas públicas setoriais. A intersetorialidade se desdobra em duas dimensões, sendo uma envolvendo parcerias entre organismos setoriais e atores em cada esfera de governo; e a segunda, implica uma maior articulação entre políticas nacionais e locais em diferentes áreas, como saúde, justiça, educação, trabalho, segurança pública, entre outras. É partir da compreensão dessa articulação que observamos o caráter da capilaridade destas ações, programas e políticas, que levam a execução de uma política elaborada nacionalmente para os níveis locais de governo.

Soma-se a isso, a atuação do Estado que deixa de visar apenas o apoio a serviços emergenciais e campanhas isoladas. A atuação passa a contar com serviços especializados e as seguintes ações: a) capacitação e agentes públicos para prevenção e atendimento; b) criação de normas e padrões de atendimento; c) o aperfeiçoamento da legislação; d) o incentivo

à constituição de redes de serviços; e) o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e por fim, f) a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública (Brasil, 2011).

Além desses, outros marcos significativos e de mudança de paradigma são a Lei 11.340/2006, notadamente conhecida como Lei Maria da Penha (LMP). A LMP reforça a atuação articulada com base nas diretrizes e princípios contidos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e legislações.

Quando olhamos para o âmbito estadual, no Rio Grande do Norte, destaca-se o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar por meio da Lei Complementar nº 356/2007. Esse programa tem como objetivo central combater a violência contra as mulheres e promover a proteção e assistência às vítimas. A sua operacionalização envolve a implementação de ações e medidas específicas, dentre elas a criação de mecanismos de denúncia, o fortalecimento da rede de atendimento às vítimas e a capacitação dos profissionais que atuam nessa área, consubstanciado na PNEVCM. Soma-se a isso, a criação, no ano de 2019, da Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH).

No atual cenário do RN, as ações de combate à violência contra a mulher são respaldadas por um conjunto de leis elaboradas com o objetivo de proteger as vítimas e promover a igualdade de gênero além de uma rede de serviços especializados e instrumentos de proteção, sendo estas coordenadas pela Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH). Os normativos e ações têm se concentrado principalmente na violência praticada no âmbito doméstico e familiar. Essas iniciativas, em geral, abrangem os tipos de violência citados na Convenção de Belém do Pará, como a violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Um exemplo significativo é a Lei Estadual nº 10.689/2020, que trata da campanha permanente de prevenção aos crimes de violência contra a mulher no Estado. Em seu artigo 4º, essa lei define os diversos tipos de violência contra as mulheres que devem ser combatidos, adotando uma abordagem alinhada com o artigo 2º da Convenção de Belém do Pará. Além do normativo mencionado, o Estado possui outras leis que promovem a prevenção, assistência e reparação às mulheres vítimas de todas as formas de violência, além de abordar medidas de responsabilização dos autores de crimes.

É importante destacar que apesar da existência de um amplo conjunto de normativos que abordam medidas de prevenção, assistência e reparação às vítimas, algumas leis não estão sendo devidamente executadas pelo Estado, como veremos na próxima seção.

### **3. Elementos para análise da gestão estadual do RN para o enfrentamento da violência contra a mulher**

#### **3.1 Operacionais (a existência de políticas públicas)**

Nesse campo os achados apontaram para uma falta de efetivação de programas e medidas estabelecidas em leis e regulamentos. A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, em seu art. 64, V, traz a obrigatoriedade do Poder Executivo em fazer cumprir as leis existentes quando atribui ao Governador do Estado a função de "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução". Nesse contexto, foi constatado que algumas normas existentes, que demandam ações por parte do Estado, não foram efetivamente implementadas (TCE, 2023).

No que diz respeito às regulamentações nacionais para combater a violência contra as mulheres, vale a pena mencionar um aspecto importante das conclusões da auditoria: a maioria destas regulamentações foram promulgadas após a criação da Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH), ou seja, após 2019. Além disso, foi destacado que existem leis e regulamentos que não são implementados de forma eficaz devido à necessidade de ação governamental (TCE, 2023).

A partir disto, reconhecemos que a existência de regulamentos desenvolvidos após a criação da Secretaria demonstra uma resposta às necessidades e realidades das vítimas e um maior reconhecimento por parte da sociedade e das autoridades públicas da urgência e importância do combate à violência baseada no gênero. Vale destacar que, apesar disso, mais de 50% não foram implementados ou não tinham medidas eficazes de monitoramento para garantir a sua implementação adequada.

### 3.2 Articulação (mecanismos de interação com a sociedade civil e entre atores governamentais)

Nesse quesito, destaca-se a criação da Lei Complementar nº 356/2007, que instituiu o Comitê Estadual de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres (CEAV) que assumiu as funções pertinentes à Câmara Técnica Estadual recomendada pelo Pacto.

Em resumo, o Estado do RN possui mecanismos formais que incluem a participação da sociedade civil em sua estrutura. Esses mecanismos estão vinculados à SEMJIDH, cuja função é articular e coordenar as atividades relacionadas a esses mecanismos. Foi apontado que as secretarias da rede possuem conhecimento sobre a existência do Comitê e do Conselho como espaços de interação entre o governo e a sociedade civil na construção de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres (TCE, 2023).

Os dados da auditoria apontam que as reuniões dos colegiados em questão devem ocorrer de forma mensal. Contudo, foi constatado que as reuniões do Comitê e do Conselho não ocorrem conforme a periodicidade estabelecida nos normativos vigentes. Os achados da auditoria confirmam, apenas, um documento relativo à realização de uma única reunião geral em 2019, uma reunião do CEAV e uma do CEDIM em 2020, não havendo registros documentados para o ano de 2021. Isso revela uma falta de regularidade na convocação e realização dessas reuniões indo de encontro ao que é estipulado nos normativos que regem tais procedimentos. Além disso, foi relatado que as reuniões nesses colegiados não estavam sendo realizadas (TCE, 2023).

Outro dado que merece destaque é a ausência de atos de nomeação dos representantes (atualizados), o que, mais uma vez, é um indicio de que esses órgãos não estavam funcionando de forma regular e nem devidamente atualizados com as nomeações necessárias, que acaba gerando falhas de continuidade e engajamento na participação dos representantes da sociedade civil nessas instâncias. Além disso, a auditoria destaca que, ainda em março de 2023, esses instrumentos permaneciam sem efetividade (TCE, 2023).

Desse modo, constatou-se que, apesar de haver canais formais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, representados pelo CEAV, CEDIM e FEVIM, esses não estão em pleno funcionamento devido à falta de atos de nomeação dos representantes atualizados, bem como à ausência de convocações e reuniões realizadas conforme a periodicidade determinada pelos normativos. Essa constatação evidencia que os mecanismos de participação da sociedade civil não estão operando de forma adequada e que a ausência de atos de nomeação atualizados dos representantes e a falta de convocações e reuniões regulares comprometem a efetividade desses canais.

Ainda no que tange a articulação, o RN estabeleceu uma instância de coordenação oficialmente reconhecida, que tem a autoridade formalizada para alinhar a atuação dos diversos atores governamentais envolvidos nas ações, programas ou políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, por meio da Subsecretaria de Política para Mulheres. Os achados da auditoria indicam que a coordenação com outras secretarias ocorre de forma pontual, à medida que as demandas surgem (TCE, 2023).

Isso vai de encontro ao que Cruz *et al.* (2023, p. 11) encontrou em seu estudo sobre a articulação da rede de atendimento à mulher vítima de violência em Natal/RN:

É possível perceber os desafios que interferem no funcionamento da rede de forma efetiva. Um deles está relacionado à dificuldade em estabelecer um fluxo de informações claro sobre os serviços. Segundo a gestora da SEMJIDH, “a atuação em

rede é um pouco insuficiente... o papel é articular, mas não quer dizer que já foi alcançado, porque é um trabalho do dia a dia”, ou seja, embora a atuação em rede funcione, ainda não é suficiente e é um trabalho em que não deve ocorrer pausas, devendo ser pensado e planejado de forma constante.

Além disso, as reuniões do CEAV, presidido pela SEMJIDH, funcionam como uma forma de coordenar as ações relacionadas ao tema, reconhecendo que não há uma agenda específica na subsecretaria para articular e alinhar as demandas junto às estruturas do Governo do Estado que lidam com a violência contra a mulher. O que, mais uma vez, reflete o achado de Cruz *et al.* (2023, p. 13):

[...] confirma-se, na realidade do município, o que Santos (2015) encontrou em suas pesquisas: os fragmentos da rede nem sempre se cruzam e dependem mais da motivação e do trabalho individual dos gestores nos serviços do que uma prática institucionalizada de atendimento entre setores e serviços especializados. Em Natal, a rede se mostrou “falha” visto que a articulação depende muito da iniciativa dos gestores para estreitar caminhos entre os órgãos, ou seja, saber quais as deficiências uns dos outros e melhorar o trabalho, pois estes possuem um propósito em comum.

Ademais, no que se refere a implantação e acompanhamento do Programa Estadual de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar, um dos achados da auditoria reflete que não foi implementado um programa específico de acompanhamento e que as reuniões ordinárias do CEAV funcionam como uma forma de monitorar as ações e serviços da rede (TCE, 2023).

Diante disso, a auditoria revela que o Estado possui uma instância de coordenação devidamente legitimada. Contudo, a articulação dessa instância com os diversos atores governamentais envolvidos nas ações e programas de enfrentamento à violência contra as mulheres apresenta deficiências, e a SPM/SEMJIDH não tem desempenhado plenamente o seu papel. E essa dificuldade de articulação pode ser atribuída à representatividade institucional insuficiente da SEMJIDH no âmbito do Executivo, à falta de atuação dos colegiados e à ausência de planejamento das ações da rede, o que revela uma baixa política considerando as dimensões de capacidades estatais de Cingolani<sup>1</sup> (2013, p. 28, *tradução nossa*).

### 3.1. Existência de base de dados

Os achados mostraram que a rede não possuía uma base de dados unificada para a rede de assistência a mulheres vítimas de violência no Estado do Rio Grande do Norte, consoante estabelecido no art. 2º, VI da LC nº 356/2007 (Programa Estadual de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar), o que representa uma lacuna significativa (TCE, 2023). O quadro abaixo exemplifica o manejo dos dados pelas secretarias:

---

<sup>1</sup> Capacidade política: É equiparada à influência política ou elaboração de políticas. É o nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos, a fim de fazer cumprir as suas prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais.

## Quadro 02 – Manejo dos dados pelas secretarias

Secretaria de Saúde Pública - SESAP	Os registros das notificações das violências são realizados por meio da "Ficha de Notificação /investigação de Violência Interpessoal/Autoprovocada", no SINAM (Sistema Nacional de Agravos de Notificação) do Ministério da Saúde e utiliza a base do próprio SINAN, bem como requer os dados por demandas a Segurança Pública - COINE/SESED.
Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social - SETHAS	Não realiza cadastros e utiliza o registro mensal de atendimentos (RMA) como base de dados.
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP	Não realiza registros dos dados, pois não faz atendimento direto a vítima e não consulta nenhuma base de dados externa a sua secretaria. Internamente, utilizam o sistema Chronos para controle das medidas protetivas concedidas e executadas pelo órgão.
Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer - SEEC	Não realiza cadastro, todavia, quando necessário, realiza consulta às seguintes bases de dados: censo escolar, SIGEDUC e dados da Secretaria de Segurança.
Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social - SESED	Os cadastros dos atendimentos das ações e programas específicos são realizados por meio de planilhas manuais e consulta a dados estatísticos dos canais de disque denúncia e das DEAMs
Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos - SEMJIDH	Os registros de atendimento da ouvidoria são registrados em banco para controle próprio, e quando necessário, a base de dados utilizada pela SEMJIDH é proveniente dos dados da Segurança Pública - COINE/SESED. Destacou ainda no bloco E, que trata da alocação de recursos, a necessidade de “desenvolver sistema de cruzamento de dados de violência interligando os órgãos que são portas de entrada da violência, bem como a realização de pesquisas científicas que proporcionem a construção de indicadores”.

**Fonte:** elaboração própria com base no Relatório de Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero, 2024.

Com base nessas informações, verifica-se que a rede de assistência utiliza diferentes fontes de dados. A existência de uma base de dados unificada permitiria uma compreensão mais precisa da realidade da violência contra as mulheres, resultando em ações mais eficazes no combate a esse problema social.

### 3.2. Monitoramento

. Nesse quesito, a análise revelou uma ausência de fluxos de atendimento padronizados e, conseqüentemente, a falta de um acompanhamento posterior às vítimas (TCE, 2023). Os achados da auditoria revelaram que a maioria das secretarias envolvidas na rede de enfrentamento não possui mecanismos de acompanhamento posterior à vítima e não segue fluxos de atendimento padronizados. Isso sugere um desconhecimento do fluxo informado pela instância de coordenação do Estado. Além disso, isso se consubstancia no estudo de Cruz *et al.* (2024), ao revelar que, embora alguns órgãos/instituições tenham como função manter a articulação ainda há uma dificuldade em manter um alinhamento entre os atores que compõem a rede de atendimento (TCE, 2023).

É importante ressaltar que a auditoria não constatou normativos que estabeleçam fluxos padronizados a serem seguidos no acompanhamento posterior às vítimas e que sejam conhecidos por toda a rede. Além disso, apesar da existência de um Procedimento Operacional Padrão (POP), o conhecimento e aplicação desses procedimentos pelas secretarias que compõem a rede são deficientes. Cruz *et al.* (2024, p. 9) ressalta que as ações além de não ocorrerem de forma periódica, não envolvem todos os atores que compõe a rede, e levanta o questionamento de que a política deveria ser pensada de forma constante com a atuação de amplos setores sociais (TCE, 2023).

Outro achado importante que merece destaque é a ausência de um sistema integrado para identificar mulheres vítimas de violência, o que acaba sendo um obstáculo significativo para um monitoramento adequado, impedindo o rastreamento do percurso da vítima e a compreensão de todas as etapas do processo, desde o registro inicial até o acompanhamento posterior (TCE, 2023).

Em suma, os achados da auditoria indicam que não há um fluxo de referência integrado e institucionalizado, mas sim uma abordagem fragmentada de disponibilização de serviços por cada órgão.

### 3.3 Recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos)

A auditoria não conseguiu identificar os recursos físicos, financeiros, tecnológicos e humanos utilizados nas quatro ações analisadas, a saber: a Patrulha Maria da Penha, o Botão do Pânico - Central de Monitoramento Eletrônico (CEME), as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM) e a Casa de Acolhimento Anatália de Melo Alves. Foi identificado apenas o quantitativo de pessoal para as atividades desempenhadas nessas ações (TCE, 2023).

Em relação à deficiência de recursos humanos, o que foi possível observar foi um quadro reduzido na SEMJIDH, em especial por se tratar de uma secretária nova e que ainda está em fase de adequação da sua estrutura organizacional. Com relação a esse achado podemos ter uma noção da capacidade técnico-administrativa do Estado uma vez que, conforme os achados da auditoria, foi visto que na Subsecretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) não há servidores de carreira, contando apenas com uma Subsecretária, uma subcoordenadora, um cargo comissionado (CC4) e dois estagiários (TCE, 2023).

Com relação aos recursos financeiros, a auditoria revelou que na Lei Orçamentária Anual (LOA), para os anos de 2019-2021, apesar de existir previsão de dotação, o valor destinado é muito baixo e mesmo assim não houve nenhuma execução no período referenciado (TCE, 2023).

### 3.4 Eficácia (relação entre o que foi executado e o que foi planejado)

Cruz *et al.* (2024, p. 9) em sua pesquisa sobre a articulação da rede de atendimento à mulher vítima de violência em Natal/RN, constatou que:

No tocante ao planejamento das ações dos órgãos, foi verificado que não são todos os gestores que possuem conhecimento acerca do planejamento das ações de enfrentamento. Embora alguns órgãos/instituições tenham como função manter a articulação para planejar os serviços, percebeu-se que ainda há uma dificuldade em manter um alinhamento entre os atores que compõem a rede de atendimento. Foi possível perceber que as respostas não trazem elementos que demonstrem a atuação em rede.

Para a implementação de políticas públicas de combate à violência doméstica, no RN, foi criada a Lei Complementar nº 356/2007 que inclui a criação de serviços especializados, a capacitação de profissionais, a articulação entre os órgãos e entidades envolvidos e a promoção de campanhas educativas. Contudo, embora essa lei tenha sido um avanço importante, com base nos achados da auditoria o Estado ainda enfrenta um desafio, qual seja: a ausência de um documento que apresente um planejamento específico das ações de combate o qual contenha indicadores que permitam a avaliação do alcance dos resultados. Nesse ínterim, a auditoria constatou uma ausência de planejamento adequado a partir da falta de clareza na definição das metas a serem alcançadas (TCE, 2023).

Em resumo, foi constatado uma falta de clareza na definição dos critérios, metas e indicadores associados às políticas, programas e ações voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, o que acaba por dificultar a avaliação dessas ações, ou seja, se essas estão sendo implementadas dentro dos prazos estabelecidos (TCE, 2023).

A ausência de um Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres que proporcione diretrizes claras e um planejamento adequado está intimamente associado a isso, uma vez que a “a falta de subsídios” que permita uma

melhor avaliação e monitoramento das ações voltadas à prevenção e combate à violência contra as mulheres, uma vez que a baixa capacidade institucional impacta diretamente no resultado da ação estatal (TCE, 2023).

### 3.5 Formação e capacitação

No que tange à formação e capacitação, os achados da auditoria revelam que algumas secretarias promovem, de maneira autônoma, ações de capacitação voltadas para o combate à violência contra as mulheres, enquanto outras não realizam (TCE, 2023).

A capacitação dos servidores que atuam no combate à violência contra as mulheres é de extrema importância, e além disso, é estabelecida pela Lei Maria da Penha e Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Além disso, é importante ressaltar que a capacitação permanente dos profissionais que atuam nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher é defendida pelos movimentos de mulheres e feministas desde a criação das delegacias especiais, com vistas ao atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência (TCE, 2023).

Considerando que a violência contra as mulheres é um fenômeno complexo e multifacetado, necessita, cada vez mais, de servidores possam compreender as diferentes formas de violência (a violência física, sexual, psicológica e patrimonial). Em vista disso, é importante que eles estejam atualizados sobre as leis e políticas relacionadas à proteção das mulheres, por isso a capacitação e formação além de serem importantes, são estabelecidos como diretrizes nas políticas de enfrentamento (TCE, 2023).

### Considerações Finais

Percebemos que a atuação estatal para o enfrentamento da violência contra a mulher é de extrema importância, pois esta problemática afeta mulheres em todo o mundo, e requer ação efetiva por parte de órgãos e entidades públicas e privadas no combate e prevenção dessa violação de direitos humanos. Conforme já mencionado, o enfrentamento dessa forma de violência é transversal, não podendo ser tratado de forma isolada. Diante disso, é necessário integrar e coordenar diversos setores da sociedade, considerando as dimensões de prevenção, assistência, combate e garantia de direitos.

No que se refere às ações de combate à violência contra a mulher, o Rio Grande do Norte conta com um amplo respaldo legal. Além disso, existe uma rede de serviços especializados e instrumentos de proteção que devem ser coordenados pela Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJDH).

Contudo, existem lacunas no processo de planejamento e implementação das políticas públicas. Com base nos achados da Auditoria Operacional de Violência de Gênero no estado do Rio Grande do Norte foram identificadas falhas nas ações de combate à violência contra as mulheres.

Dentre as falhas destacam-se: a) a falta de efetivação de programas e medidas estabelecidas em leis e regulamentos; b) deficiência na territorialização das ações de combate à violência contra as mulheres; c) a ausência da atuação efetiva de mecanismos estabelecidos com a sociedade civil são alguns dos desafios a serem enfrentados; d) a fragilidade na articulação entre os diversos atores envolvidos; e) a ausência de uma base de dados integrada e acessível; f) a falta de um planejamento em nível estadual e, g) a insuficiência de ações de formação e capacitação dos profissionais.

Diante disso, podemos constatar que esses são obstáculos de implementação dos programas governamentais que impactam diretamente na capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade e frente a questões vitais, tais como a aqui abordada: a violência contra a mulher. A partir disso, é importante que novos estudos sejam desenvolvidos, preferencialmente preenchendo as lacunas deixadas pelo presente trabalho, principalmente no que tange a uma maior profundidade, que permita a observância da relação entre as capacidades estatais e a efetividade das políticas públicas.

## Referências

ANDREWS, R., BOYNE, G., & WALKER, R. M. (2011). The impact of management on administrative and survey measures of organizational performance. *Public Management Review*, 13(2), 227-255.

BICHIR, R. M. **Novas agendas, novos desafios**: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estud. CEBRAP*, v. 104, p. 111–136, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Relatório de Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero (Resposta Estatal para Prevenção, Sanção e Erradicação da Violência contra a Mulher). 2023.

\_\_\_\_\_. Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher**, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08, ago. 2006. Seção 1, página 1.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF, 2011.

CARDOSO, J. C. (Org.) **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. (Brasil: o estado de uma nação).

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.

CRUZ, L.D. C. N. da; SILVEIRA, R. M. da C.; ALMEIDA, L. de S. B. Um estudo sobre a articulação da rede de atendimento à mulher vítima de violência em Natal/RN. In: *Anais da XX Semana de Análise Regional e Urbana. Anais...Salvador(BA) UNIFACS*, 2023. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/XXSARU/751649-UM-ESTUDO-SOBRE-A-ARTICULACAO-DA-REDE-DE-ATENDIMENTO-A-MULHER-VITIMA-DE-VIOLENCIA-EM-NATALRN>>. Acesso em: 26/02/2024

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995, 343p.

FARAH, M. F. S. *et al.*, **Gênero e política pública**: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). *Cad. EBAPE.BR*, v. 16, n° 3, Rio de Janeiro, Jul./Set.2018

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *Journal of Politics*, v. 69, n. 2, p. 538–554, 2007.

GRIN, E. J. **Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais**. *Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148–176, 2012.

GRIN; Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN; Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 42 – 85.

LIMA, M.G. **Lei Maria da Penha em Natal/RN: limites e possibilidades no combate à violência de gênero contra a mulher.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, NATAL, 2010. Natal, RN, 2010.

MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S. **Transversalidade de gênero em política pública.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 29(1): e65398, 2021.

NUNES, A. C. A. S. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. Rev. Serv. Público Brasília 68 (3) 503-532. Jul-Set. 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.** Boletim de análise político-institucional, 2018.

SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015, 73p.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## GEOGRAFIA DO VOTO NO OESTE POTIGUAR: votos e emendas dos deputados federais

Nathália Caroliny da Cunha (UERN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

Pesquisas que procuram verificar a distribuição dos votos a partir dos resultados eleitorais são importantes para descobrir associações de diferentes abordagens dos candidatos e partidos com determinados espaços (regiões, estados, municípios, bairros etc.) e seus atributos socioeconômicos, assim como traçar o próprio perfil do eleitorado. A presente pesquisa, buscar relacionar o tema da geografia do voto no Oeste Potiguar do Rio Grande do Norte com o estudo da atuação legislativa federal entre 2015-2018. Objetiva-se mapear os votos dos eleitores nos 62 municípios que compõe o Oeste Potiguar nas eleições para deputados federais de 2014 e posteriormente analisar se as atividades dos legisladores estão relacionadas com seus redutos eleitorais. Como procedimento metodológico a pesquisa se pautará dos estudos de Ames (2001) e Carvalho (2003) que se fundamentaram em verificar a agenda legislativa a partir de suas bases eleitorais, assim como os estudos do paroquialismo e

**PALAVRAS-CHAVE:** Geografia do voto; Deputados federais; Redutos eleitorais; Emendas parlamentares.

## Introdução

As trocas políticas, em sua finalidade de conquista ou manutenção do poder, vêm compondo a agenda de pesquisa da Ciência Política desde os pais fundadores da disciplina. Em sua abordagem descritiva da dinâmica do processo político, Maquiavel (2010) destacou a essência das relações de permuta entre o príncipe e seus governados ao centralizar o conflito político existente nestas relações no processo decisório estratégico (racional) de exercício da governança.

A definição dos eleitos é orientada pelo sistema de lista aberta, sendo considerado vitorioso aquele candidato que recebeu mais votos na lista do partido em ordem crescente até o limite das cotas. No caso de haver coligação, é permitida uma única lista de candidatos independentemente dos partidos que compõem a coligação. Os candidatos mais votados ocuparão as cadeiras conseguidas pela coligação. O sistema eleitoral adotado no Brasil tem sido alvo de diversas críticas, principalmente por aqueles que veem neste sistema um ambiente favorável para a adoção de práticas clientelistas, poucos responsivas na relação entre o representante e os representados, além de altamente favoráveis à corrupção e ao favorecimento político de grupos mais poderosos economicamente.

As eleições são dotadas de complexos conceitos que, em uma sociedade democrática, têm o objetivo de transformar o voto de cada eleitor em uma voz da sociedade como um todo. Entretanto, o voto não é distribuído homogeneamente no território. Assim, tanto a forma como se transforma o voto em um mandato, ou seja, o sistema eleitoral, quanto a distribuição territorial deles são influenciados pelo espaço, pois estas são formas de disputa pelo poder no território.

Muitas pessoas acham que as eleições se dão apenas no ano de costume em que são realizadas, uma vez iniciada,

os candidatos se dedicam a buscar votos de forma indiscriminada entre os eleitores do município. Longe disso, a campanha eleitoral começa muito antes, com planejamento e a adoção de estratégias eleitorais pelos partidos e seus candidatos.

A geografia do voto ajuda a entender as estratégias adotadas ao revelar como os votos se distribuem no espaço tão disputado eleitoralmente. Um elemento importante reside no fato de que os municípios mais populosos e com maior poder de decisão no processo eleitoral são mais demandados pelos competidores. Isto diminui o peso relativo das pequenas cidades, fazendo com que muitos municípios fiquem sem representantes autênticos no parlamento, recebendo pouca ou nenhuma atenção por parte dos representantes.

## Metodologia

A pesquisa busca analisar a disputa eleitoral para deputado federal no Oeste Potiguar em 2014 com o estudo da atuação legislativa, através das emendas entre 2015 a 2018 (período de uma legislatura). Além disso, realizamos mapeamento dessa votação para verificar se as emendas são destinadas aos redutos eleitorais e, buscando entender se as mesmas reforçam as políticas de

A primeira etapa da pesquisa, consiste em espacializar os votos dos deputados federais do Rio Grande do Norte eleitos em 2014, com os dados disponibilizados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral), a fim de verificar se existe uma concentração de votos no Oeste Potiguar.

## Resultados e discussões

A destinação dos recursos das emendas parlamentares para os seus redutos eleitorais é uma das estratégias que os candidatos utilizam com o intuito da reeleição. Buscam, assim, se manterem ou a obtenção de novas bases eleitorais em que terão uma maior concentração de votos ou potencial de crescimento de votos para as próximas eleições. A permanência no jogo político depende de como o ator político se comportará pelo caminho entre uma eleição e outra e a capacidade dos parlamentares de controlar os recursos de poder. No Brasil, segundo Ames (2003, p. 23) “considerando a fragilidade da identificação partidária, os deputados não encontram restrições para tentar invadir as bases eleitorais de seus adversários”.

Além do mais “a maioria dos parlamentares realiza cálculos estratégicos focalizando os custos e benefícios de atrair qualquer grupo de eleitores potencialmente acessível” (AMES, 2003, p.). Em estados mais pequenos ou até mais fragmentado como é o caso do Nordeste, existe maior favorecimento de atuação mais vasta por parte dos deputados. “Como os estados nordestinos têm menor número de municípios, é mais fácil movimentar-se e fechar acordos com lideranças locais no estado inteiro” (AMES: 2003, p.26).

Outro elemento importante reside no fato de que os municípios mais populosos e com maior poder de decisão no

processo eleitoral são mais demandados pelos competidores. Isto diminui o peso relativo das pequenas cidades, fazendo com que muitos municípios fiquem sem representantes autênticos no parlamento, recebendo pouca ou nenhuma atenção por parte dos representantes.

Também importante na definição de uma localização mais centrada de votação, segundo Ames (2003), é a trajetória política do deputado. “Os candidatos de natureza local (antigos prefeitos ou vereadores) desenvolvem distribuições concentradas de eleitores porque o reconhecimento de seus nomes vai diminuindo à medida que cresce a distância do local em que atuam” (AMES: 2003, p. 21). Toda essa dinâmica de votos facilita a propagação das emendas e projetos

A ideia por trás da separação das emendas em função da natureza do gasto é verificar como é a relação entre os atores políticos (deputados, prefeitos e vereadores) e sociais (líderes de ONGs e associações de moradores), na busca do voto. Verificando se essa aliança entre prefeitos e deputados, no contexto das emendas, tem cunho partidário. Mais especificamente, verifica-se até que ponto o aproveitamento político das emendas se torna mais fácil quando um dado prefeito é do mesmo partido que o deputado responsável pelos recursos alocados naquele município.

No Brasil, as discussões sobre voto pessoal sempre estiveram associadas às políticas de - esses projetos que são mais individuais são superestimados pelo eleitor favorecido, uma vez que ele se beneficia integralmente dos recursos sem pagar a totalidade do custo. Essa característica poderia levar à alocação inadequada dos recursos públicos, fazendo com que muitos locais recebessem mais do que a distribuição racional dos recursos justificaria (PENNOCK, 1970).

Para a operacionalização dessas emendas elas precisam ser empenhadas e executadas no ano do orçamento que recebeu a emenda orçamentária, ao contrário da liquidação e do pagamento. A maioria das emendas individuais é destinada a modalidades de aplicação que descentralizam recursos para atores locais ou subnacionais, criando despesas distintas das utilizadas pelo governo federal. Ou seja, em termos gerais, sempre será mais fácil separar os recursos do executivo do que separar entre si essas emendas, pois o mesmo deputado pode destinar uma emenda para duas localidades diferentes sem especificar qual a principal usando apenas um termo genérico como “saúde”.

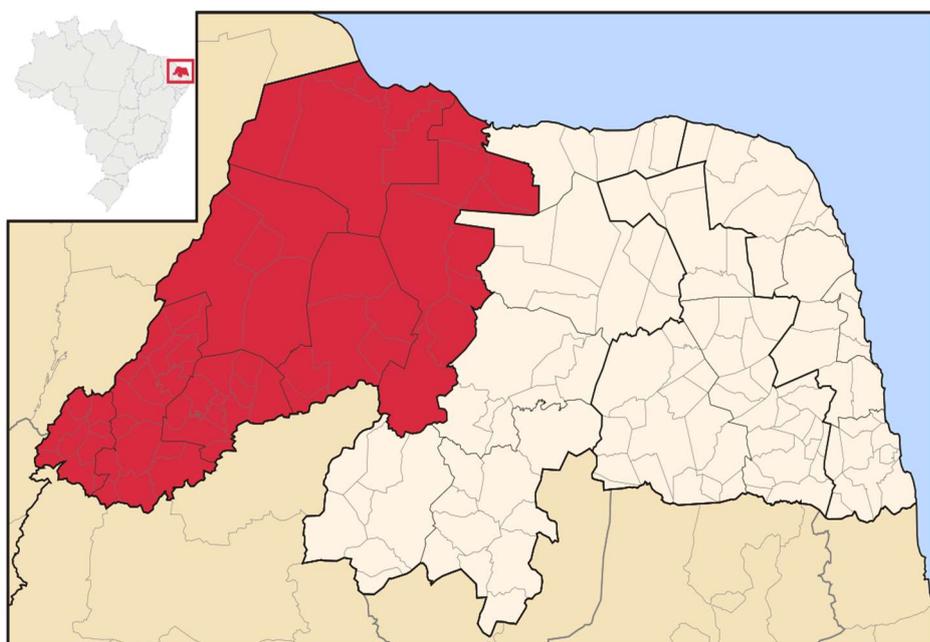
Os deputados que fazem uso de emendas para seus redutos também fortalecem políticas do tipo paroquialistas. Ou seja, deputado com uma carreira legislativa mais longa, aumentaria a probabilidade de aprovar um projeto de sua autoria, por fatores como, mais tempo para acompanhar a tramitação do projeto, maior familiaridade com as regras legislativas, conhecimento das preferências e do comportamento de seus pares, além da maior especialização em temas relacionados a políticas públicas e ainda ter domínio sobre seu reduto.

Se o parlamentar direciona essas emendas sem analisar se realmente o município possui estruturas para executá-las elas podem voltar para união deixando assim uma outra localidade que realmente necessite sem recursos. O termo paroquialismo advém de localidade que é o ator político apenas priorizar determinado local em busca de votos.

Na pesquisa fizemos o recorte territorial do Rio Grande do Norte, a mesorregião Oeste potiguar, sendo esta a segunda mais populosa e mais importante do estado com 902 684 habitantes, divididos em 62 municípios. Sua área territorial é de 21 175 km<sup>2</sup> e uma densidade de 42,6 hab/ km<sup>2</sup> e altitude de 203 m. O PIB da região chega a aproximadamente R\$ 3.674.815.647,00 Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Possui a segunda maior cidade do estado, Mossoró com cerca de 303.792 habitantes e o menor é Viçosa com um total de 1.731 habitantes, com o PIB (Produto Interno Bruto) 12.321,17e Mossoró sendo a maior cidade da Mesorregião com um PIB de R\$23.838,75.

Uma região onde existe predominância da agricultura irrigada, sendo um polo mais dinâmico do estado e da agropecuária na região de Pau dos Ferros. Além de possuir muitos pontos turísticos como Serra de Martins, mais fria e possuir uma das maiores áreas de produção de sal para exportação, na cidade de Areia Branca.

Mapa 01\_ Mesorregião Oeste do Rio Grande do Norte



Fonte: IBGE, 2022.

Para autores como Ames (2003) e Carvalho (2003), definições de competição e do comportamento político estariam presentes dentro das arenas eleitorais e neste ambiente poderíamos achar respostas que pudessem levar a entender esses padrões de competição dentro do espaço geográfico que refletem diretamente no comportamento dos atores políticos e partidos. Alguns efeitos que segundo Ames (2003) pode ser considerado maléficos é a competição entre candidatos do mesmo território e no mesmo partido, o voto oriundo de comportamentos mais individualistas por parte dos atores, baixa influência do partido nas decisões dos seus membros.

O sistema eleitoral brasileiro pode ser muito democrático, mas a abertura e a flexibilidade se dão à custa da fraqueza

dos partidos e da personalização da política, o que, por sua vez, leva à corrupção e ao imobilismo das políticas públicas (AMES, 2003, p. 74).

Figueiredo e Limongi (2002) afirmam que os parlamentares desenvolvem estratégias políticas diferentes uns dos outros e não comungam da ideia de que exista uma relação forte e direta entre as regras eleitorais e o funcionamento do sistema político como um todo. Para eles, o Congresso é formado por deputados que almejam objetivos diferentes entre si, além disso, afirmam que a correlação entre partidos e deputados não fica só na arena legislativa, se estende a arena eleitoral.

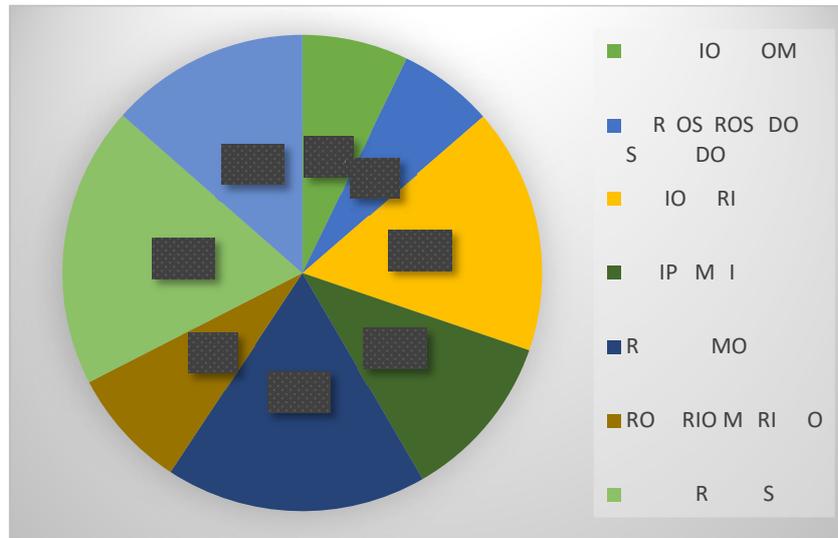
Ainda seguindo essa linha, os autores argumentam que “parece descabido supor que a sorte eleitoral dos parlamentares filiados a partido situacionistas (da base governista) seja totalmente dissociada da sorte do governo. Quando governos vão mal, seus candidatos à sucessão perdem eleições e seus aliados parlamentares perdem apoio eleitoral” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 334).

Para sedimentar sua imagem pessoal no eleitorado e obter votos para se reelegerem, os parlamentares direcionam seus esforços no Congresso Nacional para a obtenção de benefícios desagregados para suas bases eleitorais e utilizam expedientes como a patronagem e o clientelismo para perpetuar sua popularidade no eleitorado. Os partidos políticos seriam secundários na construção de carreiras políticas nacionais. Uma das consequências da irrelevância dos partidos é que os vínculos entre políticos de diferentes níveis de governo na federação não importam. Políticos de diferentes partidos podem formar alianças de acordo com a conveniência da conjuntura eleitoral.

A própria existência da candidatura nata comprova haver uma competição real entre pretendentes a figurar na lista. No gráfico 01 podemos observar a porcentagem total de votos no estado para deputado, sendo Walter Alves o deputado federal eleito pelo partido MDB (Movimento Democrático Brasileiro) com cerca de 191.064, garantindo o primeiro lugar dentro do estado com 19%. Ocorre que os candidatos ao cargo de deputado federal competem por votos tendo como espaço dessa competição cada distrito eleitoral ou unidade da federação e seus respectivos municípios.

Dependendo das estratégias utilizadas pelos candidatos durante a competição, os resultados podem refletir padrões diferenciados de votação (CARVALHO, 2003). Podemos observar que não há uma expressiva diferença entre o primeiro e segundo colocado, porém existem diferenças entre o candidato eleito no estado e o eleito dentro da mesorregião.

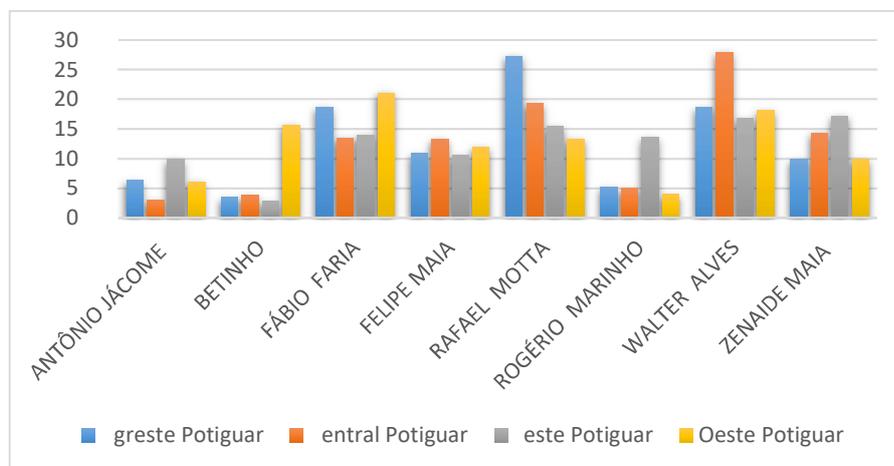
Gráfico 01\_ Votação por candidato no Rio Grande do Norte



Fonte: TSE, 2014. Elaboração da autora, 2023.

A passagem do orçamento pelo Congresso faria com que a proposta perdesse sua consistência programática. De outra parte, seria possível observar uma relação direta entre execução de emendas orçamentárias e continuidade das carreiras políticas. Taxas de reeleição seriam uma função direta da execução das emendas individuais ao orçamento (AMES, 2003, p. 98). O gráfico abaixo, verificamos a votação dos deputados federais por mesorregião. Percebemos nessa análise a predominância de deputados mais territorialistas, ou seja, onde sua votação é mais expressa. Observamos que Walter foi o deputado federal mais bem votado em todo o Rio Grande do Norte, mais quando especializamos esses votos percebemos que sua votação está concentrada na Central Potiguar, e no Oeste percebemos que a configuração se dá para o então deputado Fábio Farias, levando em consideração que esses dados são para os mais votados.

Gráfico 02\_ Votos na mesorregião dos deputados eleitos (2014)



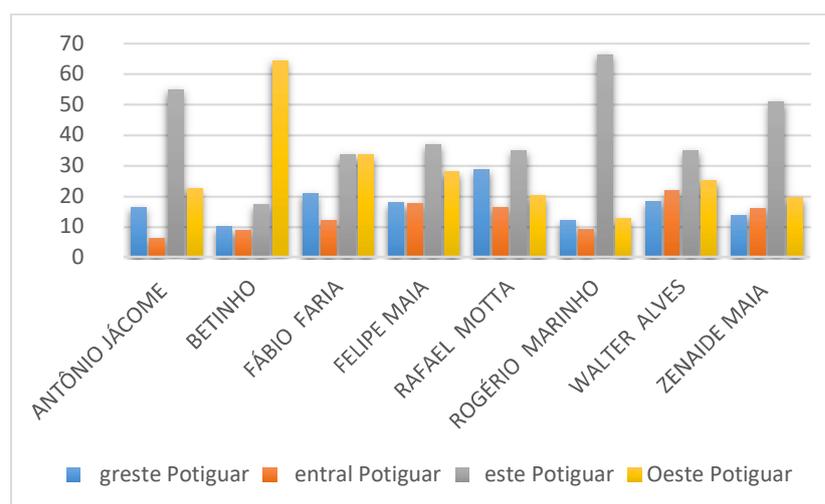
Fonte: TSE, 2014. Elaboração da autora, 2023.

A definição dos eleitos no Brasil ela é feita através de uma chamada lista aberta, onde é considerado vitorioso o candidato que receber mais votos dentro do partido. Se houver uma coligação, segundo Nicolau (1996, p. 31) é permitida uma única lista de candidatos independentemente dos partidos que compõem a coligação. Os candidatos mais votados ocuparão as cadeiras conseguidas pela coligação. A lista aberta oferece ao eleitor muito mais poder de barganhar seu voto diretamente com o candidato, reduzindo para o partido o peso dentro dessas relações, porém dando muito mais força a práticas clientelísticas que é baseada na troca de favores, que é a contramão da nossa democracia oferece.

Essas práticas se tornam mais comuns em cidades interioranas onde a principal renda é oriunda do poder legislativo municipal. A relação direta do deputado com o prefeito poderia trazer ganhos dentro do reduto. Em segundo lugar, a vitória eleitoral também vai depender do desempenho dos outros candidatos e dos outros partidos, que igualmente procuram votos e também podem estabelecer padrões concentrados ou dispersos de votação no território. Trazendo o gráfico 03, onde a votação é apenas do deputado dentro da mesorregião percebemos como a configuração muda. Se mantendo com mais de 50% dos votos, o deputado Beto Rosado (Oeste Potiguar), Antônio Jácome (Leste Potiguar), Rogério Marinho (Leste Potiguar) e Zenaide Maia (Leste Potiguar). <sup>1</sup>Nos mostrando assim os candidatos territorialistas. Ou seja, busca dos seus votos é concentrada em praticamente em uma única região.

Os dados também possibilitaram perceber a importância da Região Metropolitana de Natal, que concentra-se na região Leste, eleitoralmente, uma vez que é onde possui a maior quantidade de eleitores do estado. O único deputado que foge do circuito dessa região é Betinho Rosado, cuja votação é expressamente concentrada na mesorregião Oeste do estado.

Gráfico 03\_ Votos do deputado por mesorregião (2014)



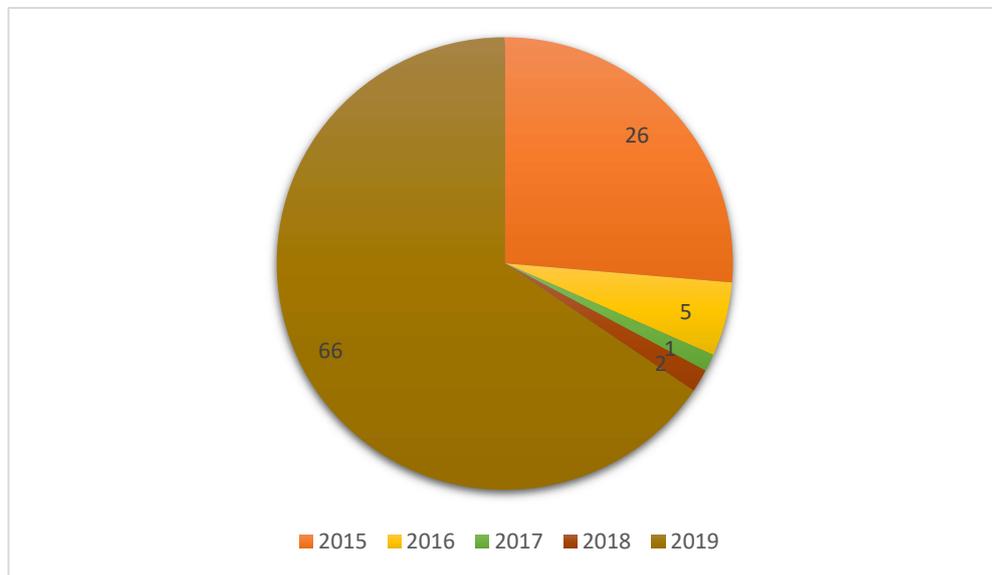
Fonte: TSE, 2014. Elaboração da autora, 2023.

<sup>1</sup> Beto Rosado: PP (Partido Progressista) Antônio Jácome: PODE(Podemos) Zenaide Maia: PROS (Partido Republicano da Ordem Social)

O uso de liberação de emendas para conseguir apoio parlamentar em votações de interesse do Executivo, ou para conseguir apoio municipal para a reeleição evidencia o interesse individual, culminando em afronta literal aos princípios da Administração Pública, além de colocar em cheque a independência do Poder Legislativo.

Percebemos ainda, no gráfico abaixo observar a quantidade no seu total de emendas destinadas pelos deputados eleitos em 2014 para a mesorregião do Oeste Potiguar no recorte temporal de 2015 a 2019, e com o decorrer dos anos as eleições se tornaram mais acirradas e os deputados começaram a entender o papel das emendas para uma possível reeleição, tendo em vista a ascensão de novos atores políticos no cenário eleitoral. As alianças com os prefeitos dos municípios contribuem diretamente com a visibilidade das emendas encaminhadas pelo deputado.

Gráfico 04\_ Emendas destinadas em seu total para o Oeste Potiguar

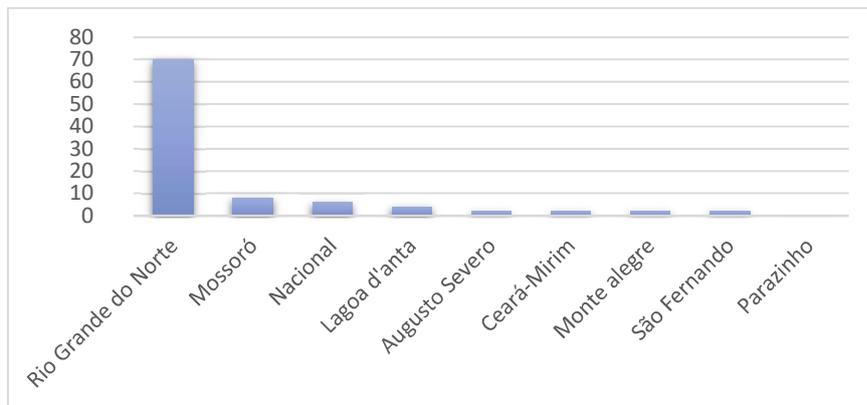


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023.

A emenda parlamentar é o instrumento que permite aos deputados e senadores realizarem alterações no orçamento anual. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) poderão alocar recursos a órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, consórcio público, organização da sociedade civil ou serviço social autônomo.

No gráfico abaixo percebemos a distribuição das emendas nos anos de 2015 até 2019 no Oeste potiguar, destinadas pelo deputado federal Beto Rosado. No total foram 50 emendas propostas pelo deputado. Tirando as emendas destinadas para o estado, Mossoró aparece como a cidade que mais obteve envios de emendas do parlamentar, nos dando indícios de que a cidade é um reduto importante, tendo em vista que seu primeiro cargo como político foi na sua cidade de origem, porém nada expressivo quando comparado com os demais municípios.

Gráfico\_05 Emendas destinadas por Beto Rosado ao Oeste Potiguar



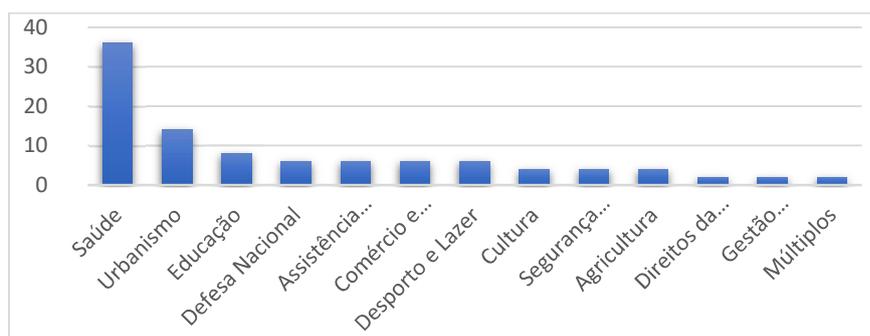
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal Elaboração da autora, 2023.

Como a maioria das emendas individuais é destinada a municípios específicos, é possível verificar em que medida aqueles com maior carência dentro do estado são priorizados pelos respectivos deputados.

É possível, portanto, avaliar o gasto público pelo critério da equalização fiscal. No gráfico abaixo trazemos essa distribuição de emendas do deputado Beto Rosado para o Oeste potiguar por área de destinação. A grande parte dos recursos são para a saúde e urbanismo, respectivamente com 36% e 14%.

Em detalhe da área as emendas são voltadas principalmente para atenção básica, no âmbito da saúde e infraestrutura urbana, quando olhamos para o urbanismo. Principalmente porque emendas destinadas a obras trazem visibilidade para o ator político diante de uma possível reeleição, gerando retorno caso haja uma disputa de votos.

Gráfico\_06 Distribuição de emendas por área

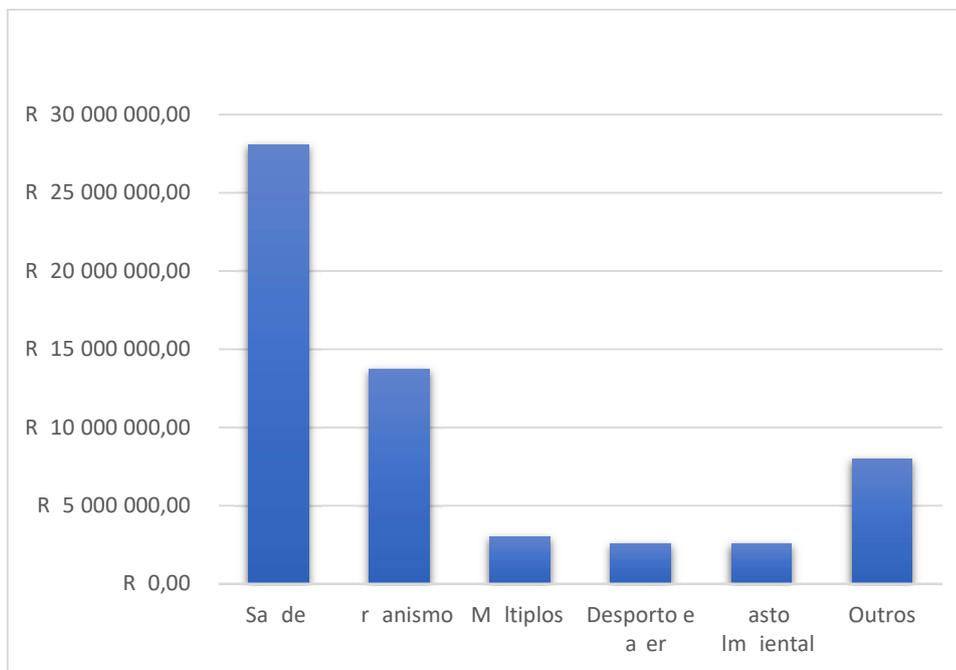


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal Elaboração da autora, 2023.

Muito importante o enfoque na distribuição para melhor noção da espacialização dessas emendas dentro do território. Porque o conceito de necessidade fiscal incorpora o custo associado aos serviços públicos necessários para cada localidade, que variam conforme as características da população ou da região. Ou seja, cada município é analisado de forma particular quanto a sua necessidade. Analisando assim cada valor empenhado por município, conseguimos ter uma noção

mais ampla da utilização do mesmo. Principalmente porque cada localidade possui uma necessidade específica que precisa ser analisada ante da destinação dessas emendas. Não é apenas destinar, também executar de forma mais precisa toda a verba.

Gráfico 7\_Valor empenhado de emendas por função



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023.

A natureza de despesa das emendas parlamentares pode ser tanto 'de custeio' como 'de investimento'. As despesas de custeio são aquelas que visam à manutenção dos serviços, enquanto as despesas de investimento dizem respeito à aquisição de novos equipamentos e, de forma geral, à ampliação dos serviços.

As emendas de custeio são pouco expressivas do ponto de vista do total de recursos destinados a essa natureza de despesa, o que é natural, uma vez que o custeio dos serviços existentes deveria ser totalmente garantido pelo orçamento, e não dependente de emendas parlamentares.

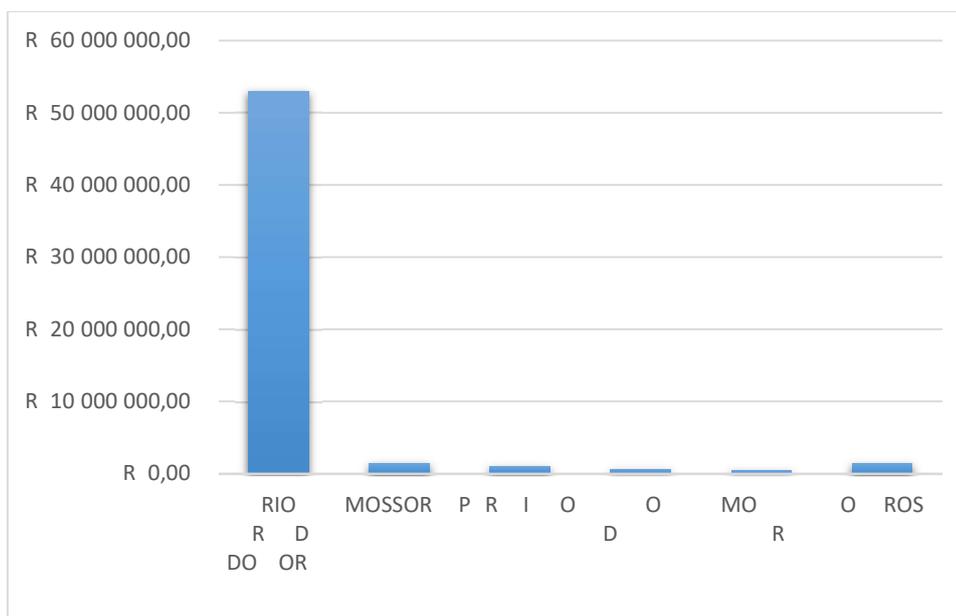
Já o orçamento federal para investimentos é bastante dependente das emendas, chegando a mais de 50% em alguns exercícios fiscais. O caráter intermitente da liberação desse recurso, bem como a necessária articulação política com diversos parlamentares para sua obtenção, dificulta a execução de investimentos de longo prazo com objetivo de diminuir diferenças regionais.

As emendas podem ser apresentadas por bancadas estaduais, comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, e pelos parlamentares, que são as chamadas emendas individuais. Os valores, critérios de admissibilidade e atendimento são estabelecidos no relatório preliminar. Analisadas por um relator e depois são aprovadas ou reprovadas. Por

isso tão importante que os projetos que estão sendo apresentados sejam tão claros e precisos para que haja uma rápida aprovação.

No gráfico abaixo percebemos a distribuição dessas emendas por cidade e o valor total da destinação, e notar que a maioria das emendas são distribuídas pelo estado. Sendo as cidades específicas direcionadas Mossoró, onde o mesmo alocou cerca de R\$ 1.469.903,44, distribuídas em áreas como cultura e assistência social. Também alocados recursos para cidade Augusto Severo e São Fernando.

Gráfico 08\_ Valor empenhado de emendas por localidade do gasto (REGIONALIZAÇÃO) Valor -Deputado Betinho Rosado

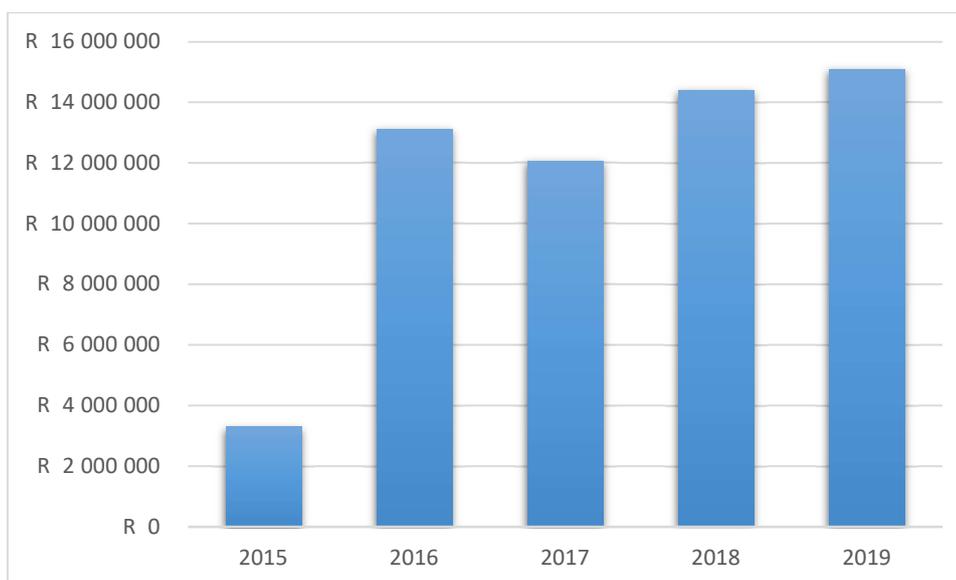


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023

Existe uma utilização das emendas para atender interesses particulares do representante do povo, é apenas uma variável da forma concentrada de arrecadação vigente no Brasil, sabendo em respeito ao equilíbrio no âmbito federal de todas as suas vertentes, haveria um meio termo de modo que tanto a União, quanto os estados e municípios arrecadassem de forma que mais se aproximasse da igualdade, assim executando as funções originalmente estabelecidas Constituição.

Quando definimos território, percebemos que a dinâmica das emendas vai variando conforme os anos. No gráfico podemos observar o aumento nos investimentos a cada ano, sendo que em 2015 chegou a pouco mais de R\$ 2,000.000 e em 2019 ultrapassou os R\$14,000.00. Não falamos apenas de números, os gráficos também traduzem que o deputado ao analisar que tal área territorial te traz retorno positivo, começa também a encaminhar verbas. É importante destacar que o deputado vai ganhando expertise com o passar dos anos entendendo melhor a dinâmica legislativa.

Gráfico 09\_Valor empenhado de emendas por ano emenda (Betinho Rosado)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023

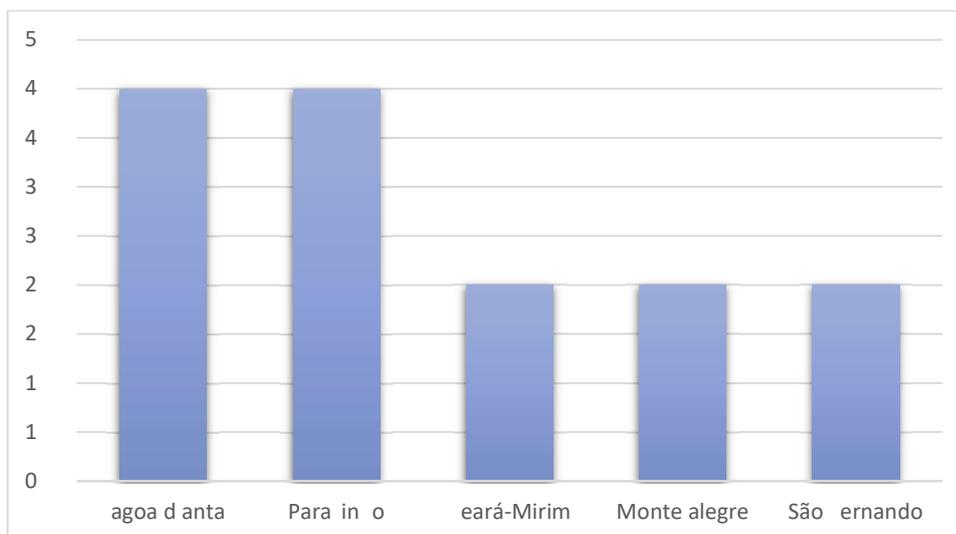
A divisão uniforme dos recursos pelos parlamentares deve ser entendida, então, como um dos capítulos do processo de participação legislativa no plano orçamentário, racionalização que conferiu às relatorias um papel mais institucional, colocando-as sob maior controle das lideranças partidárias e garantindo, assim, a prevalência dos interesses da coalizão majoritária que apoia o Executivo (LOWI, 1964).

As emendas de custeio são pouco expressivas do ponto de vista do total de recursos destinados a essa natureza de despesa, o que é natural, uma vez que o custeio dos serviços existentes deveria ser totalmente garantido pelo orçamento, e não dependente de emendas parlamentares.

Já o orçamento federal para investimentos é bastante dependente das emendas, chegando a mais de 50% em alguns exercícios fiscais. O caráter intermitente da liberação desse recurso, bem como a necessária articulação política com diversos parlamentares para sua obtenção, dificulta a execução de investimentos de longo prazo com objetivo de diminuir diferenças regionais.

Destaca-se ainda, que as emendas são muitas das vezes utilizadas também com instrumento de barganha entre os parlamentares e prefeitos. Isso demonstra a necessidade dos municípios, que atualmente sofrem com o desequilíbrio na arrecadação, onde a União arrecada muito, e estados e municípios acabam ficando com uma capacidade arrecadatária bem reduzida.

Gráfico 10\_ Municípios que não são do Oeste receberam emendas do deputado Beto Rosado



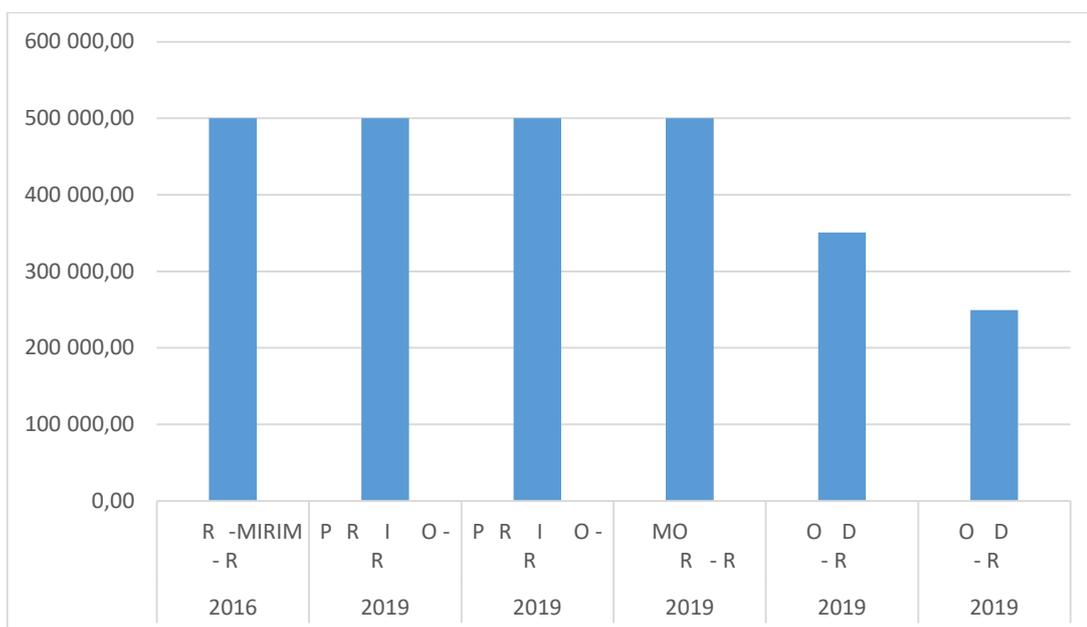
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023

Mesmo o candidato encaminhando recursos para seus redutos, ele sempre busca novos votos visando novas alianças com prefeitos através do próprio partido. Os membros de um mesmo partido têm preferências políticas similares e relativamente bem definidas. Inversamente, os deputados não se distribuem de maneira aleatória pelos partidos, e portanto os líderes partidários têm opiniões políticas e interesses comuns a representar. Se não, como entender a alta estabilidade das lideranças partidárias no Legislativo? Se os partidos fossem os agrupamentos caóticos ditados pelas conveniências eleitorais.

O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. “Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e de fato são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2008, p. 54).

Mesmo com a destinação das emendas abaixo não sejam direcionadas ao nosso recorte de pesquisa, é importante que seja entendido como se dá a dinâmica da distribuição do candidato. A mesorregião Agreste Potiguar, como demonstrado no gráfico, é uma área onde o candidato Beto Rosado não possui muita votação, porém é uma área de grande influência eleitoral. Isso demonstra que o mesmo possui interesse forte em conquistar esse novo perfil de votação, tendo em vista que seu reduto eleitoral é o Oeste potiguar. Os prefeitos também são responsáveis por essa articulação entre parlamentares, município e verbas.

Gráfico 10\_Valor empenhado por município que não é do Oeste destinadas por Beto Rosado



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração da autora, 2023

A distribuição de poder dentro da Câmara dos Deputados – que concentra poder na mesa diretora e nas lideranças – e as regras de elaboração e execução do orçamento federal dificultam o acesso dos parlamentares individuais às decisões que produziram políticas distributivas. Figueiredo e Limongi (1999) apontam como a estrutura do processo decisório do orçamento federal restringem o espaço de expressão dos interesses individuais dos parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2008). Atendidas as condições e exigências legais.

Em suma, é notório que as emendas parlamentares afrontam os mais diversos princípios da Administração Pública, não pela questão de alterarem o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, mas pelo seu mérito e eficiência, já que esses quesitos não são questionados quando da aprovação do projeto de lei orçamentária.

É imprescindível que a qualidade do gasto público se inicie pelos representantes do povo que possuem o privilégio de emendar o orçamento não para interesses de caráter pessoal ou para barganha entre os poderes, mas para que a peça orçamentária quando analisada pelo Congresso

Nacional transforme-se no meio pelo qual as políticas públicas e os investimentos em educação, saúde e segurança aconteçam com qualidade, sem desperdício do dinheiro público. Validamente, é nesse sentido que tem acontecido a crescente demanda da sociedade, que é o inverso à priorização de recursos públicos para interesses individuais, principalmente porque essas transferências orçamentárias são importantes para municípios pequenos, pois dependem muito das mesmas.

## Conclusão

O sistema partidário brasileiro permite a existência de muitos partidos que defendem diversos interesses. Grande parte das campanhas políticas é feita dando enfoque na pessoa do candidato, garantindo a ele independência do partido.

Mesmo na disputa eleitoral os candidatos competem por votos com colegas de partidos e com os adversários. Diante desse cenário podemos averiguar que os deputados são incentivados ao localismo, segundo Carvalho (2003) o Brasil possui uma conexão eleitoral que é multifacetada, ou seja, parte dos deputados brasileiros é incentivada a perseguir recursos para suas bases enquanto outra parte é incentivada a tomar posição frente aos votantes; além disso, os partidos de uma forma ou de outra se tornam importantes para mediar essa relação entre os deputados e os eleitores.

Mesmo o termo Geografia do voto ainda seja de pouco conhecimento dentro do estudo político, ela se torna uma grande ferramenta para uma possível reeleição. Entender como está localizados os votos e como encontra-los se torna mais importante do que o montante no final de uma eleição.

Sabemos também da importância do envio de recursos para os municípios de forma consciente para com as demandas de cada lugar. Emendas podem muitas das vezes não serem liquidadas e até mesmo voltarem caso o município não tenha condições de executá-las.

Para boa alocação de gastos públicos é necessário que se haja transparência para que não ocorra envolvimento com escândalos de corrupção ou qualquer tipo de barganha do autor da emenda para com o executivo em troca de apoio.

Em síntese, pode-se dizer que as emendas parlamentares, em alguma medida, reorientam os recursos públicos para interesses diversos daqueles planejados de forma técnica e disputados coletivamente, podendo ser um instrumento de captura do orçamento para fins particulares.

Concluimos então, que o deputado da pesquisa é um alocador de recursos para seu reduto, com detalhes de alocamento de verbas para outras regiões, mais sempre fortalecendo suas bases eleitorais.

## Referências

AMES, BARRY. **OS ENTRAVES DA DEMOCRACIA NO BRASIL**; TRADUÇÃO DE VERA PEREIRA. RIO DE JANEIRO: ED. FGV, 2003

CARVALHO, N. R. **E NO INÍCIO ERAM AS BASES: GEOGRAFIA POLÍTICA DO VOTO E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO NO BRASIL**. RIO DE JANEIRO: REVAN, 2003.

.FIGUEIREDO, ARGELINA CHEIBUB; LIMONGI, FERNANDO. **INCENTIVOS ELEITORAIS, PARTIDOS E POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA**. DADOS [ONLINE], v.45, n.2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (2008). **POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO PRESIDENCIALISMO** (1ª EDIÇÃO ED.). RIO DE JANEIRO: FGV

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

NICOLAU, JAIRO MARCONI. MULTIPARTIDARISMO E DEMOCRACIA. RIO DE JANEIRO: FGV, 1996.

PENNOCK, J. R. "THE PORK BARREL AND MAJORITY RULE". JOURNAL OF POLITICS, VOL. 32, P. 709-716, 1970.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## GOVERNANÇA METROPOLITANA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL: reflexões a partir da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES

Brunno Costa do Nascimento Silva (PPEUR/IPP – UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino (PPEUR/IPP-UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

**Resumo:** o artigo objetiva refletir a governança metropolitana no contexto de implementação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Nesse sentido, foi selecionada a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) como caso de análise. A seleção desse recorte territorial se justificava em função dos gestores públicos que administram a RMGV terem conseguido implementar o estatuto no prazo previsto em lei. Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Estruturas de Governança” (Seixas; Branco; Garson, 2012). A pesquisa apresenta uma natureza qualitativa em que foi efetuada pesquisa bibliográfica, acerca da governança metropolitana, e pesquisa documental sobre a legislação que normatiza o tema. Complementou-se a investigação mediante a realização de entrevistas com atores governamentais (estaduais e municipais) e sociais locais. Os resultados chamam atenção para alguns avanços da governança na região, a exemplo da formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; mas, também, destacam que alguns dilemas precisam ser mitigados como a descontinuidade do debate metropolitano.

**Palavras-chave:** Estatuto da Metrópole. Gestão Metropolitana. Desafios Institucionais Metropolitanos. PDUI.

## Introdução

A discussão a respeito da governança metropolitana no Brasil voltou a ganhar destaque no campo acadêmico em função da promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e seus respectivos efeitos na gestão pública. O estatuto é considerado o marco regulatório das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs) do país que, desde a Constituição de 1988 (art. 25, § 1º, 2º e 3º), se encontravam desamparadas de regulamentação. Nesse sentido, a legislação apresenta em seu texto um avanço significativo a pauta da governança metropolitana: a concepção de gestão plena que foi idealizada como a condição das RMs e AUs alcançarem a totalidade no gerenciamento de suas atividades a partir da articulação de três elementos.

O primeiro diz respeito ao ponto formal e de delimitação da RM ou AU por meio de lei complementar estadual (LCE). O segundo toca a questão da estrutura de governança interfederativa própria ao determinar que a RM ou AU deve dispor de uma estrutura básica de gestão ao conter: a) uma instância executiva com representantes do Poder Executivo dos entes federativos que fazem parte do arranjo institucional; b) uma instância colegiada deliberativa com representação dos atores sociais; c) uma organização pública com funções técnico-consultivas; e d) um fundo metropolitano para alocação de recursos e prestação de contas. O terceiro elemento, por fim, incide sobre a formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), enquanto principal instrumento do estatuto, e sua aprovação como LCE no prazo de 3 anos após a publicação do estatuto, ou seja, em 2018 (Brasil, 2015). Essa atribuição recaiu os estados. Além disso, a lei também buscou estabelecer o princípio da articulação ao determinar que os Planos Diretores (PDs) deveriam compatibilizar suas ações ao PDUI para se promover uma integração nas políticas públicas na RM ou AU.

Diante desse contexto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizou investigações acerca da implementação do estatuto com foco, principalmente, em averiguar se a gestão plena poderia ser alcançada pelas RMs. Foi constatado que 7 RMs (São Paulo, Baixada Santista, Rio de Janeiro, Grande Vitória, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre), de um universo de 76, avançaram efetivamente (Marguti; Costa; Favarão, 2018). A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo (ES), foi a que sobressaiu, dentre as 7 RMs, pois, os gestores públicos da região conseguiram aprovar o PDUI dentro do prazo estabelecido (2018) e, ainda, obtiveram êxito em apresentar a estrutura de governança interfederativa, conforme posto pelo EM.

Logo, o presente artigo objetiva refletir a governança metropolitana no contexto de implementação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Para tanto, a base teórico-metodológica que dá sustentação a essa análise tem como referência uma adaptação do modelo de “Estruturas de Governança” (Seixas; Branco; Garson, 2012). Após o trabalho aprofundado sobre a governança metropolitana, a partir da análise de 16 metrópoles europeias, Seixas, Branco e Garson (2012) isolaram três categorias para o estudo da temática: a Organização Institucional, os Elementos de Planejamento e Estratégia Metropolitana e os Elementos de Governança Metropolitana. Para o presente trabalho, foi selecionada e adaptada a categoria: Elementos de Governança Metropolitana, dado o objeto de pesquisa (governança metropolitana face à implementação do EM) desta investigação. No tocante a categoria selecionada, esta inclui na sua dimensão de análise três pontos conforme a ilustração a seguir.

**Figura 01.** Características dos Elementos de Governança Metropolitana adaptado



**Fonte:** elaboração própria dos autores (2024), com base em Seixas Branco e Garson (2012).

Quanto a adaptação: foi adicionado o elemento da coordenação, pois, a legislação no Brasil, oriunda da Constituição de 1988, determinou este elemento/ação como fundamental para gestar as RMs nacionais. Cabe apontar que o modelo de “Estruturas de Governança” (Seixas; Branco; Garson, 2012) foi selecionado por ser utilizado para analisar a questão metropolitana com foco na temática da governança e, ainda, por possibilitar a aplicação em qualquer país, independentemente, da forma de Estado (Unitário, Federal ou Confederado), pois seu principal objetivo é identificar a institucionalidade, o planejamento e a gestão de políticas públicas nas RMs, além de permitir identificar as fragilidades e os desafios institucionais dessas regiões.

Desse modo, a pesquisa apresenta uma natureza qualitativa em que foi efetuada pesquisa bibliográfica, acerca da governança metropolitana, e pesquisa documental sobre a legislação que normatiza o tema localmente. Complementou-se a investigação mediante a realização de entrevistas com atores governamentais (estaduais e municipais) e sociais locais.

O trabalho está assim estruturado: a primeira seção apresenta um balanço da literatura a respeito da governança metropolitana; a segunda seção traz uma síntese da organização institucional da RMGV; a terceira seção discute a governança metropolitana face à implementação do EM na RMGV.

## 1. Governança Metropolitana: um balanço da literatura

A literatura a respeito da governança metropolitana é uma área de estudo extensa que vem sendo trabalhada desde os anos de 1950. No campo acadêmico, tanto as produções internacionais (Jouve; Levêfre, 1996; Lefèvre, 2005; Boothroyd, 2010) quanto as nacionais (Garson, 2009; Frey, 2012; Clementino; Almeida, 2015; Silva, 2016) tem abordado, de modo geral, que a governança metropolitana surge perante a demanda de ações que vão desde a coordenação a cooperação de esforços, entre os diversos atores, para solucionar problemas nas áreas que perpassam e ultrapassam os limites jurídicos existentes. Isso porque, muitos desses problemas, nesses territórios, não reconhecem exatamente esses limites. Desse modo, a construção e implementação da governança metropolitana é o modo pelo qual esses problemas podem ser sanados.

Lefèvre (2005) conceitua a governança como um agrupamento de decisões e de “fazer política” para implementar políticas públicas, no qual o autor revela que a prática da governança só alcança a condição de metropolitana, de forma bem-sucedida, ao se considerar: a) a negociação; b) o estabelecimento de parcerias; c) a adesão da participação; e d) a flexibilidade na composição de novas estruturas como elementos essenciais que devem ser valorizados nesse processo, uma vez que a legitimidade da governança metropolitana será garantida pelos atores inseridos. O autor ainda apresenta que a governança

metropolitana, sob essa perspectiva, não busca apenas a solução dos problemas urbanos, mas, também, visa a promoção do desenvolvimento socioeconômico. O que significa que a governança metropolitana está atrelada a uma agenda orientada tanto para o futuro quanto para o crescimento dessas áreas.

Garson (2009) corrobora com a concepção de Lefèvre (2005) ao definir a governança metropolitana como a reunião de instrumentos, mecanismos e ordenamentos que possibilitem promover ações coletivas para solucionar impasses e colaborar no desenvolvimento das áreas metropolitanas. Ainda de acordo com a autora, a despeito da relevância dos governos, enquanto um fator necessário a governança, eles acabam não sendo suficientes, pois, a estrutura da governança envolve e se forma a partir da sociedade. A partir disso, Garson (2009) apresenta dois argumentos: o primeiro incide na forte influência e repercussões da estrutura de governo sobre a estrutura de governança metropolitana, pois, apesar dos governos não se configurarem como suficientes para o estabelecimento dela, eles induzem como o processo da governança ocorrerá; e, o segundo, diz que para se formarem estruturas de governança metropolitana não se faz necessariamente obrigatório a instituição de um governo metropolitano.

Esse apontamento é reforçado por Silva (2016) ao destacar que o conceito de governança metropolitana diz respeito as atividades exercidas pela sociedade, de um determinado lugar, para solucionarem de modo coletivo os problemas que surgem e permeiam os espaços urbanos, buscando corresponder as necessidades da própria sociedade utilizando o governo como instrumento para alcançar esse fim. Silva (2016, p. 251) propõe que a governança metropolitana “é uma participação concertada entre os representantes da sociedade civil na condução política e tomada de decisão, em oposição à tradicional perspectiva r da administração centralizada”.

Frey (2012), Clementino e Almeida (2015) corroboram com o posicionamento de que a construção da governança metropolitana deve ser estruturada levando em consideração a participação dos atores não governamentais no processo. Frey (2012, p. 91), ao trabalhar esse aspecto, enfatiza que a governança metropolitana exige o caráter democrático para seu estabelecimento em que “[...] a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer”. Clementino e Almeida (2015, p. 206-207), por sua vez, alegam que a governança metropolitana corresponde “ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas”.

Frey (2012) ainda acrescenta mais uma prerrogativa ao debater como se operacionaliza a relação dos atores que buscam solucionar os problemas de interesse comum presentes nas áreas metropolitanas da América Latina. Como colocado pelo autor, além de se considerar a inserção dos atores sociais, também se faz necessário realizar a integração entre as ações comuns ou coletivas, lidas aqui como cooperação, e a necessidade de promover a coordenação de ações intermunicipais.

Câmara (2018, p. 16), ao discorrer sobre o assunto, relata que no caso dos Estado latino-americano, estes são acometidos por fragmentação político-administrativa nas políticas metropolitanas, promovendo uma estrutura de “incentivos que desmotiva os governos eleitos a cooperarem com outras jurisdições, ampliando a dimensão dos problemas das políticas sociais e públicas, uma situação que gera a ausência de uma perspectiva regional ou metropolitana”. Essa realidade como destacado pelo autor, é compartilhada tanto por países de natureza federativa como unitária. No entanto, ao se verificar o Estado brasileiro, o caso é acentuado devido as dificuldades de se lidar com os impasses da autonomia local dos municípios.

Para tanto, Câmara (2018) chama a atenção para a necessidade de se promover ações que incentivem a cooperação, entre os governos locais de uma área metropolitana, com um nível de coordenação efetiva. Boothroyd (2010) aprofunda a questão da construção das capacidades de governança metropolitana, ilustrando os problemas decorrentes da ausência de ações cooperadas e coordenadas. O autor argumenta que esses desafios transcendem múltiplos níveis de governo e envolvem diversos tipos de atores. Para enfrentar eficazmente os problemas presentes nas áreas metropolitanas, é imperativo que haja uma união entre diferentes atores, como lideranças políticas, gestores, planejadores governamentais e a sociedade civil. Boothroyd (2010) enfatiza que sem essa coordenação, as capacidades de governança metropolitana permanecem fragmentadas e ineficazes, dificultando a solução de problemas complexos que ultrapassam os limites jurisdicionais tradicionais.

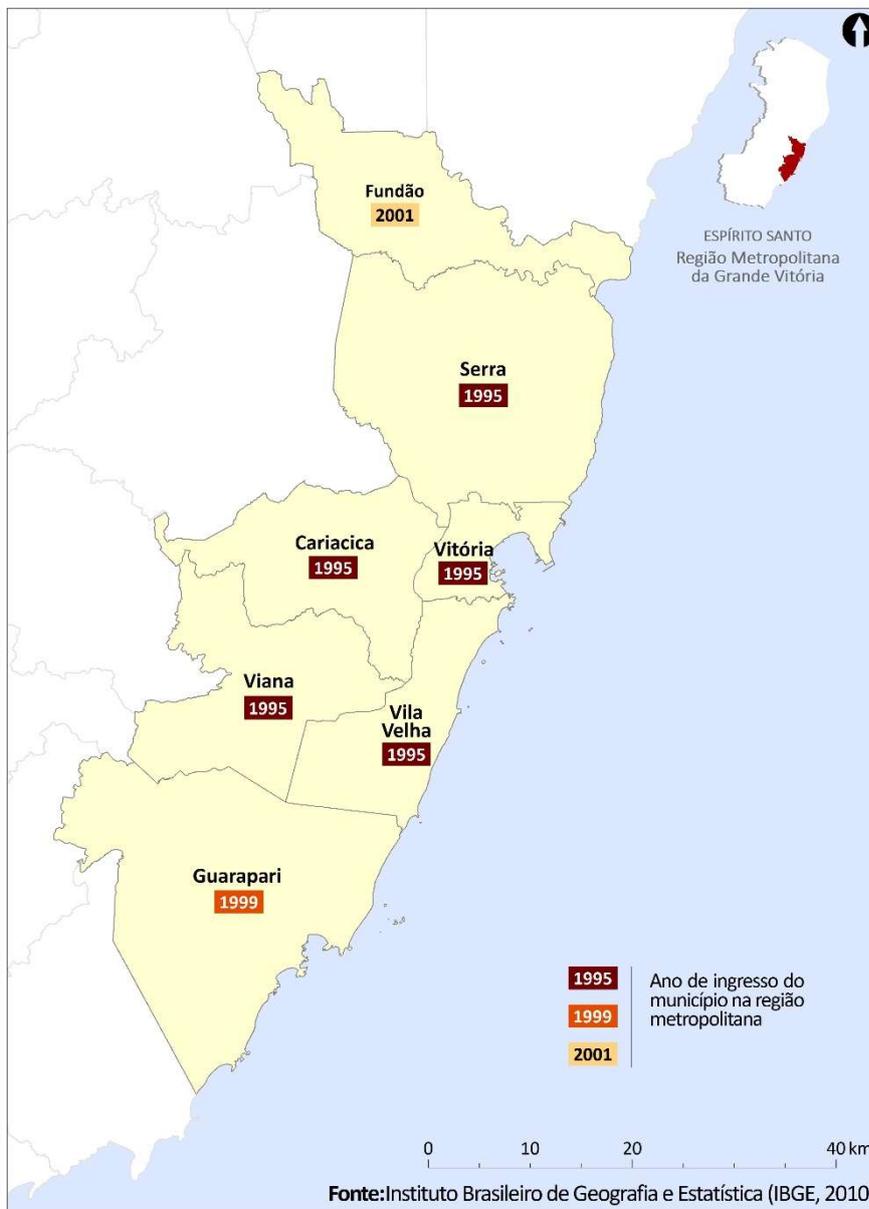
Como pode ser observado, o conceito de governança metropolitana proporciona a inserção de diferentes atores para se planejar de forma compartilhada as soluções dos problemas comuns. Logo, a compreensão aqui adotada é de que a governança metropolitana é um processo, no qual a dinâmica entre os diversos atores (governamentais, sociedade civil, população e mercado), através dos elementos da cooperação, coordenação e participação, influenciarão na construção de ações do planejamento compartilhado e da produção de políticas públicas visando diminuir as disparidades regionais e ampliar a igualdade de possibilidades e benefícios entre os atores locais.

Após a discussão do conceito, a próxima seção apresenta uma síntese da organização institucional da RMGV.

## **2. A Região Metropolitana da Grande Vitória: aspectos institucionais anteriores ao Estatuto da Metrópole**

Criada pela LCE nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, a RMGV ocupa uma área de 2.323,655 km<sup>2</sup> (IBGE, 2019) do estado do ES (46.074,447 km<sup>2</sup>), o que representa, aproximadamente, 5% do território estadual. Em termos demográficos, cerca de 2.006.486 de habitantes (IBGE, 2020) residem na RMGV, ou seja, 49,37% da população total do ES (4.064.052 habitantes). A RMGV abriga, atualmente (2024), 7 municípios (Figura 02).

**Figura 02.** A RMGV conforme a inserção municipal



Fonte: IBGE (2010), elaborado pelos autores (2024).

Institucionalmente a RMGV apresenta 6 órgãos que regem seu funcionamento: o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), as Câmaras Temáticas Especiais (CATES), o Grupo Executivo (GE) e o Grupo Técnico (GT). O quadro 01, a seguir, apresenta uma síntese do arranjo metropolitano da RMGV e as atribuições de cada órgão em linhas gerais.

### Quadro 01. Síntese do arranjo institucional da RMGV

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
COMDEVIT	7 representantes do Poder Executivo estadual 7 representantes do Poder Executivo municipal 3 representantes da sociedade civil	Aprovar propostas de instrumentos de planejamento; propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum; aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, termos de referência, planos de aplicação do FUMDEVIT, propostas relativas ao PPA, LDO, LOA; apreciar políticas públicas relativas à realização de obras; sugerir aos entes federativos a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto.
FUMDEVIT	2 representantes do Poder Executivo estadual 2 representantes do Poder municipal 1 representantes da sociedade civil	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre os entes federativos integrantes da RMGV.
IJSN	Servidores estaduais	Prestar assessoria técnica e administrativa; assistir os municípios metropolitanos; propor serviços técnicos na RMGV e políticas gerais; diagnosticar a RMGV; apoiar tecnicamente estudos do COMDEVIT; aplicar os recursos financeiros; exercer outras atribuições delegadas pelo conselho.
CATES	Técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos	Apresentar e debater proposições e projetos referentes às matérias específicas pelas quais foram criadas no COMDEVIT.
GE	Representantes de cada uma das entidades que compõem o COMDEVIT	Alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do COMDEVIT.
GT	Técnicos de secretarias e órgãos estaduais; técnicos dos municípios da RMGV; representantes das FAMOPES	Desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional.

**Fonte:** elaboração própria dos autores, 2024.

Dois seis órgãos que integram o sistema gestor da RMGV, dois merecem destaque dada as atribuições e competência para a operacionalização da governança metropolitana na região. O primeiro: o COMDEVIT, é possível destacar que a partir das alterações advindas dos decretos, ao longo dos anos, a composição do conselho foi sendo levemente modificada no tocante aos representantes estaduais. De acordo com o Decreto nº 4069/2017, o COMDEVIT conta com 17 assentos. Esses assentos reúnem gestores estaduais e municipais, além de destinar 3 assentos a sociedade civil que são indicados pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES). Esse ponto é marcado como fator positivo nos estudos da governança metropolitana (Clementino; Almeida, 2021) em razão do déficit de participação dos atores sociais no âmbito dos órgãos metropolitanos (Costa; Tsukumo, 2013). Já em relação ao tempo de mandato dos conselheiros, a legislação determina que os representantes (titulares e seus respectivos suplentes) irão exercer uma gestão por um período de 24 meses, sendo permitido, apenas, uma recondução desse mandato.

Com relação à Presidência do Conselho, esta também foi sendo alterada de acordo com as vigências de cada decreto publicado pelo Governo estadual. Em 24 de fevereiro de 2017, mediante a instituição do Decreto nº 4069/2017, o cargo passou

a ser exercido pelo Diretor-Presidente do IJSN. Ademais, a legislação também vinculou o COMDEVIT à estrutura organizacional da Governadoria. Já em 2019, o conselho passou a ser presidido pelo gestor responsável pela Secretaria de Estado de Governo.

O outro órgão que apresenta notoriedade é o IJSN por exercer as funções de: a) Secretaria Executiva; b) de apoio técnico ao Conselho e c) de operacionalização dos recursos orçamentários do Fundo Metropolitano. As medidas tomadas pelas LCE nº 318/2005 e nº 325/2005 sejam consideradas como um ponto chave na organização institucional da RMGV, uma vez que o Sistema Gestor da região não contava, anteriormente, com um órgão responsável por essas funções. Além disso, o IJSN conta com um arsenal histórico de pesquisas e estudos produzidos ao longo das últimas décadas. No entanto, deve ser lembrado que, a despeito da relevância do Instituto para a operacionalização do Sistema Gestor da RMGV, a instituição não atua de modo exclusivo nas atividades de planejamento e gestão da região em função de ser uma autarquia do Governo focada no desenvolvimento socioeconômico do estado do ES.

Após a síntese da organização institucional da região, a próxima seção se debruça sobre a governança metropolitana face à implementação do estatuto na RMGV.

### **3. A governança metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana da Grande Vitória**

As RMs despontam por serem às áreas protagonistas do desenvolvimento regional, impactando diretamente a economia nacional. Contudo, ao passo que RMs apresentam tantos benefícios, muitos são impasses institucionais (ausência de cooperação e coordenação) e problemas urbanos (carência de infraestrutura básica, dificuldade ao acesso de serviços e uso de equipamentos urbanos) que acometem essas áreas. Diante disso, a necessidade do estabelecimento da governança metropolitana, enquanto processo, mostra-se cada vez mais forte para resolução desses desafios presentes as RMs.

No Estado brasileiro, os legisladores buscaram promover a governança metropolitana por meio do Estatuto da Metrópole, mais especificamente, a concepção da gestão plena. A RMGV foi a RM que conseguiu atingir os parâmetros necessários para receber o r r de gestão plena (Marguti, Costa, Favarão, 2018; Silva, 2020). Apesar disso, algumas questões ficaram em aberto acerca do processo de governança metropolitana face a implementação do estatuto na RMGV.

Desse modo, a presente seção busca identificar as ações de coordenação, cooperação metropolitana e participação social nas práticas de governança estabelecidas na região à luz do EM. Para tanto, a análise se debruça nas entrevistas que foram realizadas durante a pesquisa de campo. Em relação a estrutura, a seção se encontra esquematizada em três momentos.

r r r

A RMGV, instituída formalmente em 1995, apresenta uma gama de atores que atuam de duas formas específicas por meio da legislação que vigora na região (LC nº 318/2015 e nº 325/2015): uma voltada as questões mais técnicas operacionais e a outra inclinada para as questões mais de cunho político. Quanto aos principais atores, estes se localizam em três grandes grupos: no âmbito do Governo estadual do ES; nas esferas municipais dos entes que integram a RMGV; e nos segmentos da sociedade civil.

No campo técnico operacional atuam diretamente:

- ” os atores inseridos na CAGEM que é uma coordenadoria específica de gestão metropolitana do Instituto Jones dos Santos Neves que, por sua vez, é uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo;
- ” os servidores do IJSN, quando solicitados, para apoiar a produção de políticas públicas específicas para RMGV, tendo em vista que o órgão tem como atribuições o apoio técnico do conselho e de execução orçamentária e financeira do FUMDEVIT. Apesar de não ser um órgão exclusivo para tratar da RMGV;
- ” os representantes da FAMOPES, enquanto sociedade civil, e os gestores públicos de alto, médio e baixo escalão do estado e dos sete municípios que integram a região para exercer atividades no GE e, porventura, assumir cargos quando são criados os GTs que são formados para cumprir objetivos específicos.

A partir dos resultados da pesquisa de campo é possível afirmar que esse âmbito exerce uma importante influência na operacionalização das atividades da região, pois os técnicos conseguem viabilizar a elaboração de estudos, planos, programas e projetos. Entretanto, os resultados também aferem que, mesmo diante da notoriedade dos atores inseridos no campo técnico operacional e as atividades exercidas por eles (desenhar, conceber e gerir as políticas públicas para RMGV), estes só conseguem, de fato, implementar as ações propostas e criadas se os atores políticos – Governador e Prefeitos metropolitanos – optarem por seguir esse planejamento.

Os atores políticos apresentam uma dificuldade no geral para dialogarem o compartilhamento, efetivo, das funções públicas de interesse comum da RMGV, em função da forte fragmentação institucional e administrativa presente na região. Como elucidado pelos representantes estaduais e municipais, as políticas/ações de cooperação são praticamente inexistentes tendo em vista que o planejamento municipal vem se sobrepondo, nos últimos anos, ao planejamento regional. Desse modo, o interesse comum passou a deixar de ser efetivado em detrimento do interesse local. Além disso, verificou-se que a agenda governamental do Governo do estado tem sido pautada, nos últimos anos, por diálogos isolados com os municípios e não por um diálogo conjunto no sentido regional.

Todavia, a pauta de implementação do estatuto, mais especificamente do processo de formulação do PDUI, foi capaz de reacender o debate a respeito da pauta metropolitana na agenda governamental local do ES e da RMGV. Buscando demonstrar, de modo mais aprofundado essa discussão, a próxima subseção versa sobre as condições e condicionantes da governança metropolitana através da leitura de como estão postas as políticas e ações de coordenação, cooperação e participação social, enquanto elementos da governança metropolitana.

r

r

A governança metropolitana, conforme o desenho estipulado no estatuto, apresenta como principal diretriz a integração efetiva das esferas governamentais que constituem uma unidade metropolitana envolvendo, ainda, a sociedade no seu processo. Desse modo, pensar a governança metropolitana diz respeito ao estabelecimento de elementos que fazem intersecção, a exemplo da coordenação, cooperação e participação.

Desse modo, coordenar esforços para elaborar e implementar políticas de cooperação ou mesmo ações desse tipo são fundamentais para se vencer os muitos desafios que surgem do processo de metropolização. Todavia, ao se verificar o caso da RMGV foi possível identificar que as ações cooperativas entre os municípios, da região, são baixas, em algumas áreas, ou mesmo inexistentes como destacam os representantes do GE municipal (Quadro 02).

### Quadro 02. Ações de Cooperação segundo os membros municipais do GE

Entrevistados	Respostas
Secretária Municipal de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Urbano de Viana	“Olha, essa cooperação era o desejado por todos nós, Secretários, mas não funciona assim. Tentamos, mas a questão política é muito mais forte [...] só fazemos juntos aquilo que não dá para fazer só, embora a gente deseje agir juntos [...] Talvez a gente consiga agir juntos com a AMUNES [Associação dos Municípios do Espírito Santo]. As cidades vão avançar muito a AMUNUES na resolução dos problemas, pois tem se trabalhado para isso lá [mas] na Região ainda não temos essas políticas de cooperação, seria ótimo se tivéssemos, pois, todos ganhariam através dos consórcios e das compras públicas e da própria mobilidade também, pois essa área na nossa Região apresenta muitos problemas [...]”
Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha	“[...] em algumas áreas acontecem, mas só acontecem porque chegou a tal ponto que precisavam acontecer. Por isso que sempre comento que essas políticas vêm acontecendo pontualmente quando a gente não conseguiu resolver apenas no município [...] se a gente não começar a pensar numa escala regional as coisas podem ficar bem piores [...]”
Secretária Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari	“[...] são fracas e precisam melhorar! [...] tá longe da consolidação dessas políticas, pois precisamos primeiro ter cooperação de fato [...] as poucas que tem acontecido é por causa da necessidade de um ou outro município e com isso acaba procurando o outro [...] as vezes trocamos informações e de certa forma se aproxima, mas precisamos de um grupo mais forte e atuante, assim como precisamos do estado atuando para coordenar a questão. Por exemplo, o PDUI, o que o Governo estadual tem feito para concretizar a implementação do Plano? Nada, já faz basicamente 7 meses que assumiu e nem chamou uma reunião para pelo menos colocar que vamos um dia colocar em prática o Plano [...]”
Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra	“[...] existia cooperação e entendimento das necessidades comuns durante a elaboração do Plano, a gente conseguia levantar vários pontos que eram comuns aos municípios e trabalhar, fazer um trabalho de troca de informações, mas hoje em dia as coisas voltaram para o ponto de partida: estamos sem norte, sem cooperar, sem direção, sem coordenação [...] acho que ela [– ações/políticas de cooperação –] é incipiente.”
Secretário Municipal de Obras de Cariacica	“É uma corda se rompendo, um verdadeiro cabo de guerra para saber quem ganha mais [...] Veja só: Vitória é uma ilha e onde ela vai depositar o lixo? Hoje, ela tá depositando no município de Cariacica, mas se Cariacica decidir não aceitar mais isso. Como fica a situação de Vitória? [...] Nossas políticas de cooperação são ultrapassadas, ou melhor dizendo, elas nunca existiram mesmo como deveriam. Agora isso acontece também, pois o Governo estadual, de outras épocas e não apenas dessa, não exerce seu papel de coordenar a Região, não chega para conversar com os prefeitos e colocar: “você faz parte de uma região metropolitana! Por isso precisa participar efetivamente se espera que seu município ganhe benefícios também”. Alguém precisa tirar essas vendas de olhar apenas para o próprio município e pensar no todo. O planejamento do todo gera economia, ganha em questão de gestão, ganha em tudo, mas o medo por causa da política deixa os prefeitos sem agir e o Governo do estado se omite. Então zero de políticas de cooperação.”
Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória	“[...] nós temos tentativas, mas não diria políticas mesmo [...] falhamos muito nesse ponto [...]”

**Fonte:** elaborado pelos autores (2024), com base nas entrevistas realizadas (2019).

Os representantes do Governo estadual confirmam a ausência de políticas e ações de cooperação apresentadas pelos secretários municipais. Além disso, corroboram ao indicar que as poucas ações que vão surgindo, nesse sentido, são pelo fato de os problemas terem se tornado muito expressivos nos municípios que compartilham da problemática. Segundo o Presidente do COMDEVIT na época: “Existem iniciativas, mas eu não chamaria nenhuma delas de políticas, tanto de cooperação de gestão municipais quanto de estado. Existem iniciativas, mas elas não se configuram com um compartilhamento de poder na gestão [...]”. O Conselheiro exemplifica tal situação, ao destacar que o Governo estadual vem

realizando uma importante obra, de mobilidade urbana, no município de Vitória com impacto nas demais localidades metropolitanas, apesar disso “[...] não houve por parte dos gestores municipais nenhum interesse em conhecer ou mesmo atuar. Agora isso também ocorre, pois o próprio Governo estadual estabelece uma agenda bilateral. As conversas são realizadas isoladamente”.

Os demais representantes estaduais, de modo similar ao Presidente do COMDEVIT, colocam que as políticas de cooperação na RMGV são nulas e quando muito existem “[...] é para dizer que fazem [...] (Gerente de Transportes, 2019), pois “[...] os prefeitos têm medo de perder eleitorado se disserem que fizeram uma política juntos e não eles sozinhos [...]” (Subsecretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2019). Desse modo, “[A cooperação aqui sempre foi muito precária, [...] há divergências políticas e essas divergências acabam impedindo uma série de debates importantes do ponto de vista metropolitano” (Secretário de Governo, 2019).

Essa perspectiva nula de cooperação intermunicipal, como indicado pelos entrevistados, recai em duas situações. A primeira incide sobre um ponto já apresentado por Boothroyd (2010) ao discutir os motivos que impedem a realização da cooperação. Segundo o autor, os gestores locais buscam, a todo momento, maximizar o planejamento das políticas urbanas e demais políticas, pois acreditam que irão assegurar sua autonomia política e, por consequência, vão garantir a vitória do próximo pleito eleitoral. Essa premissa se encontra fortemente presente na RMGV, pois os Prefeitos metropolitanos, muitas vezes, como enfatizado pelos Secretários municipais, acabam por agir à revelia do planejamento territorial, pois acreditam que o “sucesso” na implementação de uma determinada política será creditada a outrem.

A segunda situação, por outro lado, pesa sobre a natureza do arcabouço institucional e administrativo, pois de acordo com Câmara (2018), o arranjo institucional é uma condicionante para a promoção ou não das políticas e ações de cooperação nas RMs. No caso do Estado brasileiro, os entes estaduais ficaram responsáveis pela gestão e coordenação das RMs, no entanto, os municípios foram elevados a categoria de entes federativos. O reflexo disso recaiu sobre o planejamento territorial. Este que deveria ser exercido pelos estados, passou a ser realizado pelos municípios. O resultado foi: a não articulação do planejamento entre municípios, em virtude do que já foi exposto em Boothroyd (2010), e a baixa atuação dos entes estaduais na gestão e coordenação das RMs, pois suas ações foram minimizadas. Este ponto fica mais evidente diante da cobrança dos Representantes do GE municipal para atuação do Governo estadual em coordenar as atividades da RMGV.

Ao observar como a coordenação foi trabalhada é possível afirmar a existência de dois cenários para o estabelecimento do elemento. O primeiro é o período anterior à promulgação do estatuto. Nesse momento, como analisado no material das entrevistas, a atuação do Governo estadual era “amena”, apesar “[...] do esforço, do trabalho muito bem realizado dos técnicos para avançar e conceber a importância da RMGV e do Conselho que tem mais de 10 anos de vida [...] as

discussões de algumas políticas públicas nasceram e avançaram nesse desenho [...]” (Então Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2019.). O segundo cenário, por outro lado, demarca o período de promulgação do estatuto até o momento final de elaboração do PDUI da RMGV. Nessa época, o Governo estadual exerceu uma forte atuação, principalmente ao fortalecer a figura do IJSN como órgão que iria atuar na elaboração do plano. Segundo o então Secretário de Estado de Desenvolvimento (2019),

O debate metropolitano precisava ser retomado com mais força e o ator principal, a meu ver, é o Governo do estado. É a ele que cabe o papel de articulador, nenhum município vai tomar esse protagonismo, o protagonismo vai ser do Governo do estado mesmo. Não tem substituto nessa história.

O então Conselheiro continua a mencionar como a atuação do Governo estadual foi ativa, nesse período, ao destacar que

[...] foi priorizado a confecção do PDUI. Esse foi o objetivo. O Governador coordenou pessoalmente algumas conversas com os Prefeitos para ter esse apoio. O Governo passado cumpriu bem seu papel ao articular as ações governamentais na coordenação dessa política pública.

Diante disso, o cenário que se coloca para governança metropolitana, da RMGV, no campo da cooperação e coordenação é:

a) uma forte desarticulação entre o Governo estadual e municipais, sobretudo entre os municipais, reverberando na ampliação dos problemas que acometem a RMGV e, por consequência, no distanciamento da articulação que poderia, através do debate, desenhar ações e políticas para minimizar ou sanar as dificuldades presentes;

b) a falta de coordenação estadual tem permitido que diversos problemas, sejam eles de ordem institucional e administrativa, sejam eles de ordem do desenvolvimento urbano se intensifiquem na região. A obrigatoriedade do PDUI fez o Governo estadual atuar, de fato, na coordenação da Região mediante a elaboração do plano

Com relação ao elemento da participação este é tido como essencial, em virtude do reconhecimento que os atores alvos das políticas públicas devem ser também coprodutores delas, uma vez que isso irá: a) fortalecer o caráter democrático do Estado, b) legitimar as políticas públicas e c) iniciar e/ou fortalecer uma cultura de engajamento da sociedade nas RMs, tendo em vista a existência de um cenário nacional endêmico de baixa participação dos atores sociais nas instâncias deliberativas das unidades metropolitanas (Frey, 2012; Silva, 2016).

No que toca a inserção dos atores sociais no processo de governança metropolitana da RMGV e como os gestores estaduais enxergam essa participação da população no campo metropolitano, ficou claro que incorporação da sociedade, como coprodutores de políticas públicas na região, ocorre por meio do COMDEVIT e das audiências públicas. Apesar disso, os gestores chamaram atenção para necessidade de iniciar, também, a participação de modo virtual, uma vez que poderia atingir o maior número de cidadãos. Os gestores municipais, por sua vez, concordam com a ideia de ampliar os canais virtuais

participativos. No entanto, discorrem que a participação social, no âmbito metropolitano, foi iniciada a partir do processo de elaboração do PDUI da região.

Os representantes da sociedade que compõem o COMDEVIT corroboram com a opinião dos gestores que a participação social no processo de elaboração do PDUI não o foi a ideal, apesar de pontuarem que houve, por parte do Governo estadual, uma abertura e uma ampla divulgação dos meios de participação, sobretudo das audiências públicas como preconizado no Estatuto da Metrópole. O Presidente da FAMOPES, que tem assento no conselho, reconhece a limitação da Federação quando a pauta é colocada sob a ótica metropolitana. Nas palavras do Representante da sociedade civil:

[...] a FAMOPES representa bem a sociedade em muitos segmentos e está dentro de todos os contextos de gestão no estado do Espírito Santo, avaliando as políticas de escopos estadual e cooperação municipal, mas o diálogo para gestão metropolitana ainda está embrionado [...] a discussão da Região Metropolitana da Grande Vitória é caçula e estava com ênfase no Governo passado. O Governo passado deu um up muito grande para que acontecesse, mas ainda não vi sinais nesse novo Governo de priorizar a região metropolitana e isso vai ser muito ruim, pois ainda não estamos [FAMOPES] consolidados na questão metropolitana e o Governo não priorizando, não chamando para discussão a questão vai amornando [...]

Já o outro representante da FAMOPES ratifica com o que foi apresentado pelo Presidente da Federação. Além disso, ainda destaca que

[...] quando você pega os representantes civis dos municípios e faz uma conversa coletiva [...] inicia a probabilidade de estar criando um consenso de quais são os problemas e as possíveis soluções para se trabalhar o macro [...] Não dá para virar as costas para o outro e dizer que “a minha gestão é essa”, “a minha gestão aquilo”. Isso é uma falácia! Dizer que Vitória, por exemplo, é a melhor em educação, que Vitória é a melhor em saúde. Esse ranking não interessa ao cidadão metropolitano. Dizer que é a melhor nisso ou naquilo satisfaz o ego do governo municipal, de um governo local. Mas, dizer que nós estamos aprimorando e aportando na saúde de Vitória e Vitória está aberta aos municípios da região metropolitana, e vice e versa, é a essência do contexto metropolitano [...] Quando eu faço para, eu me isolo, pois eu faço para mim. Mas quando eu digo eu quero fazer com, eu envolvo os entes e entendo que eles são importantes e necessários nesse contexto. Então a política metropolitana se faz dentro do contexto dos agentes metropolitanos e não sozinha [...] nossa abertura, enquanto sociedade, não é tão ampla. Temos 3 assentos no Conselho. Os gestores têm 7. Porque então não fazemos que a governança tenha 7 assentos para sociedade? Um representante da FAMOPES de cada município [...] isso com certeza equilibraria as forças e teríamos paridade na gestão da região.

Ao observar o caso da RMGV a luz da análise da pesquisa de campo, no tocante ao campo da participação social, identificou-se, primeiramente, que a participação dos atores sociais, no contexto metropolitano, ocorreu fortemente em virtude da necessidade de incluir a sociedade no processo de elaboração do PDUI, tendo em vista a exigência legal, deste ponto, no Estatuto. Esse foi um dos grandes marcos alcançados, sem sombra de dúvidas, na implementação do estatuto na RMGV, pois a aprendizagem adquirida pela gestão, de incluir este segmento na organização, poderá colaborar no desenho do planejamento participativo da futura revisão do PDUI, bem como na produção de outras políticas públicas que tenham como recorte a RMGV.

A segunda característica observada foi que a gestão da RMGV atende de forma clara ao que foi determinado no Art. 8º do estatuto, para o estabelecimento da estrutura de governança metropolitana: existe a presença da “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” que é configurada através do COMDEVIT. Entretanto, apesar das relevantes atribuições que o COMDEVIT agrega, a participação dos atores sociais se encontra de forma reduzida, uma vez que não há paridade na composição do Conselho.

Esta ausência de paridade na composição do COMDEVIT, por sua vez, é a terceira característica verificada no âmbito da participação social da RMGV. Este ponto já fora abordado durante as oficinas e audiências públicas realizadas no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado como explicitado na fala do Coordenador da Governança Metropolitana do PDUI: “[...] entendemos que a participação dos atores sociais no Conselho deve ser ampliada e foi proposta a ampliação na elaboração do Plano. Nossos documentos que registram o processo de elaboração do PDUI trazem bastante essa indagação da sociedade”. Mesmo diante dessa cobrança, a decisão tomada pela Gestão estadual foi de alterar a composição do Conselho para um momento posterior a elaboração do PDUI, já que não havia nenhum tipo de sanção caso o número de atores sociais não fosse paritário aos dos atores governamentais.

A quarta particularidade observada foi o cumprimento das audiências públicas que foram divulgadas, amplamente, como destacado na Lei nº 13.089/2015. Essas audiências ocorreram nos setes municípios que integram a RMGV e foram realizadas em locais de fácil acesso, além de terem sido programadas e acontecido em horários (18h) que fosse possível o cidadão participar.

Além disso, chama-se atenção para relação que nasceu, no contexto da governança metropolitana da RMGV, entre a sociedade e os governos de ambas as esferas. A formulação do PDUI, no cenário de implementação da lei, possibilitou o início de uma agenda de participação ampla dos atores sociais para além do espaço – COMDEVIT – já institucionalizado de gestão metropolitana da RMGV. Isso ocorreu, pois além de ser uma exigência legal da legislação federal, os gestores a época, preconizaram compartilhamento das decisões governamentais de modo presencial e virtual (com a inserção de diversos segmentos da sociedade). Portanto, pode-se constatar que a forma de abertura à participação social na etapa da formulação de políticas públicas – PDUI – favoreceu à participação dos atores sociais no processo decisório. Contudo, faz-se necessário que essa agenda seja urgentemente retomada para recondução da política metropolitana na RMGV, bem como para se fazer cumprir as ações que foram formuladas em consenso e legitimadas pela sociedade.

Como foi possível observar, a governança metropolitana da RMGV vem sendo trabalhada ao longo das últimas décadas pelos atores responsáveis por sua gestão. Esse percurso foi trilhado com o objetivo de estabelecer a melhor forma possível de governar a Região. Destarte, em 2005, com as promulgações das LCEs nº 318 e nº 325, o desenho da atual

governança foi estabelecido. Apesar disso, muitos ainda são os obstáculos para que a governança metropolitana da RMGV esteja no formato pleno como preconizado pelo Estatuto da Metrópole. Desse modo, a próxima seção apresenta os principais desafios postos a governança metropolitana da RMGV.

r r

O primeiro desafio que se apresenta é o de criar a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos – Governo estadual e os 7 Governos municipais – que integram a RMGV. Mesmo cumprindo os demais requisitos para a gestão plena da governança, a RMGV padece nessa determinação do estatuto. Cabe destacar que essa instância, como apontando nas entrevistas dos Coordenadores do PDUI, foi bastante debatida entre os atores técnicos dada a dificuldade na compreensão de como se operacionalizaria esse campo. Ademais, o questionamento também girou em torno de qual esfera governamental seria responsável, institucionalmente, por essa instância. Contudo, esse debate foi preterido pela discussão da formulação do PDUI da RMGV, uma vez que a criação da instância não apresentava cláusula de improbidade administrativa. Todavia, mesmo após a elaboração do instrumento, as discussões ficaram internas aos órgãos técnicos como o IJSN.

Paralelamente a discussão da instância executiva, também se apresenta o desafio de retomar a pauta metropolitana com a agenda de implementação do PDUI na RMGV. Esse desafio perpassa por inúmeros atores, mas para que os mecanismos comecem a serem implementados, de fato, faz-se necessário que o Governo estadual retome a articulação política para implementar o instrumento.

Para que a governança das RMs ocorra, de modo efetivo, faz-se necessário criar consensos, principalmente em razão dos entraves jurídicos existentes entre os entes governamentais brasileiros. Esses consensos são alcançados pelo estabelecimento de dois elementos da governança metropolitana: cooperação e coordenação. Ao ser verificado como ambos são operacionalizados, na RMGV, deparou-se com um quadro de ações descontinuadas sobre esse campo. Desse modo, a RMGV vem sendo acometida, em alguns momentos, por um vazio institucional não só de governança, mas também de planejamento e gestão metropolitana. Este é, portanto, o terceiro desafio que recai para governança metropolitana da região.

O quarto e último desafio incide sobre a participação. Este elemento só passou a ser tratado, amplamente, na região com a obrigatoriedade do PDUI. Antes disso, todas as discussões eram empreendidas dentro do COMDEVIT que, apesar de ser um dos poucos órgãos abertos a participação social nas RMs do Brasil, ainda não dispõe de uma estrutura igualitária nos assentos de cadeiras, pois os atores sociais só têm direito a 3, enquanto os governamentais 7 (7 municipais e 7 estaduais). Além disso, também é necessário fortalecer o COMDEVIT e impulsionar novos canais participativos na RMGV.

## Considerações Finais

As análises sobre a governança metropolitana frequentemente indicam a fragilidade das articulações regionais, devido às diferentes e variadas escalas territoriais. Nas RMs, os fenômenos ocorrem dentro de um complexo sistema de redes, onde se desempenham funções locais, regionais, nacionais e globais simultaneamente. Cada problema, demanda ou prática possui sua própria escala, refletindo relações conflitantes de diversas naturezas, em função dos múltiplos interesses que interagem na produção do espaço.

Para implementar efetivamente a governança metropolitana, é crucial superar a principal deficiência dos modelos atuais: a necessidade de uma mudança cultural na prática da gestão. Isso implica romper com os sistemas decisórios tradicionais e verticalizados, adotando novos processos de tomada de decisão e controle social que sejam receptivos à diversidade de participantes na área urbana. Essa transformação não apenas fortaleceria o senso de pertencimento e a identidade coletiva com o território, mas, se respaldada por um adequado ordenamento institucional, também poderia sustentar uma estratégia de desenvolvimento mais eficaz.

Ao ser visto o caso RMGV, foi possível refletir que a governança metropolitana ainda padece, mesmo em casos considerados de sucesso (Marguti; Costa; Favarão, 2018; Silva, 2020), uma vez que a cultura de gestão metropolitana não consegue superar os dilemas há muito existentes, a exemplo da ausência de coordenação, por parte do governo estadual; da baixa cooperação horizontal e mesmo vertical entre os entes administrativos; e a não perenidade na inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

## Referências

- BOOTHROYD, P. Construindo Capacidades para a Governança Metropolitana. : KLINK, J. (org.). **Governanças das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. cap. 5, p. 117-126.
- CÂMARA, R. **Governança Colaborativa nas Américas: Uma análise da Governança Metropolitana a partir dos exemplos de Vancouver (Canadá), Guadalajara (México) e Natal (Brasil)**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
- CLEMENTINO, M.; ALMEIDA, L. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.
- FREY, K. Abordagens de governança metropolitana em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana Brasileira**, v. 4, n.1, p. 87-102, 2012.
- GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 249 p.

LEFÈVRE, C. . . . . : ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; GÜELL, J. (org.). . . . . 1. ed. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. cap. 4, p. 195-261.

MARGUTI, B.; COSTA, M.; FAVARÃO, C. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018.

SEIXAS, J.; BRANCO, R.; GARSON, S. **A Governança Metropolitana na Europa**. Relatório de Pesquisa: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

SILVA, E. Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12. n. 2, p. 249-275, 2016.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## POLÍTICA URBANA EM DESCOMPASSO: avaliação da integração entre o Plano Diretor e as leis urbanísticas e ambientais de Campina Grande – PB

Bárbara Sousa Martins (UFCC)

Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCC)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

O presente artigo busca verificar as convergências, complementaridades, sobreposições e incompatibilidades entre os objetivos e diretrizes do Plano Diretor e as diretrizes e parâmetros de outras leis municipais e dos planos setoriais que regulam e condicionam o uso e a ocupação do solo no Município de Campina Grande. A partir de levantamento e análise documental foi possível contextualizar e discutir padrões que caracterizaram os processos de elaboração dos marcos, além de possibilitar a identificação de lacunas e incongruências que dificultam a implementação do Plano Diretor. Além disso, foi possível observar no caso estudado que as legislações foram concebidas sem a necessária compatibilização com as demais regulações convergentes, provocando incompatibilidades e parâmetros divergentes que concorrem para a desregulação dos processos espaciais. Também foi possível observar a ausência de aplicação de instrumentos urbanísticos, por falta de legislação específica complementar.

**Palavras-chave:** Plano Diretor, Legislação Urbana, Política Urbana.

## Introdução

Os interesses de agentes de maior poder político e econômico sempre foram privilegiados em detrimento dos interesses da coletividade, inclusive no contexto das diversas reformas e marcos urbanísticos ao longo da história. No Brasil, país fortemente marcado pelas desigualdades socioeconômicas e espaciais, as legislações não só têm expressado essas desigualdades, como também contribuíram para a estruturação de territórios desiguais, a partir de preceitos técnicos complexos e excludentes. As disputas pela agenda urbana, aliadas às insuficiências nas capacidades institucionais, repercutem no processo de planejamento urbano e, conseqüentemente, nos processos de elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor e na sua relação com as demais leis urbanísticas e ambientais que incidem sobre o território do município de Campina Grande – PB.

O presente artigo busca avaliar a integração entre o Plano Diretor de Campina Grande PB – Lei Nº 003/2006 (PDCG) e as leis urbanísticas e ambientais do município, objetivando identificar as lacunas e incongruências que dificultam a regulação urbanística, além de verificar as convergências, complementaridades, sobreposições e incompatibilidades entre os objetivos e diretrizes previstos no Plano Diretor e em outras leis municipais, e planos setoriais que regulam e condicionam o uso e a ocupação do solo. A mediação entre os interesses capitalísticos e imobiliários no solo urbano e a função social da cidade, depende principalmente da capacidade reguladora dos poderes públicos municipais para conduzir o planejamento urbano e inibir a produção desigual do espaço urbano, conforme define o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/2001). As opções estratégicas de desenvolvimento urbano, associadas ao descompasso entre a inaplicabilidade de instrumentos legais de regulação urbanística e ambientais, contribuem para a pouca efetividade do estado no cumprimento do seu duplo papel de regulador e provedor do bem-estar social para todas as pessoas.

Os dados analisados neste artigo foram viabilizados Projeto Universal (Chamada MCTIC/CNPq Nº28/2018 Universal/Nº Processo: 422091/2018-9).do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Paraíba. As análises foram desenvolvidas a partir de uma abordagem qualitativa e crítica, referenciada na Teoria Urbana Crítica, que enfatiza o caráter político e ideologicamente mediado do espaço urbano, que, por sua vez é “resultado das relações de poder socio-historicamente construídas” (Brenner, 2016). Buscou-se examinar as interações sistêmicas, ainda que específicas do ponto de vista histórico, da regulação urbana no contexto do desenvolvimento capitalista, a pesquisa buscou no âmbito qualitativo, estudos objetivos baseados em pesquisa documental e análises do Plano Diretor de Campina Grande (PDCG), leis urbanísticas e ambientais e planos setoriais municipais; ainda foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores municipais, pesquisadores e especialistas, além de representantes da sociedade civil que fazem parte do Concidade/CG e da

Comissão Permanente para a Revisão do Plano Diretor de Campina Grande. Assim, foi desenvolvida uma avaliação da integração entre o Plano Diretor e as leis urbanísticas e ambientais de Campina Grande/PB, levando em consideração as lacunas e inconsistências deste plano, bem como suas convergências, complementaridades, sobreposições e incompatibilidades com as demais leis municipais. Entre os procedimentos metodológicos desenvolvidos destacam-se: a Revisão da literatura; Pesquisa documental; Entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores municipais, pesquisadores e especialistas; Avaliações sobre complementaridades, sobreposições e incompatibilidades do Plano Diretor com outras leis municipais.

### “Quando me lembro de Campina Grande...”: histórico de marcos legais e o processo de desenvolvimento urbano

Considerando a tese de Lefebvre (2008, p.62) de que o espaço foi formado politicamente, ainda que modelado pelos elementos históricos e naturais, reconstituir a cronologia dos marcos da legislação urbanística de Campina Grande possibilita evidenciar como esses elementos, imbuídos nos discursos veiculados ao longo dos anos, exerceram influência no processo de elaboração das leis e planos setoriais, atuando como condicionantes decisivos na evolução urbana do município. A figura a seguir apresenta, em ordem cronológica, os documentos analisados nesta etapa da pesquisa:

Figura 01. Histórico de marcos legais de Campina Grande.



Fonte: Elaborado pelas autoras

À medida em que Campina Grande se estabelecia como área de considerável urbanização no início do século XXI, começavam a surgir os desafios associados ao crescimento sem planejamento ou qualquer controle por parte da administração municipal. Os primeiros processos de formulação começam diante desse cenário, baseados principalmente nos princípios de higiene, mobilidade e embelezamento, como atesta Queiroz (2008, p. 15). O autor ainda afirma que os ideais de modernidade, progresso e estética até hoje são norteadores das intervenções urbanas no município.

A análise desses marcos legais revela que desde as incipientes tentativas de elaboração de planos, a forma de planejar a cidade não abrangia toda a área urbana. Os conteúdos desses documentos formalizaram processos de segregação espacial através de propostas de ordenamento territorial e critérios vistos como inacessíveis para grande parte da população, representando o que Rolnik (1997) descreve como característica do processo de urbanização, marcada pelo centro servido pela infraestrutura urbana, regido por normas construtivas e urbanísticas, enquanto tudo que era considerado “indesejável” foi expulso para fora do perímetro urbano.

Outro aspecto identificado foi a tendência da administração municipal em formular planos que acabam se tornando meros discursos, uma tendência muitas vezes atribuída ao fato de que muitos desses planos são elaborados para atender aos requisitos necessários para que o município possa aderir às políticas públicas do Governo Federal, resultando em documentos

que são, essencialmente, apenas formalidades a serem cumpridas. Além disso, observou-se o recurso frequente a modelos prontos, que geralmente não refletem a realidade local, o que impede que esses instrumentos se tornem eficazes ferramentas de gestão. Por fim, há a dificuldade em estabelecer e manter espaços de participação social, um aspecto profundamente enraizado na cultura política local e exacerbado pela falta de vontade política em promover as esferas públicas locais.

Com a redemocratização do país, marcada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Poder Público municipal emerge como o principal ente federativo responsável pela gestão da política urbana em seu território, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus residentes (Brasil, 1988). É a própria Constituição que estabelece a obrigação de elaborar planos diretores nos municípios com população superior a vinte mil habitantes. Em Campina Grande, o primeiro Plano Diretor foi instituído em 08 de janeiro de 1996, pela Lei Nº 3.236, com o propósito de estabelecer diretrizes, indicar caminhos e definir metas para o desenvolvimento integrado do município (Campina Grande, 1996). Os artigos 182 e 183 da CF foram regulamentados através do Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Em seu art. 40, define o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 2001). Segundo Dantas (2019), após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), as cidades brasileiras passaram a dispor de um conjunto de instrumentos legais necessários à adoção de políticas regulatórias do uso do solo urbano, que impulsionariam o pleno desenvolvimento do município.

Inserido na Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos promovida pelo Ministério das Cidades (2006-2010), o Plano Diretor de Campina Grande (PDCG) passou por seu primeiro processo de revisão, para alinhá-lo às exigências da Lei Federal 10.257/2001, resultando na Lei complementar nº 003, de 9 de outubro de 2006. Este processo reafirmou como princípios essenciais da gestão urbana a função social da cidade e da propriedade, tanto rural quanto urbana, além da sustentabilidade e da participação democrática. O PDCG, revisado em 2006, continua em vigor, sendo sua interação com outras legislações urbanísticas e ambientais de Campina Grande o foco principal deste artigo, como será detalhado a seguir. Vale ressaltar que, atualmente, em julho de 2024, o Plano Diretor de Campina Grande ainda se encontra em processo de revisão (2016-2024).

### **A regulação urbanística vigente: ainda somos os mesmos?**

O município de Campina Grande é o segundo mais populoso da Paraíba, com população estimada em 419.379 habitantes e dimensão territorial estimada em 591,658 km<sup>2</sup> (IBGE, 2022). A legislação urbanística e ambiental vigente apresenta-se sistematizada no quadro a seguir:

**Quadro 01. Quadro da legislação urbanística e ambiental de Campina Grande - PB**

<b>LEI</b>	<b>EMENTA</b>
Lei Nº 4130, de 07 de agosto de 2003	Código de Obras - dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional de Campina Grande e dá outras providências.
Lei Complementar nº 003, de 9 de outubro de 2006	Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande.
Lei Nº 5410/13 de 23 de dezembro de 2013	Dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do município de Campina Grande, alterando a Lei de nº 4130/03, e dá outras providências.
Lei Complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009	Institui o Código de Defesa do Meio Ambiente do município de Campina Grande e dá outras providências.
Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009	Regulamenta as Zonas Especiais De Interesse Social De Campina Grande e dá outras providências

Lei nº 7.199 de 04 de junho de 2019	Dispõe sobre a Política Municipal De Saneamento Básico, aprova o Plano Municipal De Saneamento Básico, cria a Comissão Municipal De Saneamento e o Fundo Municipal De Saneamento, e dá outras providências
Lei complementar nº 95 de 16 de abril de 2015	Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana do município de Campina Grande - PB, estabelece as diretrizes para o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica e dá outras providências.
Lei Nº 4.787, de 02 de setembro de 2009	Dispõe sobre a Política Municipal De Habitação - PMH, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, institui o Conselho-Gestor do FMHIS, e dá outras providências

Fonte: Elaborado pelas autoras

O Plano Diretor de Campina Grande (PDCG), cuja revisão foi aprovada por meio da Lei Complementar Nº 03, de 9 de outubro de 2006, obedece às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Está definido como instrumento orientador das ações da administração pública e privada, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e promovendo a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Além disso, visa o desenvolvimento integrado entre as áreas urbana e rural do território, estabelecendo ações para estruturação do espaço urbano.

O Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado da Paraíba (Ministério das Cidades, 2010), constatou que, embora o PDCG tenha tentado incorporar as diretrizes do Estatuto da Cidade, ele manteve algumas de suas ideias “quase que conceitualmente, quando definem as funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. O estudo ainda afirma:

Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão dos municípios, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceito e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. (dos Santos Junior; da Silva; Sant’anna, 2011, p. 33)

Tal constatação foi evidenciada ao analisarmos o conteúdo do PDCG, que apresenta várias lacunas no âmbito dos instrumentos urbanísticos, pois os mesmos não têm definição ou mapeamento de como e em quais áreas do território cada um deveria incidir. Isso é suposto ser o resultado de um processo de elaboração que ignorou as leituras territoriais ao tomar essas decisões. Isso inclui o que foi estabelecido pelo Estatuto, embora não seja necessário considerar sua pertinência no território. Esse procedimento está diretamente relacionado a um dos maiores problemas do PDCG: a falta de regulamentação desses instrumentos previstos.

Embora o texto do Plano Diretor tenha estabelecido a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código de Obras e Edificações, como componentes da legislação de controle do uso e ocupação do solo. No entanto, apenas o Código de Obras foi o único regulamento existente, chegando a ser revisado por meio da Lei Nº 5410, de 23 de dezembro de 2013.

O Código de Obras dispõe sobre “o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional” (Campina Grande, 2013), e é utilizado como o instrumento responsável por controlar e fiscalizar o espaço construído. Houve um hiato entre a aprovação do Plano Diretor (2006) e a revisão do Código de Obras (2013). Neste período de sete anos, foi o zoneamento urbanístico do Código de Obras de 2003 (Lei Nº4130/2003) e seus índices urbanísticos (Taxa de ocupação e Coeficientes de utilização), em dissonância com o Plano Diretor de 2006, que pautaram a regulação do solo urbano.

O Plano Diretor não define os parâmetros de ocupação do lote, mas define o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Os coeficientes de aproveitamento do lote básico e máximo estão no Código de Obras, mas o instrumento da Outorga Onerosa nunca foi submetido à regulamentação. Além dos coeficientes de aproveitamento serem relativamente

altos, a ausência de regulamentação do instrumento permite que os Índices de Aproveitamentos Máximos sejam usados, o que significa que os índices básicos não são usados. O artigo 247 do Código de Obras permite que isso aconteça. Como resultado, surge uma excepcionalidade legal que prejudica a legitimidade do índice de aproveitamento básico.

A questão ambiental aparece no texto do PDCG como um dos princípios fundamentais da gestão urbana, sendo condicionante do uso e ocupação do solo, tendo um capítulo específico dentro dos objetivos e diretrizes setoriais da gestão urbana. O Código de Defesa do Meio Ambiente, instituído pela Lei Complementar nº 042, de 24 de setembro de 2009, é um outro componente da legislação do município, e estabelece "normas para administração, proteção e controle dos recursos ambientais e da qualidade do meio ambiente", instituindo a política municipal de meio ambiente (Campina Grande, 2009), apontando como seus objetivos a prevenção, precaução, reparação ou responsabilidade integral, justiça ambiental, gestão democrática e intervenção do poder público.

O Plano Diretor e o Código de Defesa do Meio Ambiente delimitam as Zonas de Interesse Ambiental: O PDCG, através de seu art. 42, define as Zonas Especiais de Preservação (ZEP), sendo as Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZEIA uma delas, áreas que se diferem do restante do território do município no que se refere à definição de parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo, por se enquadrarem na categoria de Zonas Especiais. Essas áreas diferem do restante do território do município no que concerne à definição de parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo. Além disso, o Código de Defesa do Meio Ambiente institui as Zonas Especiais de Preservação – ZEP, classificando as zonas legalmente protegidas em Zonas de Preservação Ambiental – ZPA; Zonas de Unidades de Conservação – ZUV; Zonas de Proteção Histórica, Artística e Cultural – ZPHAC; Zonas de Proteção Paisagística – ZPP; e Zona de Recuperação Ambiental – ZRA.

Em consonância com o Plano Diretor, o art. 15 do Código Ambiental veta a ocupação do solo nas Zonas de Preservação e áreas de risco, excetuando edificações que tenham função administrativa e de apoio dentro dessas áreas. O Código incorporou parte das ZEIA às ZEP, excluindo as áreas situadas nos bairros Monte Castelo e Serrotão, e incluindo os corpos d'água e seus entornos, uma área destinada ao Parque Botânico do Aluizio Campos e, por fim, incluiu áreas mais centrais do município, como o Açude Velho, Parque da Criança e o Parque Evaldo Cruz. Embora tenham sido instituídas, essas áreas ainda não foram regulamentadas, como observa Barros Filho et al (2013). Além disso, os autores enfatizam que apenas os locais mais centrais possuem infraestrutura adequada, enquanto a maior parte dos parques é negligenciada pelo governo e pouco utilizada pela população, tornando-os mais vulneráveis a danos e ocupações conflitantes, incluindo o mercado imobiliário.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram um dos poucos instrumentos do Plano Diretor de Campina Grande que chegaram a ser regulamentados. De acordo com a Lei Nº. 4.806, de 23 de setembro de 2009, a ZEIS tem como objetivos a garantia do cumprimento da função social da propriedade, reconhecendo a necessidade de ações de urbanização, regularização fundiária e criação de habitações de interesse social para as comunidades residentes nestas áreas. As ZEIS 1 e 2 são conceituadas pelo PDCG no artigo 36, inciso I e II, enquanto a Lei Específica previamente citada "estabelece normas, procedimentos e estrutura de gestão para promover a urbanização e regularização fundiária destas zonas, reintegrando-as à estrutura urbana da Cidade".

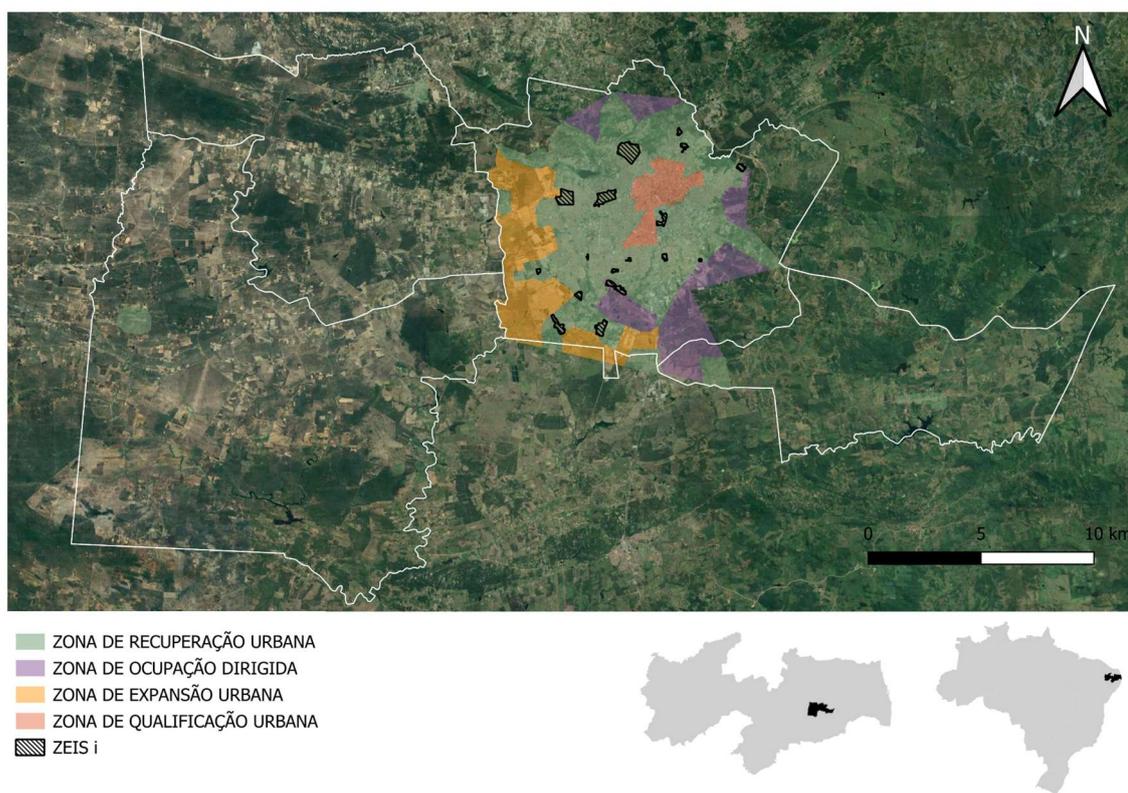
O Plano Diretor delega ao Poder Público a responsabilidade de estabelecer mecanismos de participação popular nos processos de planejamento, urbanização e regularização das ZEIS. estrutura de gestão da ZEIS é definida pela Lei Nº 4.806/2009 através da determinação de uma Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL eleita para cada área, que teria o objetivo de deliberar sobre os projetos de regularização que seriam desenvolvidos em cada ZEIS. A mesma lei ainda prevê o Fórum ZEIS como "espaço institucional permanente de articulação e deliberação dos diversos segmentos que integram o processo de regulamentação fundiária e urbanística das ZEIS de Campina Grande". Segundo Dantas (2019), esses seriam sistemas de articulação com caráter deliberativo, sendo um de gestão participativa, e outro de planejamento. O Plano Diretor, no entanto, não prevê as relações entre essas instâncias (relações entre as COMULs e o Fórum ZEIS, e destes com

outras instâncias de participação, como, por exemplo, o Conselho da Cidade, Orçamento Participativo, etc.), o que dificulta a articulação das prioridades de cada instância.

Embora as instâncias participativas estejam previstas no arcabouço legal, há obstáculos que impedem a ampla participação popular, uma vez que nenhuma dessas instâncias foi devidamente regulamentada. Isso resulta no que Dantas (2019) descreve como fragmentação da incidência política e das demandas que deveriam ser coletivas, além de manter parte da população afastada dos processos de urbanização e regularização fundiária e urbanística das ZEIS.

A ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor gera outras consequências para os territórios designados como ZEIS. A partir da análise da Figura 02, é possível notar que a maioria das ZEIS está localizada na Zona de Recuperação Urbana:

Figura 02. Sobreposição entre o zoneamento proposto pelo Plano Diretor de Campina Grande (Lei complementar nº 003, de 9 de outubro de 2006) e as ZEIS delimitadas pela Lei Nº. 4.806, de 23 de setembro de 2009.



Fonte: Campina Grande, 2006; Campina Grande, 2009, adaptado pelas autoras

A zona de recuperação urbana se distingue pela falta de infraestrutura e equipamentos públicos, além da presença de loteamentos irregulares e assentamentos habitacionais de baixa renda. Portanto, os objetivos estabelecidos pelo PDCG para essa área incluem a complementação da infraestrutura dentro do perímetro previsto, bem como a implementação de equipamentos públicos e a promoção de obras de urbanização. Os objetivos também visam promover a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda já existentes, além de incentivar a construção de novas habitações de interesse social. Esses objetivos são compatíveis com os princípios do plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, conforme descrito no art. 3º da Lei Nº 4.806/2009.

É importante salientar que, desde a publicação da lei que institui as ZEIS, não houve implementação dessas propostas, não foram previstas novas ZEIS I, nem foram feitas atualizações dos limites das zonas existentes para expandir seus territórios além dos limites estabelecidos pela referida lei. Recentemente, o núcleo Paraíba do INCT tem atuado no processo de reconhecimento de novas Zonas Especiais de Interesse Social, contribuições que se inserem no contexto da pesquisa universal “Reconhecendo os Assentamentos Precários de João Pessoa e de Campina Grande - PB” (Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados). Além das 17 ZEIS existentes, a pesquisa identificou 34 assentamentos populares que foram visitados pelos pesquisadores e por técnicos da Secretaria de Planejamento do Município (SEPLAN). Em meio ao atual processo de revisão do Plano Diretor, ainda em andamento, a previsão é que 22 dessas áreas sejam transformadas em ZEIS. As demais áreas serão, de acordo com a gestão atual, beneficiadas por outras políticas habitacionais específicas.

A questão do saneamento ambiental integrado possui um capítulo próprio (Capítulo IV), inserido no Título VI do Plano Diretor, referente aos objetivos e às diretrizes setoriais da gestão urbana. No art. 105 são apresentados os objetivos da Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado, que prevê: atingir e manter o equilíbrio do meio ambiente; promover a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo; e, a melhora crescente da qualidade de vida da população. A lei municipal nº 7.199, de 04 de junho de 2019, dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico e aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), o instrumento de implementação dessa política, que visa integrar e orientar as ações na adoção de medidas “indispensáveis à promoção da universalização dos serviços de saneamento e garantia da salubridade ambiental” (Campina Grande, 2019).

É importante ressaltar que o Plano Diretor e o Plano de Saneamento adotam terminologias diferentes: O Plano Diretor prevê a Política de Saneamento Ambiental, no entanto a regulamentação da política prevê o Plano Municipal de Saneamento Básico. O “saneamento ambiental”, termo mais amplo que inclui à questão do saneamento a drenagem das águas da chuva, a coleta e disposição dos resíduos e o controle dos vetores que transmitem doenças, sendo um conceito diferencial por representar a preocupação em promover melhoria da qualidade de vida da população através da solução de problemas de infraestrutura nas cidades. O PMSB, trata especificamente do abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

A diferença na abrangência apontada está relacionada à regulamentação federal da Lei de Saneamento (Lei Nº 11.225, de 05 de janeiro de 2007), portanto posterior a aprovação do PDCG (2006). O inciso I do art. 110 do PDCG estabelece, como uma das ações prioritárias para o serviço de abastecimento de água, a oferta necessária para garantir o atendimento à totalidade da população. O diagnóstico do PMSB indica que essa seria uma diretriz geral, visto que abrange todo o município, enquanto as ações prioritárias deveriam focar em áreas ocupadas que apresentem carência desses serviços, ou que tenham tendência a se tornarem mais densamente povoadas.

O inciso I do art. 112, por sua vez, trata das ações prioritárias para o serviço de esgotamento sanitário, e caracteriza as áreas onde haveria ampliação dos investimentos como aquelas que fossem desprovidas das redes de água e esgoto, especialmente as que utilizassem fossas, cujo esgotos são lançados na rede pluvial. Em ambos os casos, é imprescindível realizar o mapeamento das áreas, para que tais ações prioritárias sejam efetivadas. Outra lacuna identificada pelo estudo relaciona-se ao manejo das águas pluviais, onde, apesar de apresentarem questões relevantes, não menciona outras questões importantes, principalmente em relação às áreas mais urbanizadas, “contribuindo para sobrecarregar as infraestruturas de drenagem e para a ocorrência de alagamentos” (Campina Grande, 2014, p. 153).

O Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado da Paraíba conclui que o Plano Diretor não apresenta metas concretas, nem define instrumentos que visem à universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental. O relatório também não identificou vinculação com as diretrizes do Estatuto da Cidade, nem qualquer

ligação explícita com a questão do saneamento ambiental, o que seria essencial para estabelecer uma articulação dos instrumentos previstos pelo Plano Diretor com as políticas municipais de saneamento ambiental.

A questão da mobilidade urbana, por sua vez, foi abordada no Plano Diretor de Campina Grande, no Capítulo I do Título IV, referente aos objetivos e diretrizes setoriais da gestão urbana. A Seção I do referido capítulo trata do Sistema de Mobilidade Urbana, seus objetivos e diretrizes. O Art. 95 dessa seção delega ao Poder Executivo municipal a elaboração do Plano Diretor de Mobilidade Urbana, estabelecendo o prazo de dezoito meses para o encaminhamento do projeto de lei. Esse plano, no entanto, só seria instituído no ano de 2015, por meio da Lei Complementar Nº 95, que “estabelece as diretrizes para o acompanhamento e monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica com o objetivo de efetivar a Política Municipal de Mobilidade Urbana” (Campina Grande, 2015). O Plano apresenta uma proposta de hierarquização do sistema viário da cidade, e diretrizes que assegurem a instalação de equipamentos essenciais para o desenvolvimento do sistema de mobilidade urbana, atuando em diversas áreas e buscando priorizar o transporte público e modos não motorizados, além de prever ações direcionadas aos pedestres.

Por fim, temos a questão da habitação, abordada no PDCG, no Capítulo II do Título IV, referente aos objetivos e diretrizes setoriais da gestão urbana. O Art. 97 apresenta os objetivos da Política Municipal de Habitação - PMH, que incluem entre as suas diretrizes, elencadas no art. 98, a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, conforme as diretrizes fixadas no Sistema Nacional de Interesse Social – SNHIS, além de prever seu conteúdo mínimo.

A Política Municipal de Habitação foi instituída no ano de 2009, por meio da Lei Nº 4.787, que além de dispõe sobre a PMH e apresenta uma relação dos programas específicos que seriam criados com o objetivo de atender às “diversas demandas na área de habitação de interesse social, sejam através de fundos específicos, recursos próprios ou através de parcerias com a iniciativa privada ou com outras instituições públicas” (Campina Grande, 2009). O art. 2º desta lei apresenta a finalidade da PMH enquanto orientadora das ações do poder público no que diz respeito à habitação de interesse social, agregando os diversos agentes sociais relacionados ao setor habitacional. É importante frisar que alguns dos programas supracitados nunca foram implantados, como o programa de melhoria, reconstrução e recuperação de HIS, o programa de incentivo e ofertas de lotes urbanizados para HIS e o programa de incentivo ao desenvolvimento e utilização de técnicas alternativas de construção de habitação de interesse social.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PLHIS, uma das diretrizes do PMH, apresenta proposições de projetos e ações, além de propor a indicação de instrumentos de gestão para o fortalecimento do órgão gestor da HIS na estrutura administrativa do município. Apesar de congruentes com o Sistema Nacional de Interesse Social, alguns dos objetivos listados no PLHIS não chegaram a ser implementados e, além disso, não foram identificadas no município ações que priorizassem e/ou incentivassem o aproveitamento de áreas já dotadas de infraestrutura não utilizadas que estejam inseridas na malha urbana. Nem mesmo as ZEIS do tipo II foram utilizadas para habitação de interesse social. O incentivo à implementação dos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia também não ocorreu: como pontuado pelo Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado da Paraíba, o PDCG traz apenas a definição das diretrizes e indica a necessidade de elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social, delegando para uma lei específica a regulamentação da PMH. O estudo ainda destaca que o único instrumento do Estatuto da Cidade que o Plano Diretor utiliza para fazer referência à política de habitação é a Operação Urbana Consorciada, que tem a implantação de programas de habitação de interesse social como um de seus objetivos. No entanto, esse é mais um dos instrumentos que não chegaram a ser regulamentados.

## Uma conclusão em aberto: próximos passos

Concluiu-se que o Plano Diretor de Campina Grande não cumpre um de seus objetivos fundamentais: a garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Apesar de seu texto incorporar as diretrizes do Estatuto da Cidade, as regulamentações dos instrumentos urbanísticos previstos pelo PDCG não ocorreram, já que a lei determina a elaboração de legislação específica para regulamentá-los.

Ao compará-lo com as demais leis urbanísticas do município, é possível perceber que apesar do Plano Diretor prever leis que instituem as políticas municipais de habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente, essas políticas permanecem fragmentadas, atendendo diretrizes e programas específicos.

Ao resgatar o histórico de marcos legais de Campina Grande, é possível divisar as formas como os discursos correntes em cada época contribuíram não só no modo como as leis e planos foram elaborados, mas até mesmo na própria forma que o tecido urbano foi se consolidando ao longo do tempo.

Os discursos deixaram o teor tecnocrata, que concebeu planos e parâmetros excludentes e deslocados da realidade, e se firmaram nos preceitos da função social da cidade e da propriedade, sustentabilidade e gestão democrática e participativa. Apesar dessas mudanças no âmbito do discurso, é possível pontuar determinados aspectos que persistem até hoje. Muitos planos aparentam ser meras formalidades a serem cumpridas como requisitos das políticas públicas do governo federal, não chegando a repercutir de modo significativo no planejamento a longo prazo. Houve, também, uma tendência de recorrer a modelos prontos, muitas vezes de caráter generalista, que não se adequam às reais particularidades e necessidades do município. Esses aspectos, associados às dificuldades em estabelecer espaços de participação social sólida e permanente, contribuem para que muitos desses planos transformem-se em “planos discurso”, cartas de intenção, a exemplo do próprio Plano Diretor que, apesar de sua devida importância dentro do arcabouço legal do município, é raramente consultado e utilizado como balizador nos processos de planejamento.

A determinação do Estatuto da Cidade referente à revisão periódica dos planos diretores parte do pressuposto de que as questões do território passam por transformações à medida em que o espaço urbano vai se tornando mais complexo, exigindo constante adaptação das diretrizes de planejamento aos novos problemas e demandas que surgem decorrentes desse processo. Apesar das determinações da lei federal, o Plano Diretor de Campina Grande levou dezoito anos para ser revisado, processo que está em andamento à altura da elaboração deste trabalho.

Desde o último plano diretor de Campina Grande, datado de 2006, o país passou pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff e governo Bolsonaro, um cenário político que contribuiu para o desmonte de políticas públicas e desmobilização dos espaços de participação popular. O fato do Ministério da Cidade ter sido um dos primeiros a serem extintos, ainda em 2018, expõe a negligência do poder público com a política urbana, e acarretou uma estagnação nas políticas públicas setoriais referentes à área. Sem as exigências do Governo Federal, municípios como Campina Grande não deram continuidade às suas políticas locais. Não só o Plano Diretor não foi revisado, como os planos setoriais também não passaram por atualizações, nem tiveram suas diretrizes e propostas implementadas. Além disso, os espaços de participação e controle social, como o Concidade e o Fórum ZEIS, foram desativados, impedindo que a população pudesse decidir sobre os rumos da urbanização do município, atividade que continua a acontecer em gabinetes e escritórios, entre quatro paredes. Depois de anos de incidência política em prol da revisão do plano diretor, o processo teve início em janeiro de 2024 e encontra-se nas últimas etapas. Até aqui, houveram muitas conquistas para o campo popular e progressista que, mesmo diante de um cronograma atropelado e empecilhos para a ampla participação, tem conseguido aprovar demandas importantes como o reconhecimento de novas ZEIS. Apesar do saldo, até agora, ser positivo, o futuro representa o nosso principal campo de atuação: ainda que o novo Plano Diretor de Campina Grande contemple nossas exigências, o maior entrave será não permitir que este se transforme em mais uma carta de intenções. Para isso, a sociedade civil terá o desafio de construir uma articulação

capaz de não só pressionar o poder público para instituir os instrumentos previstos na lei, como também de reivindicar o direito de decidir sobre os rumos que a cidade e a urbanização devem seguir.

## REFERÊNCIAS

BARROS FILHO, Mauro Normando Macêdo et al. **O papel das Zonas Especiais de Interesse Ambiental na constituição de um SEL em Campina Grande/PB**. 2013.

BRENNER, N. **O que é teoria crítica urbana?** In: @emetropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. nº 3, ano 1, dezembro 2010. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.], 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

CAMPINA GRANDE. **Lei Complementar nº 003, de 9 de outubro de 2006**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande. [S. l.], 2006. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 25 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4787, de 2 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação - PMH, cria o Fundo Municipal de Interesse Social - FMHIS, institui o conselho-gestor do FMHIS, e dá outras providências. [S. l.], 2009. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4806, de 23 de setembro de 2009**. Regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social de Campina Grande e dá outras providências. [S. l.], 2009. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 042, de 24 de setembro de 2009**. Institui o Código de Defesa do Meio Ambiente do município de Campina Grande e dá outras providências. [S. l.], 2009. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 18 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5410, de 23 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do município de Campina Grande, alterando a Lei nº 4130/03, e dá outras providências. [S. l.], 2013. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7199, de 4 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico, cria a Comissão Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento, e dá outras providências. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://191.253.16.180:8080/ConsultaLei/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COSTA, Fernanda. (2010). **Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado da Paraíba**. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Paraiba\\_RelatorioPB.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Paraiba_RelatorioPB.pdf). Acessado em: 20 de janeiro de 2022.

DANTAS, Denis Rodrigues. **Regularização urbanística-fundiária e provisão habitacional:** as ZEIS em Campina Grande (2009-2018). 2019. 173f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política.** Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008

LIMA NETO, Carlos Alberto de. **Venturosa Campina:** propostas e reformas urbanas em Campina Grande-PB. 1970-1976. 2022. 172f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

OLIVEIRA, Maria José Silva. **Do discurso dos planos ao plano discurso:** PDLI Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Campina Grande 1970 - 1976. 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

QUEIROZ, Marcus Vinicius Dantas de. **Quem te vê não te conhece mais:** arquitetura e cidade de Campina Grande em transformação (1930-1950). 2008. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

SOUSA, Fabio Gutemberg Ramos Bezerra de. **Campina Grande:** cartografias de uma reforma urbana no Nordeste do Brasil (1930-1945). Revista Brasileira de História, v. 23, p. 61-92, 2003.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## TRINTA ANOS DE EMPREENDEDORISMO URBANO EM SALVADOR: problemas e limites como estratégia de desenvolvimento socioespacial

Rafael de Aguiar Arantes (UFBA)

Carla Galvão Pereira Arantes (UFBA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo:

Este trabalho analisa as estratégias de empreendedorismo urbano implementadas na cidade de Salvador desde o início dos anos 90 e problematiza seus efeitos e limites como estratégia de desenvolvimento socioespacial. Ele se fundamentou em pesquisa bibliográfica e na coleta de dados secundários. A partir do referido período, com a abertura econômica, a globalização, a neoliberalização e a reestruturação produtiva, tem início um processo de desindustrialização na Região Metropolitana de Salvador, fazendo mudar a rota das estratégias de desenvolvimento econômico do seu município polo que passam a se voltar especialmente para as atividades do setor de serviços. Salvador se integrou ainda mais à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção imobiliária e lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura concentrando-se em torno do turismo e nos atrativos de consumo e entretenimento. Porém as estratégias de empresariamento, que já contam com cerca de três décadas de implantação, não parecem garantir um bom desempenho econômico e muito menos melhores condições de vida para a maior parte da população soteropolitana. Passados quase duas décadas desta avaliação, quais os caminhos futuros para o seu desenvolvimento econômico e social?

Palavras-chave: Empreendedorismo Urbano; Governança Urbana; Desigualdades Urbanas; City Marketing; Salvador

## 1. Introdução

Este trabalho analisa as estratégias de empreendedorismo urbano implementadas na cidade de Salvador desde o início dos anos 90 e problematiza seus efeitos e limites como estratégia de desenvolvimento socioespacial. Ele se fundamentou em pesquisa bibliográfica e na coleta de dados secundários, especialmente documentos oficiais (peças publicitárias do governo, planos de gestão, discursos dos gestores públicos e diário oficial) e material jornalístico.

As transformações ocorridas após a crise geoeconômica dos anos 70, que deu origem à reestruturação produtiva, à globalização e ao neoliberalismo, tiveram grande repercussão no tecido urbano global (Brenner, 2019). Nesse processo de transição da dinâmica do regime de acumulação de capital fordista-keynesiano para um regime de “acumulação flexível” (Harvey, 1996) ou nesse processo de escalonamentos e reescalonamentos regulatórios, políticos e institucionais do capitalismo globalizante pós-keynesiano (Brenner, 2019), destaca-se, entre outros aspectos, uma reorientação da ação dos governos urbanos, que cada vez mais se voltam ao empresariamento, propondo uma conexão mais estreita entre os setores privado e público.

Para Dardot e Laval (2016), a nova razão neoliberal que fundamenta esse processo construiu a figura do “governo empresarial”, um novo padrão governamental que não se pauta num simples abandono das funções tradicionais de planejamento e gestão do Estado e sua terceirização aos mercados, mas numa reconfiguração da própria lógica da ação estatal, que passa a ser regida pelas regras da concorrência e submetida às exigências de eficácia, como nas empresas privadas. O neoliberalismo transformou a ação pública construindo uma afinidade profunda entre os sentidos das esferas pública e privada, criando uma “mercadorização da instituição pública”. A lógica do bem-estar é substituída pela ideia de concorrência, desempenho e pela lógica do custo/benefício (Dardot e Laval, 2016).

De acordo com Brenner (2019), após a crise dos anos 70, novas estratégias pós-keynesianas de desenvolvimento passaram a ser implementadas, com uma crescente descentralização regulatória do nível nacional para os níveis supranacionais e regionais e locais. Os governos locais ficaram mais dependentes dos seus próprios recursos, o que os forçou a serem mais “proativos” em busca de novos investimentos, fazendo surgir uma série de estratégias por conta própria (“bootstraps strategies”). Os governos locais buscaram criar bons ambientes de negócios e se pautaram numa governança empreendedora assentada na competitividade pelos novos fluxos do capitalismo global.

Segundo Harvey (1996), as estratégias de empresariamento urbano partem do princípio de que os governos locais precisam ser mais inovadores e empreendedores. Isso se expressa na atração de novos investimentos diretos e fontes geradoras de emprego, especialmente através do incentivo de parcerias público-privadas, e na produção de renovações urbanas a partir de empreendimentos imobiliários.

Para tanto, os governos têm implementado quatro grandes estratégias para alcançar esses objetivos: a) a exploração de vantagens específicas locais na competição internacional para a produção de bens e serviços (infraestruturas físicas e sociais, novas tecnologias, mão de obra qualificada e subsídios); b) a participação na competição internacional através da divisão espacial do consumo (turismo, inovações culturais, elevação na qualidade do meio urbano, atrativos de consumo como shoppings, marinas, centros de convenções, etc.), pois como destacou o autor “acima de tudo, a cidade tem que parecer como um lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir” (Harvey, 1996, p. 55); c) a disputa global para assumir o controle e as funções de comando de altas operações financeiras, de governo ou de centralização e processamento, acessível apenas aos grandes nós da rede global e; d) a competição pela redistribuição dos excedentes do governo central, dimensão característica, em especial, do desenho federativo estadunidense.

As estratégias de empresariamento urbano são levadas a cabo por coalizões políticas complexas e heterogêneas, mas que, segundo Logan e Molotch (1987), se organizam para colocar em marcha “máquinas de crescimento”, que buscam construir ciclos de crescimento baseados em renovação urbana e produção imobiliária. Tais máquinas são impulsionadas por capitalistas locais envolvidos com investimentos em propriedades, incorporação e financiamento imobiliários, que buscam participar das políticas urbanas. Em tempos de globalização, porém, esse circuito urbano se internacionalizou e se financeirizou de modo que novos atores também mobilizam agora essas máquinas de crescimento, em um nível multiescalar (Brenner, 2019). Como destacou Harvey (2014), entre os destinos preferenciais dos capitais excedentes está o espaço urbano, que tem se destacado como um lócus de estabilização do capitalismo, passando a desempenhar um papel particularmente ativo na absorção do excedente de capital, o que se expressou na desregulação e incentivo ao circuito urbano-imobiliário de acumulação e a incorporação do meio ambiente urbano construído como ativo na lógica especulativa do padrão rentista de acumulação.

Desde os anos 90, as práticas de empreendedorismo dos governos urbanos, e seus discursos de crescimento, vem sendo levados a cabo através do chamado planejamento estratégico, que entende que as cidades devem ser mais competitivas frente aos desafios da globalização e, para tal, devem se ser geridas não apenas “like business” mas antes “for business” (Arantes, 2000). Das cidades americanas, o modelo se difundiu para as cidades europeias, entre elas Barcelona, que se tornou referência mundial e cuja experiência passou a ser exportada, especialmente para a América Latina, através da forte agência de organismos multilaterais e da influência de consultores internacionais, sobretudo catalães (Vainer, 2000).

Manuel Castells e Jordi Borj (1996, p. 152), por exemplo, entendem as cidades “como atores sociais complexos de múltiplas dimensões” que deveriam articular as administrações públicas, os agentes econômicos, as organizações sociais e cívicas, entre outras. Para eles, as grandes cidades deveriam responder a objetivos tais como a construção de uma nova base econômica, ampliação da infraestrutura urbana e da qualidade de vida, produção de integração social e aperfeiçoamento da governabilidade. Somente gerando capacidades de resposta a estes propósitos poderiam, por um lado, ser competitivas para o exterior, se inserindo nos espaços econômicos globais e, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para a convivência democrática.

Cada cidade deveria ter um projeto de transformação urbana, assentado num planejamento estratégico que buscasse construir uma “negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de uma liderança local (política e cívica)” (Castells e Borja, 1996, p. 156). Os governos locais, portanto, deveriam assumir um papel de promotor e empreendedor, buscando obter novas competências, novos recursos e novas formas de gestão.

Segundo Herrschel e Newman (2017), no mundo globalizado as cidades têm se tornado cada vez mais presentes como atores subnacionais conscientes dos seus direitos e do seu papel regional. Isso vem ocorrendo através do engajamento em redes coletivas e da participação em organizações internacionais de modo cada vez mais autônomo frente aos governos centrais. Assim, essas entidades subnacionais, cidades, cidades-regiões e regiões passam a navegar por teias globais cada vez mais complexas de redes de relações formais e informais, verticais e horizontais, na busca de oportunidades e promoção dos interesses locais e regionais. Assim, há um esforço crescente para a atração de capitais internacionalmente móveis a partir de estratégias mais “proativas”, engendrando conexões e alianças, mas também competição e rivalidades (Herrschel e Newman, 2017).

Segundo Vainer (2000), o modelo de planejamento estratégico pautado no empresariamento urbano articula três analogias sobre as cidades contemporâneas: a cidade mercadoria, a cidade empresa e a cidade pátria. Em primeiro lugar, a cidade precisa ser uma mercadoria atrativa para ser vendida no mercado externo extremamente competitivo e, para tanto, é necessária a utilização cada vez maior do marketing urbano. Ela também é vista como uma empresa, ou seja, é também um sujeito que busca ter produtividade e competitividade, aproximando-se dos setores privados “estrategicamente relevantes”, de modo que “a analogia da cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários” (Vainer, 2000, p. 89).

Por fim, para garantir a realização plena do espaço urbano enquanto mercadoria e sujeito empresarial busca-se construir condições simbólicas de legitimação dessas estratégias através do orgulho e do sentimento cívico pela cidade, conformando uma “cidade pátria”. Essa lógica abre espaço para a construção de “um governo forte, personalizado, estável, apolítico e carismático” (Vainer, 2000, p. 97) com capacidade para manter a trégua e a coesão interna.

Segundo Arantes (2000), esse modelo de gestão urbana se tornou um “pensamento único” sobre a cidade, sendo aplicado por governos dos mais diversos matizes políticos, ainda que, como destacado por Brenner, (2019), tal qual a neoliberalização, trata-se de um processo variegado; embora sistêmico, se expressou através de diversificação regulatória e diferenciação geoinstitucional em lugares, territórios e escalas. De acordo com este autor, a neoliberalização que dá origem aos governos urbanos empresariais “[...] representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado” (Brenner, 2018, p. 165).

Considerando esse contexto, é relevante analisar o modo como esses processos ocorreram em Salvador, uma cidade pobre e periférica no tecido urbano e econômico brasileiro.

## **2. As estratégias de empreendedorismo urbano em Salvador**

A cidade de Salvador sempre esteve vinculada aos grandes ciclos de desenvolvimento econômico do país. Como primeira capital do país, Salvador foi o principal pilar da economia agromercantil colonial, alicerçada nas monoculturas do açúcar e do tabaco e no intenso tráfico de escravizados. A cidade prosperou nos dois séculos seguintes como centro comercial, religioso e administrativo até perder sua influência política com a transferência da capital para o Rio de Janeiro, em 1763. Relativamente estagnada por dois séculos, Salvador experimentou processos de modernização mais sólidos a partir da década de 1950, quando recebeu investimentos em infraestrutura, na exploração do petróleo e nos setores industriais da petroquímica, com a formação da sua região metropolitana em 1973. Em conjunto com o setor industrial, se desenvolveram desde então também os mercados de terra, da construção civil e imobiliário. Isso ocorreu especialmente após a reforma urbana de 1968, implementada pelo então prefeito biônico ACM, que autorizou a alienação das terras municipais desbloqueando a velha estrutura fundiária da cidade, regida ainda pelo regime de enfiteuse. Configurou-se também em Salvador aquilo que Lessa e Dain (1981) chamaram de “sagrada aliança”, um pacto entre os setores do capital internacional e do capital nacional, mediatizado pelo Estado que destinou à fração nacional as atividades de especulação imobiliária e de

construção urbana e à fração internacional as atividades industriais. Este pacto permitiu ao mercado imobiliário uma acumulação artificial baseada na obtenção de uma massa de lucros perversa. A partir dos anos 90, com a abertura econômica, a globalização, a neoliberalização e a reestruturação produtiva, tem início um processo de desindustrialização na Região Metropolitana de Salvador, fazendo mudar a rota das estratégias de desenvolvimento econômico do município polo que passam a se voltar especialmente para as atividades do setor de serviços. Em Salvador tem início neste período, tanto por intermédio do governo do estado quanto da prefeitura municipal, um amplo processo de empresariamento da questão urbana (Arantes e Pereira, 2020).

Já no início dos anos 90, a gestão de Lídice da Matta (1993-1996, PSDB) na prefeitura de Salvador incentivou a realização de conferências e reuniões de cunho internacional, buscou a profissionalização do carnaval e atraiu o Parque Atlântico que depois deu origem ao Aeroclube Plaza Show. As estratégias se aprofundaram com as duas gestões de Antônio Imbassahy (1997-2004, PFL). A cidade se integrou ainda mais à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura (Ivo, 2002). As ações se concentraram em torno do turismo e nos atrativos de consumo e entretenimento.

As duas gestões seguintes, de João Henrique Carneiro (2005-2012, PDT e depois PMDB), não apenas se caracterizaram pela ênfase ao empreendedorismo urbano como foram marcadas por uma relação muito estreita com as empresas do mercado imobiliário. Já em 2006 a Prefeitura resolveu permitir a grandes empresas produtoras de cerveja e refrigerantes construir e gerenciar restaurantes na Orla de Salvador, realizando uma espécie de privatização de trechos das praias, iniciativa que acabou não se concretizando. Também não se concretizou, por conta da oposição de alguns vereadores, da imprensa e de organizações da sociedade civil, o projeto “Salvador Capital Mundial”, um conjunto de projetos pouco integrados que foram “doados” por empresas do setor imobiliário à cidade e que propunha um amplo leque de intervenções para direcionar o desenvolvimento urbano do município (Carvalho e Pereira, 2013).

As gestões municipais mais recentes de ACM Neto (2013-2020, DEM/União Brasil) e seu sucessor Bruno Reis (2000-2013, União Brasil) levaram tais estratégias a outros níveis, galgando influências internacionais e se beneficiando da ênfase midiática produzida em torno da “cidade pátria”. Entre as diversas ações da gestão de ACM Neto se destacaram uma revisão da legislação urbanística e a ênfase em grandes projetos de requalificação urbana.

Ao longo de todo este período, a desregulação da legislação urbanística foi um elemento central das estratégias de empreendedorismo urbano. Em 2004 foi aprovado um PDDU que flexibilizou e alterou as normas urbanísticas, alterando fundamentalmente os parâmetros construtivos e ampliando a elevação do gabarito das áreas valorizadas da cidade, o que foi questionado judicialmente pelo MP. Em 2008, foi feita uma revisão desta lei que previa um incremento nos parâmetros urbanísticos do aproveitamento do solo e em 2011, por conta da necessidade de preparação para a Copa do Mundo de 2014, foi aprovada uma nova LOUOS, alterando dispositivos do PDDU, reduzindo a representatividade dos Conselhos da Cidade e Meio Ambiente, ampliando o gabarito da Orla Atlântica, entre outras ações, que também ficaram sob juízo durante um bom tempo (Carvalho e Pereira, 2013).

Por conta desse histórico de judicialização, um dos eixos centrais da gestão urbana de ACM Neto foi a elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo para a cidade, que envolvia atualizar o PDDU e a LOUOS. O PDDU alterou o zoneamento da cidade com a ampliação do coeficiente de aproveitamento do solo autorizando construções de até 25 andares em quase toda a orla atlântica de Salvador. Além disso, visando atrair investimentos, o novo plano flexibilizou a legislação urbanística criando novas áreas para Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

Em associação a este desbloqueio da máquina de crescimento da cidade que estava relativamente paralisada por conta da insegurança jurídica gerada anteriormente (Arantes e Pereira, 2020), a referida gestão implementou claras estratégias de city marketing, buscando reposicionar Salvador no quadro competitivo nacional, especialmente no turismo. A maior vitrine da primeira gestão foi o projeto de requalificação da orla marítima da cidade, pois como declarou o prefeito seria

um “absurdo” o fato de Salvador ter sido ultrapassada por outras capitais do Nordeste na atração de turistas. Preocupado com essa indústria e com a perspectiva de “vender [a imagem] Salvador no Brasil e no exterior<sup>1</sup>”, afirmou em diferentes oportunidades: “Por que a orla de Salvador não pode ser tão boa ou melhor que as de outras capitais do Nordeste, como Maceió e Aracaju?”<sup>2</sup> e “Salvador tem uma orla feia, até mesmo cidades menos importantes que a nossa têm a orla melhor. O que vamos fazer é torná-la bonita, para atrair turistas e mais negócios para o baiano”<sup>3</sup>.

Essa estratégia também está subjacente nas iniciativas de incentivo ao turismo e à indústria do entretenimento. Além da tradicional ênfase dada ao carnaval em Salvador, foram criados novos festivais e festas, como o festival da cidade e o festival da primavera, além da nova festa de réveillon que se apresenta como a maior do país. Esse processo de valorização de atributos lúdico-culturais como características atrativas da cidade culminou com o reconhecimento de Salvador em 2015 como cidade da música da rede de cidades criativas da UNESCO. A candidatura foi justificada pela prefeitura pelo objetivo “de potencializar os principais ativos da cidade - a cultura e o turismo”<sup>4</sup>.

Nos últimos anos, especialmente após o período mais crítico da pandemia, Salvador sediou importantes eventos internacionais. Somente em 2023 Salvador recebeu o festival Liberatum organizado por uma fundação que se apresenta como uma “organização global multimídia e cultural multidisciplinar que capacita mentes inspiradoras para promover mudanças sociais e aumentar a consciência” e a festa de lançamento do filme da famosa artista estadunidense Beyoncé. Esse último evento rendeu a Salvador os trend topics do X, antigo Twitter.

Também no último ano Salvador realizou um Festival da Virada que atraiu mais de 2,1 milhões de pessoas, segundo dados da Saltur (Empresa Salvador Turismo). Segundo o prefeito Bruno Reis: “Tivemos uma movimentação intensa de turistas, o que resultou em grande ocupação hoteleira na cidade e uma movimentação econômica superior a R\$ 350 milhões, beneficiando em cadeia diversos setores da cidade. Isso significa geração de emprego e renda para as pessoas”<sup>5</sup>.

No verão de 2024, Salvador foi o destino turístico preferido dos brasileiros e o terceiro dos turistas estrangeiros. Isso culminou com o maior carnaval de todos os tempos, com a cidade batendo recordes de visitantes e foliões nas ruas. A cidade atraiu 1.073.670 turistas, a ocupação hoteleira alcançou 89<sup>6</sup> e o carnaval, segundo os dados oficiais, movimentou mais de R\$ 2 bilhões, contando com 11 milhões de foliões nos circuitos oficiais<sup>7</sup>.

Não logrando se qualificar como competidora forte para a atração de atividades de produção, por conta da sua posição periférica no cenário nacional, entre outras questões como a qualificação da mão de obra e condições de infraestrutura como conectividade por exemplo, Salvador se dedicou a investir em fluxos voltados ao terciário, competindo com outras cidades brasileiras pelos turistas que chegam ao país, se convertendo ao mesmo tempo num dos polos do turismo doméstico.

Como se vê, a produção imobiliária, o turismo e as atividades lúdico-culturais assumem contornos econômicos importantes para a cidade. Porém as estratégias de empresariamento, que já contam com cerca de três décadas de

---

<sup>1</sup>Publicado no Jornal A Tarde de 03/09/2012

<sup>2</sup>Site Oficial de ACM Neto, 23/09/2012

<sup>3</sup>A Tarde, disponível em < <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1567400-acm-neto-apresenta-projeto-da-orla-de-itapua> >, Acesso em 02/04/2020, às 12:36h

<sup>4</sup>Disponível em < <http://www.cidadedamusica.salvador.ba.gov.br/> >, acesso em 02/04/2020, às 12:45h

<sup>5</sup>Disponível em <<https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/festival-da-virada-salvador-recebeu-mais-de-2-milhoes-de-pessoas-1215691>>, acesso em 03/04/2024, às 9:45

<sup>6</sup>Disponível em <<https://atarde.com.br/carnaval/carnaval-2024-reuniu-mais-de-1-milhao-de-turistas-em-salvador-1259118>>, acesso em 03/04/2024 às 10:15h

<sup>7</sup>Disponível em <<https://www.uol.com.br/carnaval/noticias/redacao/2024/02/15/carnaval-salvador-movimenta-2-bilhoes.htm?cmpid=copiaecola>> acesso em 03/04/2024 às 10:30h

implantação, não parecem garantir um bom desempenho econômico e muito menos melhores condições de vida para a maior parte da população soteropolitana.

No último trimestre de 2023, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou que a taxa de desocupação das pessoas acima de 14 anos em Salvador foi de 14,1%, a maior dentre todas as capitais brasileiras, e a taxa de informalidade foi de 38,7%. O rendimento médio habitualmente recebido em todos os trabalhos pelas pessoas ocupadas acima de 14 anos foi de R\$ 2.956,00, pouco mais de dois salários mínimos. Trata-se de uma cidade bastante pobre e precária, com uma taxa de desocupação maior e uma renda média menor que a nacional, respectivamente 7,4% e R\$ 3.032,00.

Em artigo de opinião de setembro de 2023, o economista Armando Avena afirma que Salvador vem perdendo dinamismo econômico representado pela perda relativa de relevância do seu PIB frente ao estado da Bahia (26,3% em 2010 e 19,3% atualmente), enquanto cidades como Camaçari, Lauro de Freitas e Feira de Santana aumentaram sua participação. Em 2013 o PIB de Salvador era o maior da região Nordeste e o 10º do país, mas em 2020 caiu para o 12º no ranking nacional e em termos regionais Fortaleza se transformou na maior economia regional. Em 2013 o PIB industrial da cidade era o 15º maior do país e em 2020 caiu para 39º lugar. O PIB industrial caiu também em números absolutos, regredindo de R\$ 8 bilhões para R\$ 6,5 bilhões. O peso da indústria caiu de 15% para 11% (2013-2020). Essa realidade econômica pode ser um dos fatores que contribuíram para a surpreendente redução da população de Salvador em 9,6% (257.651 pessoas) conforme apontado pelo Censo de 2022<sup>8</sup>.

A perda do dinamismo, segundo o referido economista, se explica por vários motivos, a começar pela ideia que considerou equivocada de que obras de infraestrutura dinamizam a cidade, quando na prática criam empregos temporários. O autor considera ainda um erro básico de planejamento estratégico a especialização econômica da cidade em turismo, entretenimento e tecnologia, ao mesmo tempo em que houve um desestímulo aos investimentos em indústria e na construção civil. Em suas palavras, “nenhuma cidade no mundo sobrevive apenas de turismo e serviços”. Para ele, o foco no desenvolvimento do setor de serviços, estimulando a música, a cultura, as festas, o entretenimento, a economia criativa e as startups representa uma visão ingênua de planejamento.

A falência desse modelo de desenvolvimento se expressa também nos aspectos sociais e raciais. O Mapa da Desigualdade entre as Capitais, recentemente publicado pelo Instituto Cidades Sustentáveis (ICS) e que reuniu 40 indicadores das 26 sedes estaduais brasileiras organizados de acordo com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, apontou que a capital baiana figura na pior posição em 4 ODS: erradicar a pobreza, erradicar a fome, trabalho digno e crescimento econômico e paz, justiça e instituições eficazes. Salvador apresentou dados (relativos a 2021) extremamente precários em dimensões tais como: percentual de pessoas residentes em domicílios particulares com rendimento real domiciliar per capita inferior a US\$1,9 ao dia (11,15%), percentual de crianças menores de 5 anos desnutridas sobre o total de crianças nesta faixa etária (4,03%), PIB municipal sobre a população total (R\$ 20.417,14), número de mortes por homicídio, na faixa etária de 15 a 29 anos (inclusive) ocorridos no município, por 100 mil habitantes (322,75).

Em outros indicadores Salvador figurou na penúltima ou antepenúltima colocação como número disponível de centros culturais, casas e espaços de cultura, taxa de distorção idade-série nos anos finais do Ensino Fundamental (negros/não negros), Razão do rendimento médio real (negros/não negros) e domicílios em favelas. No panorama geral, Salvador foi classificada na 17ª colocação entre as 26 capitais, sendo Curitiba a primeira e Porto Velho a última. Trabalhos anteriores já tinham também apontado a profundidade e a permanência das desigualdades sociorraciais em Salvador e sua vinculação à conformação socioespacial da cidade (Carvalho e Arantes, 2022).

---

<sup>8</sup> Para uma análise inicial do fenômeno, ver <<https://www.brasildefato.com.br/2023/08/24/salvador-em-transformacao-a-dinamica-populacional-recente-da-regiao-metropolitana-no-censo-2022>>, acesso em 03/04/2024 às 11:15h

Uma ampla literatura internacional (Logan e Molotch, 1987, Harvey, 1996, entre outros) e nacional (Arantes, 2000; Vainer, 2000, entre outros) vem questionando a efetividade das políticas que buscam assentar o desenvolvimento urbano nas chamadas “máquinas de crescimento” e no “empresariamento urbano” e/ou subsumi-lo a determinado “planejamento estratégico” plasmado numa afinidade eletiva entre as lógicas da gestão pública e dos atores privados. Apesar das expectativas criadas por esse discurso de “proatividade”, “empreendedorismo” e “negociação entre atores”, as estratégias de empresariamento urbano não vêm apresentando os resultados esperados e não têm contribuído para a melhoria das condições de vida.

As contradições começaram a ficar visíveis já no primeiro “case” considerado de sucesso, Barcelona. De acordo com Arantes (2000), em Barcelona a receita incluiu diversas estratégias associadas ao grande evento Olimpíadas (1992), que passou a fazer parte do modelo a partir da experiência desta cidade. Embora relativamente bem-sucedido por ter mesclado uma gestão urbana de molde empresarial americano e previdenciário-cultural europeu, a experiência de Barcelona teve baixa participação da população no plano, quase inexistência de moradias de baixa renda frente ao estoque ocioso da vila olímpica, periferação crescente da cidade, fim das parcerias ao fim das olimpíadas, entre outras questões. Mais recentemente os moradores de Barcelona têm feito protestos contra o turismo excessivo e o encarecimento das moradias<sup>9</sup>.

Outro aspecto importante é que várias das estratégias de renovação urbanas, como gentrificação, atração de festivais, eventos internacionais, museus e outras são cópias de modelos internacionais já implantados em outras cidades (Harvey, 1996). Se, por exemplo, uma política de water front regeneration (renovação dos portos), conforme aplicada em várias cidades no mundo como São Francisco, Seattle, Sidney, Baltimore, Boston, Londres, Barcelona, Bilbao, Roterdã, Gênova, mas também em Buenos Aires, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife (Fedozzi e Vivian, 2021) pode inicialmente atrair mais turistas, negócios e serviços, tão logo outra cidade o implementa há uma perda das vantagens comparativas. Como destacou Harvey (1996), que observou in loco o que aconteceu na cidade de Baltimore e outras cidades americanas, o vigor de determinados projetos urbanos logo se mostra passageiro.

Boa parte dos discursos que legitimam a implementação dessas políticas se baseia na necessidade de geração de empregos, realidade particularmente relevante numa cidade como Salvador. Porém, como destacaram Logan e Molotch (1987), muitos dos empreendimentos levados a cabo, como aqueles da construção civil, produzem uma “falsa” geração de empregos. Primeiro porque parte dos trabalhadores vem de outras regiões, estados e cidades. Segundo porque muitas dessas atividades são cíclicas, demandam emprego em maior quantidade em determinado momento e logo em seguida suas necessidades cessam ou são reduzidas drasticamente, sem contar a qualidade dos empregos gerados, em geral rotativos e de baixo rendimento.

A ênfase neste tipo de atividade e nos empreendimentos de renovação baseados numa competição intraurbana gera um “jogo de soma zero” no qual um emprego criado num determinado espaço deixa de ser criado em outro, embora a força de trabalho seja móvel e possa se deslocar em busca desses empregos. Segundo Logan e Molotch (1987), a geração de empregos depende mais da política econômica nacional do que de ações pontuais de governos locais. Isso não significa que esses governos não possam implementar políticas econômicas de geração de emprego e renda, mas que as políticas de competitividade baseadas na atração de recursos e capitais externos não logram garantir a produção de empregos em nível sustentado.

Outro aspecto relevante, destacado por Harvey (1996), é a tendência das estratégias de empresariamento urbano elevarem o custo geral de vida. Atividades turísticas, festivais artísticos, implantação de hotéis e gentrificação do centro histórico tendem a aumentar os custos com habitação, transporte e alimentação (Harvey, 1996). Está bem consolidado na literatura o reconhecimento de como a panaceia do turismo, como definiu Mendes (2017) para o caso de Lisboa, implica

---

<sup>9</sup>Disponível em <<https://g1.globo.com/turismo-e-viagem/noticia/2024/07/08/moradores-protestam-contratistas-em-barcelona.ghtml>>, acesso em 13/07/2024 às 7:44h.

consideravelmente na capacidade de determinados grupos sociais, pobres e idosos, habitarem os bairros que passam por processos de valorização, o que agrava a segregação residencial e a fragmentação socioespacial, ainda que estas atividades possam contribuir para o desempenho econômico e a ampliação da arrecadação tributária.

É importante destacar que esses programas de empresariamento da gestão urbana muitas vezes se pautam na construção de condições simbólicas de valorização das estratégias, produzindo uma espécie de patriotismo da cidade (Logan e Molotch, 1987, Havery, 1996 e Vainer, 2000). Para Vainer (2000, p. 97), essa lógica abre espaço para a construção de um governo ideologicamente capaz de manter a trégua e a coesão interna. A grande questão aqui é que esse tipo de governo, para além de ameaçar o pluralismo político, tende a se concentrar em discursos mais fundamentados no espetáculo e na imagem dos projetos urbanos e do que nos seus conteúdos e nos reais problemas que cada cidade em específico enfrenta, restando a pergunta: Era exatamente disso que a cidade necessitava? O que dizem os cidadãos e as organizações da sociedade civil?

### 3. Considerações Finais

Como visto, diversos espaços urbanos ao redor do mundo vêm adotando políticas de empreendedorismo urbano por conta do enfraquecimento ou insuficiência das políticas redistributivas e de desenvolvimento regional, o que tem gerado o crescimento da competitividade entre territórios e a ampliação das desigualdades, da diferenciação, da polarização e da fragmentação (Brenner, 2019).

Essa realidade não é diferente em Salvador, que vem aplicando tais estratégias desde o início dos anos 90, por conta do processo de desindustrialização e da escassez de investimentos públicos federais ao longo da referida década. Assim, desregulou os controles públicos e acelerou a máquina de crescimento urbano. É importante aqui questionar se isso se deu por “necessidade” ou por “escolha política”. Evidentemente trata-se de uma escolha na medida em que no Brasil, diferentemente dos EUA, o federalismo fiscal propicia aos municípios acesso a um conjunto de recursos, sejam repasses diretos constitucionais ou vinculados a políticas (Marques, 2016). Assim, nossos municípios não são tão dependentes das arrecadações derivadas do uso do solo como ocorre nos municípios americanos. Isto posto, a implementação das máquinas de crescimento só pode ser explicada por uma hegemonia ideológica dos ideários neoliberais que, conforme definido por Arantes (2000), se transformou num pensamento único nas cidades.

Analisando o contexto americano, Brenner (2019) identifica algumas contratendências da organização do espaço estatal nacional que protegeriam, por assim dizer, as cidades dessa eterna busca pelo crescimento, tais como maior regulação social dos capitais privados, menor autonomia dos municípios na implementação de determinadas políticas, maior redistribuição fiscal entre os entes com impostos oriundos não apenas do crescimento local, fontes fiscais não derivadas dos mercados de títulos e maior controle sobre a fragmentação institucional.

Isso significa que a própria formação do espaço do Estado nacional tem um impacto relevante sobre os padrões de governança urbano, que são, portanto, multiescalares. Nesse aspecto, conforme definiu Luiz Cesar Ribeiro (2002, p. 28), superar as dificuldades das cidades brasileiras requer a articulação de três dimensões: a primeira, de caráter emergencial, relaciona-se ao papel da retomada dos investimentos urbanos na geração imediata de empregos e renda; a segunda, refere-se à promoção da melhoria das condições urbanas de vida das massas através da oferta de bens públicos e serviços coletivos; e, a terceira, diz respeito à ativação da experiência de democracia urbana. Em síntese, superar o estado atual das coisas exige a inclusão novamente dos espaços urbanos e de suas populações no orçamento público.

A reflexão sobre esse nível nacional é fundamental para, então, partir para o debate da questão local de Salvador. Portanto, em qual estratégia econômica esta cidade deve se pautar? Em 2006, o economista Paulo Henrique de Almeida

apontava que, pelo tamanho absoluto da população de Salvador, sua densidade e taxa de crescimento, a cidade apresentava condições e potenciais para o desenvolvimento de uma economia de urbanização: pequenas indústrias de alimentos, vestuário ou mobiliário residencial, comércio varejista, prestação de serviços pessoais, serviços de alimentação, cadeias de supermercados, franquias de varejo, etc. Porém, ele destacava que estrategicamente três tipos de serviços seriam essenciais à economia metropolitana: a) Business services – serviços de consumo intermediário, entre os quais serviços empresariais intensivos em conhecimento; b) Serviços sociais de consumo coletivo – serviços de educação e saúde e; c) Turismo de lazer e de negócios – turismo cultural e de eventos.

Para o autor, seriam esses setores da nova economia de serviços, aqueles considerados superiores, que poderiam levar Salvador a uma condição de uma economia metropolitana capaz de expandir sua hegemonia no Nordeste e até mesmo sobre outras regiões do país. Passados quase duas décadas desta avaliação, quais os caminhos futuros para o desenvolvimento econômico e social de Salvador? Salvador seguirá insistindo nas atividades artísticas, nas festas, no turismo de sol e mar e na construção civil?

Como resultado dessa escolha, o que se vê é que Salvador permanece sendo uma cidade pobre e periférica, marcada pela elevada informalidade das ocupações, alto desemprego e precariedade laboral e urbana. Como lidar com essa situação estrutural? Em parte, talvez seja importante assumir que esta realidade não muda a curto prazo, de modo que as estratégias de modernização da estrutura produtiva devam ser associadas com uma transição para a economia popular de sobrevivência e com políticas públicas de qualificação da força de trabalho e apoio às pequenas e microempresas. Isto é, talvez seja muito mais produtivo focar na dinâmica interna da cidade, com seus potenciais e vicissitudes, do que permanecer investimento em estratégias de competição intraurbana e city marketing. Ou ainda, talvez seja a hora de avançar para uma reflexão mais aprofundada sobre a necessidade de implantar um programa de decrescimento, o que não significa recessão ou diminuição do padrão de vida, mas uma reorganização das prioridades econômicas para que sejam enfatizados menos os aspectos monetários e tributários e sejam privilegiados as dimensões da qualidade de vida, justiça social e sustentabilidade ambiental.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo H. (2006). A economia de *Salvador* e a formação de sua Região Metropolitana. IN: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (orgs.). *Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA.
- ARANTES, Otília. B (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 11-74). Petrópolis, RJ: Vozes.
- BRENNER, Neil (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- ARANTES, Rafael. De; Pereira, Carla G. A. (2020). Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 287-312.
- BRENNER, Neil (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BRENNER, N (2019). *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*. New York: Oxford University Press.
- CARVALHO, Inaiá (2013). Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. *Cad. CRH, Dez. vol.26, no.69, 545-562*.
- CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto (2013). A cidade como negócio. *EURE*, vol. 39, n.118, septiembre, 5-26.

Carvalho, I. M. ., & Arantes, R. A. (2022). TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA URBANA E DESIGUALDADES SOCIAIS: reflexões a partir da trajetória de Salvador. Caderno CRH, 35, e022032.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi (1996). As cidades como atores políticos. Novos Estudos CEBRAP, jul., n. 45, 152-166.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian (2016). A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo.

Fedozzi, L., & Vivian, M. (2021). Uma sociologia das políticas de waterfront regeneration no Brasil: análise de três casos emblemáticos. Sociedade E Estado, 36(02), 719–743.

HARVEY, David (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. IN: Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, 48-64.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Herschel, Tassilo, Newman, Peter (2017). Cities Joining States as International Actors. In: Cities as International Actors. Palgrave Macmillan: London.

IVO, Anete Brito Leal (2002). Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. Cadernos Metrôpole, n. 8, 2º sem, 9-32.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis (1983). Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. IN: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (orgs.). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, São Paulo: Brasiliense.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey (1987). Urban Fortunes: the political economy of place. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

MARQUES, Eduardo (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. RBCS, vol. 32, n. 95, 1-18.

Mendes, L. (2017). Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. Cadernos Metrôpole, 19(39), 479–512.

RIBEIRO, Luiz Cesar. Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade IN: \_\_\_\_\_ (org.) Reforma Urbana e Direito à Cidade: Questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 15-32.

VAINER, Carlos. B (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos (pp. 75-104). Petrópolis, RJ: Vozes.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## UMA ABORDAGEM DOS ASPECTOS METROPOLITANOS CONTIDOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES DE JUAZEIRO DO NORTE E SOBRAL -CE

Alania Maria Leal Gouveia (UFCA)

Diego Coelho do Nascimento (UFCA)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

A presente pesquisa aborda as revisões dos Planos Diretores dos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral, no estado do Ceará, com ênfase nas dinâmicas metropolitanas e nos desafios que envolvem a integração regional. Assim, a análise demonstra a relevância da presença da cooperação entre municípios na implementação eficaz das políticas públicas e nas estratégias que buscam o desenvolvimento sustentável. Através de métodos qualitativos, o estudo analisou documentos e revisões bibliográficas a fim de verificar as principais diretrizes e desafios presentes nos novos Planos Diretores, explorando aspectos socioeconômicos, ambientais e de governança. As respectivas revisões expressam compromisso renovado com a sustentabilidade e a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, salientando a relevância de uma coordenação metropolitana a fim de superar os desafios urbanos. Os resultados apresentam a demanda de uma estrutura institucional sólida e integrada, conforme define as diretrizes do Estatuto da Metrópole no intuito da promoção do desenvolvimento urbano inclusivo e participativo.

**Palavras-chave:** Integração regional; Planos Diretores; Regiões metropolitanas do interior cearense.

## ABSTRACT

This research addresses the revisions of the Master Plans for the municipalities of Juazeiro do Norte and Sobral, in the state of Ceará, with an emphasis on metropolitan dynamics and the challenges involving regional integration. Thus, the analysis demonstrates the relevance of the presence of cooperation between municipalities in the effective implementation of public policies and strategies that seek sustainable development. Using qualitative methods, the study analyzed documents and bibliographic reviews in order to verify the main guidelines and challenges present in the new Master Plans, exploring socioeconomic, environmental and governance aspects. The respective revisions express a renewed commitment to sustainability and improving the quality of life of its citizens, highlighting the relevance of metropolitan coordination in order to overcome urban challenges. The results present the demand for a solid and integrated institutional structure, as defined by the guidelines of the Metropolis Statute with the aim of promoting inclusive and participatory urban development.

**Keywords:** Regional integration; Master Plans; Metropolitan regions of the interior of Ceará.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar comparativamente aspectos metropolitanos discutidos nos Planos Diretores (PDs) dos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral, uma vez que este instrumento desempenha relevante função de planejamento urbano e de gestão territorial. Juazeiro do Norte e Sobral, respectivamente, 1º e 2º maiores municípios do interior do estado do Ceará são alvo da pesquisa por serem cidades médias<sup>1</sup> e centralidades das Regiões Metropolitanas (RMs), além de vivenciarem um processo de crescimento econômico e demográfico que reforça sua posição na hierarquia urbana do Nordeste brasileiro. Desse modo, a presente pesquisa se dedica a abordagem das revisões dos Planos Diretores dos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral, no estado do Ceará, enfatizando as dinâmicas metropolitanas e os desafios que envolvem a integração regional.

A Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) contemplou em seu texto diretrizes para a elaboração dos Planos Diretores, que consiste num instrumento de política urbana previsto pela Constituição de 1988 (arts. 182 e 183). Desse

---

<sup>1</sup> A classificação delas, pelo enfoque funcional, sempre esteve associada à definição de seus papéis regionais e ao potencial de comunicação e articulação proporcionado por suas situações geográficas, tendo o consumo um papel mais importante que a produção na estruturação dos fluxos que definem o papel intermediário dessas cidades. (SPOSITO, 2001, p.635)

modo, estes são capazes de nortear o planejamento e o crescimento das cidades, e o seu processo de revisão é indispensável aos municípios que apresentam população superior a 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas (dentro outros requisitos) e deve ser revisado ao menos decenalmente (Brasil, 2001).

As principais temáticas abordadas na revisão dos PDs de Juazeiro do Norte e Sobral são a base deste estudo, pois a partir delas é que se traça o panorama das prioridades inseridas nos instrumentos legais que guiam as políticas públicas para cada eixo. Por ambos municípios integrarem RMs é importante verificar como o planejamento urbano e territorial deles dialoga com o planejamento metropolitano em si.

Neste eixo, o planejamento urbano surge como “estrutura lógica simultaneamente estruturada e estruturante de formas de pensar e agir, campo de disputa e conflito mediado pela linguagem” (Silva *et al.*, 2017, p. 165), e o planejamento metropolitano como instrumento amplo de desenvolvimento local designado a nortear as práticas de múltiplos atores sociais para propiciar um planejamento urbano mais inclusivo (Lacerda *et al.*, 2000).

Para Carmo (2018, p. 319), “o alcance das diversas relações em um espaço supramunicipal circunscrito, permite definir a região metropolitana como unidade de planejamento”, ou seja, suas interações perpassam os limites individuais dos municípios, o que requer um planejamento integrado.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) é o instrumento legal para fixar diretrizes gerais voltadas ao planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum (FPIC's), sejam em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, bem como as normas gerais que tratam do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e demais ferramentas de governança interfederativa, além de estabelecer critérios para o fortalecimento da União no que tange à governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, tendo como base o devido amparo constitucional (Brasil, 2015).

O Estado do Ceará apresenta três regiões metropolitanas: a) RM de Fortaleza; b) RMCariari; c) RM de Sobral. A RM de Fortaleza exerce mais influência pelo fato de Fortaleza ter *o* de metrópole e ser uma das cidades mais populosas do Brasil e a maior do Estado, totalizando 2.428.678 habitantes e 15 municípios na RM. A RMCariari possui Juazeiro do Norte como cidade pólo, com um total de 286.120 habitantes, figurando como o terceiro município mais populoso do Ceará e, além disso, apresenta 9 cidades no eixo da RM. Por fim, Sobral surge como o quinto município mais populoso do Estado e assume a centralidade da RM de Sobral, com um total de 18 municípios no bojo da RM (IBGE, 2022).

Os municípios de Sobral e Juazeiro do Norte foram escolhidos para a abordagem desta pesquisa por se destacarem nas categorias de únicas Capitais Regionais<sup>2</sup> presentes no interior do Estado do Ceará. Sobral surge como Capital Regional de nível “C” e apresenta 29 municípios na sua área de influência. Juazeiro do Norte é Capital Regional de nível “B”, possuindo área de influência que abarca 64 municípios, ou seja, bem mais que o dobro de Sobral (Regic, 2018).

Os municípios estudados passaram recentemente por processos de revisão dos seus planos diretores, fato que que motivou o questionamento do presente estudo: Como as revisões dos planos diretores das “Capitais regionais” e polos metropolitanos de Juazeiro do Norte e Sobral no Ceará dialoga com o planejamento metropolitano?

De um lado, temos Juazeiro do Norte representando o município central da RMCariari desde 2009. Ressalta-se que o PDM/JN iniciou sua fase de revisão em 2021 e concluiu sua última fase em novembro de 2023 com a realização da última audiência pública, porém ainda aguarda aprovação na Câmara Municipal. Do outro, temos Sobral como a centralidade da RMS desde 2016, onde inclusive vigora o Plano Diretor revisado, que iniciou seu processo de revisão em 2019 e finalizou em

<sup>2</sup> Conforme dados do último Regic (2018), as Capitais regionais que são denominadas como centros urbanos dotados de uma elevada concentração de práticas de gestão, porém com alcance menor quando se trata da área geográfica e são representadas por 97 cidades brasileiras.

2023 com a aprovação na Câmara Municipal, passando a vigorar desde o mês de fevereiro de 2024. Destaca-se que o documento passa pela sua segunda revisão, cumprindo o que dita a legislação.

Portanto, a presente pesquisa aborda as revisões dos Planos Diretores dos municípios de Juazeiro do Norte e Sobral, no estado do Ceará, com ênfase nas dinâmicas metropolitanas e nos desafios que envolvem a integração regional. Desse modo, a pesquisa dedica-se à análise de temas vinculados à inserção do planejamento metropolitano e como este é evidenciado especialmente em instrumentos como os PDs de Juazeiro do Norte e Sobral, no intuito de reunir estratégias de integração e um olhar reflexivo referente ao avanço de um arcabouço político-institucional metropolitano.

Além desta Introdução, o presente trabalho se estrutura com a Metodologia utilizada para a abordagem, Referencial teórico da temática explorada, Resultados e discussão das análises feitas sobre as revisões dos Planos Diretores de Juazeiro do Norte e Sobral, Considerações Finais e Referências utilizadas para sua construção.

## **METODOLOGIA**

A metodologia adotada para esta pesquisa abrange uma abordagem exploratória, com o propósito de analisar o problema em estudo. Portanto, a pesquisa se utiliza de métodos qualitativos que procuram compreender e detalhar as relações, onde o pesquisador também se insere como ferramenta da pesquisa Souza *r* (2011, p. 222).

A fim de aprofundar a análise das informações apresentadas, esta pesquisa qualitativa coletou dados através de:

a) Revisão bibliográfica, que para Gil (2002, p.162) é “dedicada à contextualização teórica do problema e a seu relacionamento com o que tem sido investigado a seu respeito”. Destarte, incorporou a leitura e análise de livros, revistas e artigos científicos que abordam a temática em plataformas como Google Acadêmico e Scielo;

b) Análise documental, que para Souza *r* (2011, p. 223) compreende a identificação, verificação e apreciação de documentos com uma finalidade própria, onde se recomenda uso de fonte paralela e simultânea de informações a fim de acrescentar dados para permitir a contextualização das informações demonstradas nos documentos. Para isso, foram utilizados dados do Censo Demográfico do IBGE (2022), conceito da Regiões de Influência das Cidades-Regic (2018), o PDM/JN e o PDM/Sobral, bem como suas respectivas minutas de lei.

No que concerne à revisão dos Planos Diretores de Juazeiro do Norte e Sobral, ocorrido entre o período de 2021-2023 (PDM/JN) e 2019-2023 (PDM de Sobral), os elementos analisados e comparados nos municípios em estudo estão expressos no Quadro 1:

**Quadro 1 - Elementos analisados e comparados em Juazeiro do Norte e Sobral**

<b>ELEMENTOS</b>
a) Questões territoriais e urbanas;
b) Meio Ambiente e sustentabilidade;
c) Aspectos socioeconômicos, históricos e culturais;
d) Gestão e governança.

Fonte: autoria própria, 2024.

Enfatiza-se que apenas no município de Sobral o instrumento está em vigência por ter sido aprovado na Câmara Municipal e sancionado pelo prefeito, fase esta que ainda está pendente no PDM/JN, muito embora este já tenha os respectivos documentos analisados pela equipe competente.

## 1 PLANEJAMENTO URBANO E METROPOLITANO EM CIDADES MÉDIAS: UM REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico aborda conceitos no que concerne o planejamento urbano e metropolitano, tendo como perspectiva as cidades médias. Desse modo, se apresentam concepções acerca dos Planos Diretores como instrumentos de política urbana municipal.

Para Harvey (1976) o planejamento urbano possui finalidade de produção, manutenção, gerenciamento e coordenação no que se refere aos investimentos em capital fixo, como sistema viário, redes de água e esgoto, redes elétricas, dentre outras.

Destaca-se que ações estruturadas para propiciar a organização dos municípios por meio do planejamento urbano são necessárias à qualidade de vida da população. Para isso, o Plano Diretor surge como uma dessas ferramentas capazes de orientar o desenvolvimento a longo prazo de um município em perspectivas que envolvem questões voltadas ao meio ambiente, uso e ocupação do solo, infraestrutura, habitação e mobilidade urbana Oliveira *et al.* (2010, p.64).

A amplitude do planejamento metropolitano, o define como instrumento de desenvolvimento local destinado às ações de múltiplos atores sociais para propiciar um planejamento urbano mais inclusivo (Lacerda *et al.*, 2000). A partir disso, se reflete a cooperação entre atores para a concretização de arranjos que contemplem a integração urbana e regional.

A Constituinte estabelece que os Estados foram incumbidos pela organização regional, portanto possuem competência para criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes almejando integração da organização, planejamento, bem como execução das FPICs (Brasil, 1988).

As interfaces que entrelaçam os municípios e as RMs atravessam questões que abrangem a seara política, econômica e social, o que aponta para um olhar complexo e que devem interagir, uma vez que a criação de uma RM pode representar um instrumento determinante de gestão e planejamento urbano-regional, muito embora possa estimular a densidade urbana devido à destinação de recursos.

No Brasil, a rede urbana apresenta a seguinte estrutura: a) metrópoles globais; b) metrópoles nacionais; c) metrópoles regionais; d) centros regionais ou cidades médias; e) cidades de pequeno e médio porte (Silva, 2024). Aponta-se que as cidades médias serão o foco desta análise.

As cidades médias cresceram impulsionadas devido ao fenômeno da metropolização, onde estas por vezes assumem características das metrópoles por ocupar estratégica posição na rede urbana, além de prover mediações entre grandes centros urbanos e pequenas aglomerações interioranas (Brasil, 2015).

Na década de 1970, eclodiu-se um significativo número de cidades médias no Brasil, resultando em importantes mudanças no eixo econômico e na própria estrutura da rede urbana. Tal acontecimento culminou uma série de episódios como a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) e um crescente número populacional, e em consequência disso desencadeou-se o fenômeno da metropolização, que não é uma característica somente das metrópoles, pois as cidades médias também podem assumir esses atributos sem tal denominação (Gurgel, 2017, p. 842).

A cidade que assume característica de média é aquela compreendida como centros regionais capazes de exercer influência no mercado, produção e distribuição de bens e serviços. Em decorrência disso, a acessibilidade se intensifica para

a cidade pólo devido à expansão da malha urbana a fim de propiciar acesso com as cidades circunvizinhas, que naturalmente irão depender dos serviços ofertados nesta centralidade (Martínez Navarro *et al.*, 2020).

A conurbação surge como marca deste processo vivenciado geralmente no entorno da cidade central e é definida por (Santos *et al.*, 2015, p. 38) como a união de cidades desconsiderando limites territoriais quantitativos em favor de uma modificação qualitativa na centralidade urbana, ocasionando a extensão estabelecida nessa área de influência, almejando integração com os demais centros e consiste no mais notório aspecto deste fenômeno.

A conurbação nem sempre ocorre em áreas metropolitanas, pois esta também ocorre quando há uma associação social e econômica (Villaça, 2001, p. 51). Na concepção de Jamarillo (2008, p. 2), este fenômeno se apresenta com mais características que ultrapassam o território e fatores socioeconômicos, já que considera outras dinâmicas de integração como a cultura e a política.

Os movimentos pendulares são outra característica desta configuração, e são entendidos como deslocamentos temporários de indivíduos que residem nas cidades do entorno para a cidade central visando uma finalidade específica. Ressalta-se que esses movimentos se distinguem da migração pelo fato de se serem de caráter provisório. A exemplo disso observam-se os fluxos para o trabalho, estudo e o uso de equipamentos e serviços. (Moura *et al.*, 2005, p.123).

Para que ocorra uma satisfatória organização das centralidades percebidas nas RMs, alguns instrumentos de planejamento são essenciais. Portanto, os Planos Diretores e as leis orgânicas são citados como estratégias que instituem este planejamento.

O PD é um instrumento de política urbana executado pelo Poder Público municipal, porém deve ser aprovado pela Câmara Municipal e se faz obrigatório em cidades que possuam mais de vinte mil habitantes a fim de proporcionar o desenvolvimento e a expansão urbana. Assim, a propriedade atinge sua função social no momento em que respeita às exigências postas neste instrumento (Brasil, 1988).

Apesar destas exigências, a obrigatoriedade do PD na seara municipal só foi inserida muitos anos após sua previsão constitucional por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), onde passou a ser exigido para os municípios com mais de vinte mil habitantes (Brasil, 2001).

Os municípios de Juazeiro do Norte e Sobral comportam infraestrutura de rede urbana perante a conjuntura dos seus fluxos e se classificam como cidades médias, onde os requisitos perpassam indicadores demográficos e transcendem outras determinantes como a socioespacial e geográfica. Ressalta-se que estas ainda funcionam como o intermédio na oferta de bens e serviços que favorecem a economia local (Ferreira, 2010).

## 2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões desta pesquisa apresentam as seguintes seções: 2.1 Revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte – CE e 2.2 Revisão do Plano Diretor de Sobral – CE. Enfatiza-se que o foco desta análise reside nos aspectos metropolitanos.

### 2.1 Revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte – CE

Conforme o Censo 2022, Juazeiro do Norte está localizada no Sul Cearense, apresenta área de 258,788 km<sup>2</sup>, contabiliza 51,44 km<sup>2</sup> de área urbanizada e possui um quantitativo de 286.120 habitantes. [Em 2021, registrou PIB *per capita* de R\$18.381,08 e tem como principal atividade econômica varejista, além do destacado turismo religioso em torno da figura do Padre Cícero Romão Batista (IBGE, 2022).

O PDM/JN apresenta propostas no bojo de sua revisão a fim de atender necessidades que surgem em consequência da expansão e desenvolvimento urbano e regional. Em Juazeiro do Norte, o último instrumento normatizador foi o PDDU vigente desde o ano 2000, ou seja, há uma urgente necessidade em revisá-lo tendo em vista que já se passaram 23 anos e o município atravessou mutações em múltiplos setores que vão desde a aspectos sociais, ambientais, territoriais e de gestão e governança.

A equipe técnica responsável pela revisão do PDM/JN engloba esforços de uma coordenação e consultores técnicos. Frisa-se que a revisão foi coordenada majoritariamente por uma equipe de docentes da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

O PDM/JN iniciou sua fase de revisão em 2021 e concluiu sua última fase recentemente, pois a realização da derradeira audiência pública ocorreu em novembro de 2023, porém está pendente de aprovação.

O documento pautou-se em: 1 - Aspectos ambientais; 2 - Ordenamento territorial e urbano; 3 - Aspectos socioeconômicos, históricos e culturais; 4 - Governança e Gestão. Dentre as legislações complementares, estão presentes: Código de Posturas; Código de Obras e Edificações; Lei de Uso e Ocupação do Solo; e Lei do Sistema Viário (Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte-CE, 2024).

Em sua revisão, o PDM/JN possui como grande marca a **integração regional e metropolitana**, e destaca a colaboração entre os municípios vizinhos da RMCariiri. Por este motivo, o documento destina ações específicas para estimular a integração entre os municípios (Tabela I):

**Tabela I – Eixos e temáticas estabelecidos na revisão do PDM/JN**

EIXOS	TEMÁTICAS
Ambiental	Recursos hídricos; Abastecimento de água; Esgotamento sanitário; Resíduos sólidos; Drenagem urbana; Solos; Zoneamento ambiental.
Ordenamento territorial e urbano	Aspectos socioespaciais, infraestruturais, de serviços e equipamentos urbanos; Uso e ocupação do solo urbano; Mobilidade urbana; Dinâmica imobiliária e habitação;
Aspectos socioeconômicos, históricos e culturais	Diagnóstico socioeconômico; Diagnóstico do desenvolvimento econômico; Diagnósticos do patrimônio histórico, cultural, ambiental e arquitetônico do município.
Governança e gestão	Planejamento e gestão municipal; Instrumentos fiscais e financeiros; Participação e controle social.

Fonte: Elaborado a partir de dados da revisão do PDM/JN(2024).

O PDM/JN definiu com mais precisão os aspectos que necessitam de uma atuação mais contundente do Poder Público. Certamente isso é percebido quando se detecta a valorização de alguns **aspectos de ordem ambiental** como a economia sustentável, ferramentas de uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's), políticas de incentivo à qualificação profissional e políticas de atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade social (PDM/JN, 2024).

A expansão e requalificação do Distrito Industrial do Cariri como **aspecto socioeconômico** relevante, tendo em vista o potencial econômico percebido com a instalação de diversos ramos empresariais que se formaram desordenadamente nos últimos anos. Portanto, criar e institucionalizar o Distrito Industrial indica um crescimento direcionado no território, além de gerar um menor impacto ambiental e qualidade de vida (PDM/JN, 2024, p. 230).

Com relação aos **transportes públicos e mobilidade**, o PDM/JN aponta melhorias na malha viária e aponta criação de terminal integrado de transportes públicos metropolitanos a fim de satisfazer a demanda da população fixa e flutuante no que tange ao sistema de transporte coletivo considerando todos os seus modais, sendo sugerida a criação do bilhete único (PDM/JN, 2024, p. 235). Outro exemplo, são ampliações de operações aéreas no Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes em parceria com os municípios da RMCariri (PDM/JN, 2024, p. 33)

A partir disso, compreende-se as possíveis nuances que podem determinar as prioridades da cidade, onde observa-se fatores de ordem local que direcionam para um caminhar das ações do poder público. Um desses dilemas, diz respeito às ações que circundam as políticas de desenvolvimento, tendo em vista **fatores culturais** que tornam o município berço de fé e religiosidade, onde há um ciclo de romarias consolidado durante todo o ano e que possui aspectos vinculados à cultura e desenvolvimento econômico da cidade e região.

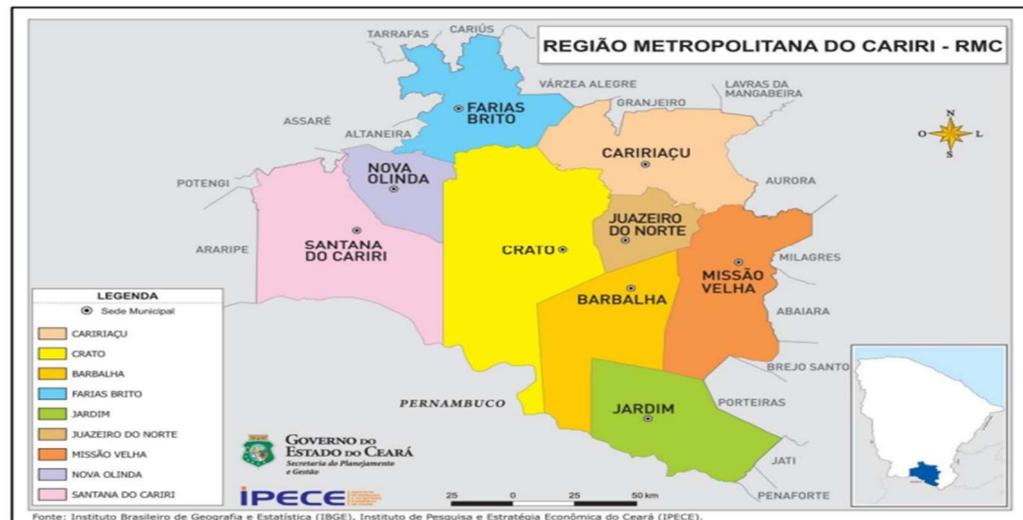
Quanto aos **aspectos educacionais**, percebe-se o quanto o município intensificou nos últimos anos o número de estudantes do próprio local e dos municípios vizinhos por constituir um pólo de ensino influente na região por contar com Centros Universitários da iniciativa pública e privada, como a Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Regional do Cariri (URCA), Centro Universitário Leão Sampaio (UNILEÃO), Centro Universitário Paraíso (UNIFAP) e de outras instituições de ensino privadas que não são de iniciativa local.

Em relação ao **eixo da saúde**, foram citadas melhorias de equipamentos públicos para garantir a estrutura dos existentes e criação de novos como as UBS e hospitais públicos como o Hospital e Maternidade São Lucas, Hospital Infantil Maria Amélia e as Unidades de Pronto Atendimento (UPAS) (PDM-JN, 2024).

O **eixo da gestão** também foi considerado com pertinência, trazendo ações voltadas ao planejamento estratégico municipal de longo prazo em consonância com instrumentos de planejamento, a exemplo do PPA, PDM e Planos Setoriais. Além disso, mencionar a política de cidade inteligente, inovação e governo aberto neste eixo foi outro aspecto inovador, como também as diretrizes vinculadas à política de cooperação entre governo, sociedade, setor produtivo e academia (PDM-JN, 2024).

Os aspectos trazidos visam integração metropolitana por meio de eixos estratégicos e com olhar voltado à sustentabilidade na Região Metropolitana do Cariri (RMCariri), situada ao Sul do Estado do Ceará e instituída a partir da Lei 78/2009. Sua composição comporta nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Farias Brito, Caririçu, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (Figura 2):

**Figura 1 – Mapa político da Região Metropolitana do Cariri (RMCariri)**



Fonte: IBGE e IPECE.

Apesar de Juazeiro do Norte se destacar como centralidade, os municípios de Crato e Barbalha são incluídos neste eixo e formam popularmente a nomenclatura conhecida como “CRAJUBAR”. Tal acontecimento registra forte fusão física e funcional destas cidades, que além de conurbadas compartilham equipamentos, bens e serviços de maneira mais nítida, além dos problemas comuns advindo desta configuração (Gurgel, 2017).

**Quadro 2 - Elementos de Integração Metropolitana no Plano Diretor de Juazeiro do Norte**

Diretrizes	Políticas	Ações
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a integração, articulação e compatibilização das ações governamentais com os municípios vizinhos;</li> <li>- Estimular o desenvolvimento socioeconômico e sustentável da região;</li> <li>- Identificar e valorizar as vocações e complementaridades dos municípios da RM Cariri;</li> <li>- Captar recursos a fim de implementar ações e projetos do PDU;</li> <li>- Promover a integração ambiental e turística da região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover o planejamento e gestão da RMCariri;</li> <li>- Auxílio na execução de políticas de gestão e planejamento regionais;</li> <li>- Buscar por parcerias públicas, institucionais e privadas;</li> <li>- Captação de recursos financeiros;</li> <li>- Verificar as potencialidades turísticas e ambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular a cooperação entre Juazeiro do Norte e os demais municípios da RMCariri para execução das FPICs;</li> <li>- Promover a articulação com o governo estadual e a Assembleia Legislativa para implementação do PDU;</li> <li>- Buscar parcerias com entidades públicas e privadas para execução de projetos integrados;</li> <li>- Desenvolver programas de incentivo à atração de investimentos para a região;</li> <li>- Criar roteiros turísticos regionais e promover ações de educação ambiental compartilhada.</li> </ul>

Fonte: Elaborado a partir de dados da revisão do PDM/JN (2024).

Diante disso, aplicar ferramentas de promoção ao desenvolvimento urbano e metropolitano são primordiais na revisão do PDM/JN, já que Juazeiro do Norte ocupa posição geográfica estratégica e necessita de urgente fortalecer a colaboração metropolitana para impulsionar o seu progresso.

## 2.2 Revisão do Plano Diretor de Sobral - CE

O município de Sobral localiza-se no Centro-Oeste do Estado do Ceará, com área de 2.068,474 km<sup>2</sup>, com 31,17 km<sup>2</sup> de área urbanizada e população de 203.023 habitantes. Em 2021, a cidade apresentou R\$25.396,38 de PIB per capita e tem como atividade econômica principal a fabricação de calçados (IBGE, 2022).

A revisão do PDM/Sobral já está em sua segunda revisão. A mais recente iniciou desde o ano de 2019 e encerrou em 2023 com aprovação do documento, sendo mais extensa devido interferências do período pandêmico.

A Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (Seuma) realizou papel crucial na definição de competências para elaboração do documento e das legislações que preveem o planejamento municipal, o que demonstra um engajamento dedicado da equipe em termos de organização e planejamento que fazem parte das prioridades da atual gestão local.

O PDM/Sobral entrou em vigência no ano de 2024 e explora a **integração metropolitana** sob uma perspectiva diferenciada. O município posiciona-se como núcleo de desenvolvimento regional no Vale do Acaraú e visa fortalecer aspectos de infraestrutura e serviços urbanos como atrativos de investimentos para que seus habitantes tenham mais qualidade de vida. As políticas setoriais que se destacam envolvem (Tabela II):

**Tabela II – Eixos e temáticas estabelecidos na revisão do PDM/Sobral**

EIXOS	TEMÁTICAS
Ambiental	Preservação e ampliação das áreas verdes; Implementação das tecnologias que visem a retenção e percolação das águas pluviais; Construções sustentáveis/uso de energias alternativas e limpas; Gestão ambiental e recuperação de áreas degradadas no município; Educação ambiental e práticas sustentáveis.
Urbano	Redução das desigualdades territoriais; Adensamento ordenado; Regularização fundiária em relação aos núcleos informais; Valorização do patrimônio cultural; Fortalecimento da economia municipal; Gestão urbana democrática.
Infraestrutura	Sistema de esgotamento sanitário; Urbanização e requalificação de áreas específicas; Manutenção das estações de tratamento de efluentes; Identificar e mitigar as fontes de poluição.
Mobilidade urbana	Ações de efetiva conectividade viária; Ações de segurança no trânsito; Rotas para circulação das cargas pesadas; O uso de modos sustentáveis de transporte (caminhabilidade e ciclovias).
Desenvolvimento econômico	Ações de empreendedorismo e inovação; Auxílio à produção agrícola sustentável; Redistribuição espacial no que tange às oportunidades econômicas.
Social	Promoção da saúde e educação; Acesso amplo aos equipamentos públicos e serviços; Políticas direcionadas à habitação social.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do PDM/Sobral (2024).

Vislumbra-se algumas estratégias para alcançar este fim, como o desenvolvimento de **infraestrutura do transporte** para conectar Sobral com municípios da região, além de parcerias intermunicipais para gestão de serviços e execução de projetos que tratam do interesse comum. O PDM/Sobral busca investir na melhoria da infraestrutura viária e na integração dos sistemas de transporte público, tanto municipal quanto intermunicipal. O PDM/Sobral propõe criação de corredores de transporte, além do desenvolvimento das condições das rodovias que unem Sobral a outros municípios, o que contribui para a fluidez do fluxo de pessoas e mercadorias, gerando integração regional (PDM/Sobral, 2024).

Nos **aspectos ambientais**, o PDM/Sobral enfatiza a sustentabilidade com o investimento de políticas de gestão eficiente dos recursos naturais e a execução de práticas urbanas de modo sustentável. Indica a proteção das áreas verdes através da criação de parques urbanos aliados a uma eficiente educação ambiental e a participação da comunidade relativos aos processos de planejamento. Ainda menciona implantação dos Corredores de Integração Ecológica como os Parques Lineares integrados ao Sistema Municipal de Áreas Verdes, e, além disso, o PDM/Sobral prioriza criação de um Código Ambiental para ser elaborado em um prazo de 5 anos (PDM/Sobral, 2024, p. 122).

As **políticas de desenvolvimento social**, envolvem o estabelecimento de políticas públicas distributivas a fim de assegurar direitos sociais fundamentais para combater desigualdades socioeconômicas percebidas no território para promoção da justiça social e o bem-estar da população. Assim, o PD destina ações dedicadas à saúde e o aperfeiçoamento contínuo dos seus indicadores através da intersetorialidade de políticas públicas nas áreas que abrangem o saneamento, educação, segurança, urbanismo, habitação, assistência social, dentre outras (PDM/Sobral, 2024, p.42).

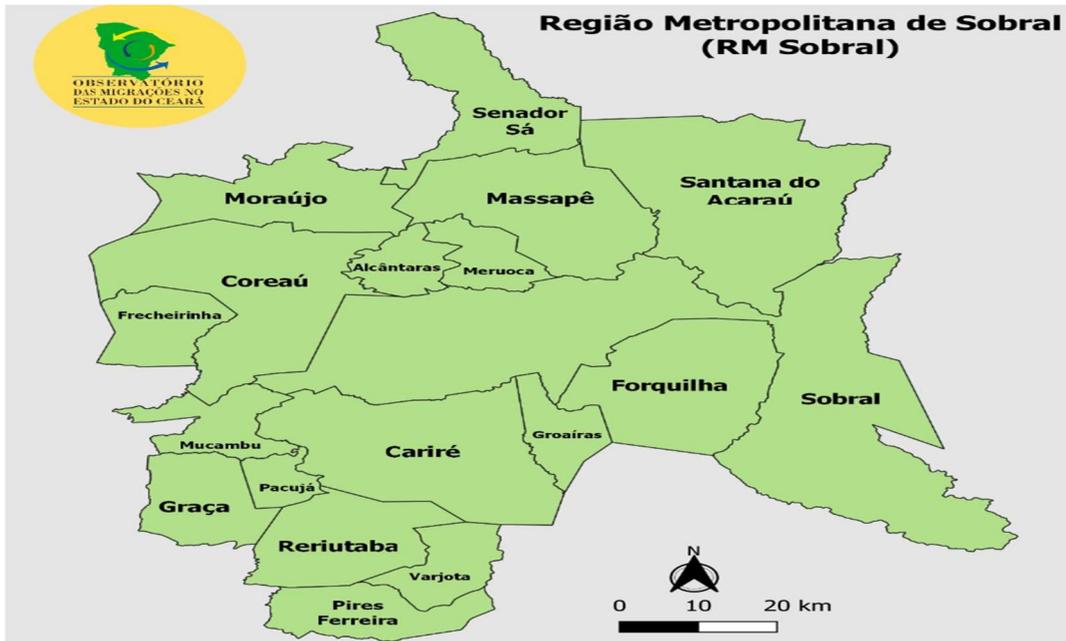
A **política de saneamento** incorpora complexos serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais dos sistemas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, tendo em vista que o Poder Público Municipal deverá revisar e encaminhar à Câmara Municipal do município projeto de lei para instituir o Plano Municipal de Saneamento Básico num prazo máximo de 3 (três) anos após a publicação da presente Lei em consonância com o disposto no PD, legislação ambiental e com o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica onde o Município está circunscrito, de forma que integre-o às demais políticas e programas setoriais do município no que se refere ao gerenciamento do espaço urbano (PDM/Sobral, 2024).

Os investimentos no **setor industrial** se destacam por este representar potente fator de desenvolvimento econômico para o município e para a região. Um exemplo disso é a fábrica Grendene, que é uma empresa destinada à fabricação de calçados responsável por grandes números de empregos e que totaliza um quantitativo de 8 sedes na cidade, incluindo sua matriz desde o ano de 1993 (Grendene, 2024).

O PDM/Sobral busca fortalecer ações voltadas às transformações urbanísticas, socioeconômicas e de caráter ambiental por serem relevantes ao desenvolvimento do município. Por isso, outras marcas de projetos estruturantes neste eixo são citadas no art. 84, como a acessibilidade entre os distritos, requalificação urbana do Distrito Industrial e da Feira do Apreciável (PDM/Sobral, 2024).

O documento busca efetivar ações que contemplam a integração da Região Metropolitana de Sobral (RMS), localizada geograficamente na Região Noroeste do Estado do Ceará e criada pela Lei 168/2016, integrando dezoito municípios: Sobral, Massapê, Senador Sá, Pires Ferreira, Santana do Acaraú, Forquilha, Coreaú, Moraújo, Groaíras, Reriutaba, Varjota, Cariré, Pacujá, Graça, Frecheirinha, Mucambo, Meruoca e Alcântaras (Figura 2). Sobral ocupa posição de cidade pólo e concentra uma integração entre áreas urbanas, seja física ou funcional (Gurgel, 2017).

**Figura 2 – Mapa político da Região Metropolitana de Sobral (RMS)**



Fonte: Observatório das Migrações no Estado do Ceará, 2021.

Na RM em evidência, o fenômeno da conurbação entre municípios é inexistente, e por esse motivo Sobral acaba se tornando naturalmente o centro dos equipamentos, bens e serviços de uso comum que promovem o elo entre as cidades que a integram. Por isso, a execução de ações que reforcem a integração entre os municípios que compõem a RMS é indiscutível, e o PD surge como uma ferramenta potente para tratar de equipamentos públicos e privados, bem como dos investimentos aplicados para o avanço da respectiva RM. Assim, as estratégias dos gestores municipais devem sempre dialogar com os interesses regionais para que tais benefícios ocorram.

**Quadro 3 – Elementos de Integração Metropolitana no Plano Diretor de Sobral**

Diretrizes	Políticas	Ações
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Atuar no auxílio à execução das políticas de gestão e planejamento da RMS;</li> <li>-Busca de parceiros públicos, privados e institucionais;</li> <li>-Captação recursos para implementação do PDUI;</li> <li>-Detectar potencialidades ambientais para promoção de ações integradas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contribuir para a integração entre os municípios da RMS;</li> <li>-Estimular o desenvolvimento socioeconômico;</li> <li>-Auxiliar ações do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da RMS;</li> <li>-Desenvolver estrutura para um plano turístico integrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Auxiliar o Governo e Assembleia Legislativa para implementar o PDUI;</li> <li>-Promover o estímulo de oportunidades de trabalho com o novo Aeroporto Regional na RMS;</li> <li>-Fortalecer o planejamento e desenvolvimento regional;</li> <li>-Desenvolver estudos para desenvolvimento logístico;</li> <li>-Investir nos transportes regionais;</li> <li>-Estimular consultorias para desenvolvimento integrado;</li> <li>-Realizar parcerias com instituições de ensino para projetos urbanos;</li> <li>-Implementar fiscalização ambiental colaborada;</li> <li>-Campanhas voltadas à educação ambiental;</li> <li>-Criar roteiros turísticos regionais.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do PDM/Sobral (2024).

Destarte, expor tais elementos reflete a necessidade de potencializar a integração metropolitana na RMS, tendo em vista a fragilidade percebida neste aspecto quando realizamos um comparativo de Sobral com o município de Juazeiro do Norte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise proposta no estudo revela que os elementos metropolitanos contidos nos PDs dos municípios estudados demonstram relevância para integrar e colaborar o planejamento urbano e regional. Portanto, os dois municípios assumem a necessidade de estimular ações conjuntas com municípios vizinhos, levando em conta a coordenação regional para o alcance do desenvolvimento urbano e sustentável. Quanto às diretrizes, há um compromisso voltado ao equilíbrio urbano, que se destaca com as políticas e ações com diversos atores sociais para ampliar a cooperação regional.

Ocorre que para viabilizar tais implementações, deve haver colaboração entre os governos municipais e estaduais, além de atores que integram a sociedade civil e o setor privado. Desse modo, considera-se que a articulação metropolitana verificada nos PDs de Juazeiro do Norte e Sobral apresentam uma dinâmica favorável ao desenvolvimento do arcabouço urbano e regional. Para tanto, os resultados apresentam a demanda de uma estrutura institucional sólida e integrada, conforme proposto pelo Estatuto da Metrópole no intuito da promoção e desenvolvimento urbano inclusivo e participativo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 DE JULHO de 2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 de maio de 2024.

BRASIL, **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm) Acesso em 10 de out de 2023.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades (2018.)** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728> Acesso em 23 de maio de 2024.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). **Panoramas das Cidades**. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama> Acesso em: 2 de maio de 2024.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento – MTO**. Versão 2021.

CARMO, Julio Cesar Botega do. A emergência do conceito de região metropolitana como unidade de planejamento. **Geosul, Florianópolis**, v. 34, n. 70, p. 315-338, jan./abr. 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA; Lindijane de Souza Bento.

Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n.

33, pp. 201-224, maio 2015.

FERREIRA, Sandra Cristina. **Rede urbana, cidade de porte médio e cidade média: estudos sobre Guarapuava no estado do Paraná.** 2010. xviii, 342 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GURGEL, Ana Paula Campos. As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 841-864, set/dez 2017 Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4007> Acesso em 24 de out de 2023.

GRENDENE. **Perfil.** Disponível em <https://ri.grendene.com.br/PT/A-Empresa/Perfil>. Acesso em 24 de fev de 2024.

HARVEY, David. Labour, capital and class struggle around the built environment in advanced capitalist societies. **Politics & Society**, n. 6, 1976.

MACHADO, Luciano Marlon Ribas. **Pacto Federativo em crise** – uma análise na visão dos municípios da segurança jurídica e da dignidade humana (2021). Disponível em: <https://excelenciaeducacao.com.br/pacto-federativo-em-crise/> Acesso em 24 de maio de 2024.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** Planejamento urbano no Brasil. In. O.B.F. Arantes, E. Maricato, C. Vainer. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

OLIVEIRA, João César Abreu de; OLIVEIRA FILHO, João César Abreu de; PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Meio ambiente e planejamento em cidades médias: discutindo o desenvolvimento urbano no Crato-Ceará. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Sobral-CE, v. 12, n. 1, p. 59-68, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE. **Temáticas PDM Juazeiro do Norte.** Disponível em <https://pdm.juazeirodonorte.ce.gov.br/tematicas>. Acesso em 24 de fev de 2024.

REOLON, Cleverson Alexsander. Metropolização, áreas metropolitanas e aglomerações urbanas: revisitando conceitos. **Terra Livre**, v. 2, n. 31, 2015. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/263>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

SILVA, Thamires Olimpia. **O que é rede urbana?** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-rede-urbana.htm>. Acesso em 23 de fevereiro de 2024.

SILVA, Douglas Almeida; VIANNA, Paula Carnevale; ZANETTI, Valéria. Planejamento urbano, agentes e representações: criação do banhado, cartão postal de São José dos Campos. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo v. XX, n. 2 n p. 163-184 n abr.-jun. 2017.

SOUZA, Jacqueline de; KANTORSKI, Luciane Prado; LUIS, Margarita Antonia Villar. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, maio/ago. 2011.

An aerial photograph of a coastal town, likely Natal, Brazil, showing a dense residential area with red-tiled roofs, a wide beach, and the ocean. The image is overlaid with a dark blue rectangular box containing white text.

# Federalismo Fiscal e Financiamento das Cidades

**Coordenação**

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo – Núcleo RMNatal (EAESP-FGV)  
Richardson Leonardi Câmara – Núcleo RMNatal (PPEUR/IPP-UFRN)

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## CAPACIDADE DE INVESTIMENTO PÚBLICO E OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL 334-344

Diana Ambrosio de Lima Silva (UFRN), Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN) e Richardson Leonardi Moura da Câmara (UFRN)

## FEDERALISMO FISCAL E TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NA RMNATAL 345-365

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio (UFRN)

## FINANCIAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E NO MÉXICO: uma questão de visão 366-375

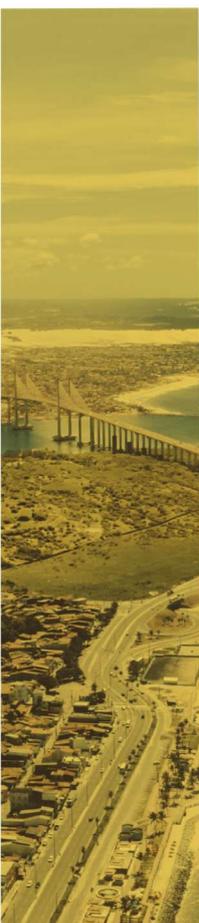
Marianna Martins Albuquerque (PPGAU/UFAL) e Débora de Barros Cavalcanti Fonseca (PPGAU/UFAL)

## GASTOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (2013/2022) 376-393

Wagner Muniz (UFRN) e Richardson Leonardi Moura da Câmara (UFRN)

## O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95 NOS MUNICÍPIOS: uma análise a partir das emendas parlamentares destinadas aos municípios da RMNatal funcional entre 2015 e 2022 394-413

Lidiane Janete Silva Goulart (UFRN)



# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## CAPACIDADE DE INVESTIMENTO PÚBLICO E OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Diana Ambrosio de Lima Silva (UFRN)

Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN)

Richardson Leonardi Moura da Câmara (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

O presente estudo apresentou como objetivo analisar a capacidade de investimento dos municípios da Região Metropolitana de Natal e identificar a prioridade de gasto público dos municípios da região metropolitana funcional, em comparação com os demais municípios da RMN, buscando compreender como o cenário da autonomia e/ou dependência fiscal interfere na governança metropolitana e na elaboração de políticas de interesse comum. Para tanto, utilizou-se do método quali-quantitativo, a partir da análise de dados de receita corrente, capacidade de investimento e gasto público municipal extraídos de plataformas como a Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda; FINBRA tendo como base a metodologia da economista Sol Garson (2009) para a análise da capacidade fiscal no contexto metropolitano e suas implicações na gestão compartilhada entre os municípios. Como resultado, constatou-se um engessamento na capacidade de investimento na maior parte dos municípios da RMN, o que contribui para a criação de obstáculos ao desenvolvimento da governança metropolitana e de instrumentos que fortaleçam a capacidade fiscal no contexto intra-metropolitano. Verificou-se também que os menores municípios do entorno metropolitano, mais dependentes das transferências intergovernamentais, têm um percentual maior de gasto social em relação ao gasto urbano. Enquanto os municípios da região funcional tem um gasto urbano superior.

**Palavras-chave:** Desafios; Governança Metropolitana; RM Natal; Capacidade Fiscal.

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 transferiu aos estados o poder para instituir regiões metropolitanas. No entanto, não criou mecanismos institucionais que permitissem construir sistemas de governança adequados ao tratamento dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Evidencia-se, inclusive, a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articule a União, os estados e os municípios em torno de projetos cooperativos. Isto implica dizer que, por mais que arranjos metropolitanos existam e busquem a integração entre os municípios, fatores como as disparidades fiscais, estruturais e políticas se situam como obstáculos para o desenvolvimento integrado destes territórios (GARSON, 2009).

Frente a esta discussão é importante destacar que o financiamento público é definido como um dos principais instrumentos para o planejamento da gestão e da governança metropolitana. Sem a existência de recursos orçamentários, as perspectivas para a elaboração de desenhos de arranjos e estruturas de planejamento, gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPICs), no território metropolitano, mostram-se limitadas e urgem por capacidades fiscais, inclusive, em razão dos recursos necessários para subsidiar as metrópoles de infraestrutura econômica, social e urbana adequadas com políticas que levem em consideração o interesse social e o desenvolvimento efetivo da realidade local (COSTA, 2018).

Cabe frisar que os recursos orçamentários dos municípios são constituídos, em partes, pelas transferências da União e Estado, bem como pela geração de receita própria por meio da arrecadação tributária. Porém, os recursos municipais não são equitativos, quanto maior o município e, mais complexa a sua infraestrutura urbana, mais diversificada se torna as atividades econômicas prestadas e maior será o retorno em geração de riquezas próprias, no entanto, municípios de pequeno porte, maioria dos municípios brasileiros, são definidos como dependentes diretos das transferências redistributivas, de outros níveis de governo, para cumprir as demandas fixas de despesa, o que os tornam limitados em autonomia fiscal e engessam a capacidade de investimento público.

Por todo o exposto, a discussão acerca das disparidades estruturais e fiscais das RM's será dada, neste estudo, pela análise da RMNatal. A Região Metropolitana de Natal é atualmente composta por 15 municípios, mas apenas 5 são considerados funcionais do ponto de vista da alta integração, da busca e troca de serviços e em relação à infraestrutura

urbana no contexto metropolitano. Diante desse contexto, o presente estudo visa responder a seguinte pergunta: Como anda a capacidade fiscal dos municípios da RMNatal, e como a autonomia e/ ou dependência fiscal destes municípios reflete na governança metropolitana e na cooperação de políticas de interesse comum?

Portanto, a justificativa para o desenvolvimento dessa pesquisa parte da necessidade de identificar o contexto recente das capacidades de financiamento público na RMNatal, com vistas a compreender como os seus 15 municípios vêm expressando sua capacidade de investimento, autonomia fiscal e governança.

Desse modo, o presente estudo teve como objetivo analisar a capacidade de investimento dos municípios da Região Metropolitana de Natal, bem como identificar a prioridade da despesa (Entre a Função social e a Função urbana) dos municípios da região metropolitana funcional (composta por Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo e Macaíba) em comparação com os demais municípios da RMN, buscando compreender, inclusive, como o cenário da autonomia e/ou dependência fiscal interfere na governança metropolitana e na integração em ações de interesse comum.

## METODOLOGIA

Este estudo está vinculado ao Objetivo de desenvolvimento sustentável 11 - Cidades e comunidades sustentáveis que dentre suas metas visa, até 2030, apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

Neste prisma, a pesquisa se enquadra como uma pesquisa de método quali-quantitativo, partindo do uso de instrumentos como o banco de dados, próprio da rede do Observatório das Metrópoles, criado com base nos dados do SICONFI/FINBRA (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).

A metodologia da pesquisa tem como base a literatura da economista Sol Garson que analisa a capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros quanto ao gasto social e ao gasto urbano. A análise metodológica trabalhada pela autora, em um contexto geral, foi aplicada, neste trabalho, especificamente para o caso da Região Metropolitana de Natal, buscando analisar a capacidade de investimento, a prioridade de gastos e o reflexo da autonomia fiscal na integração metropolitana dos municípios.

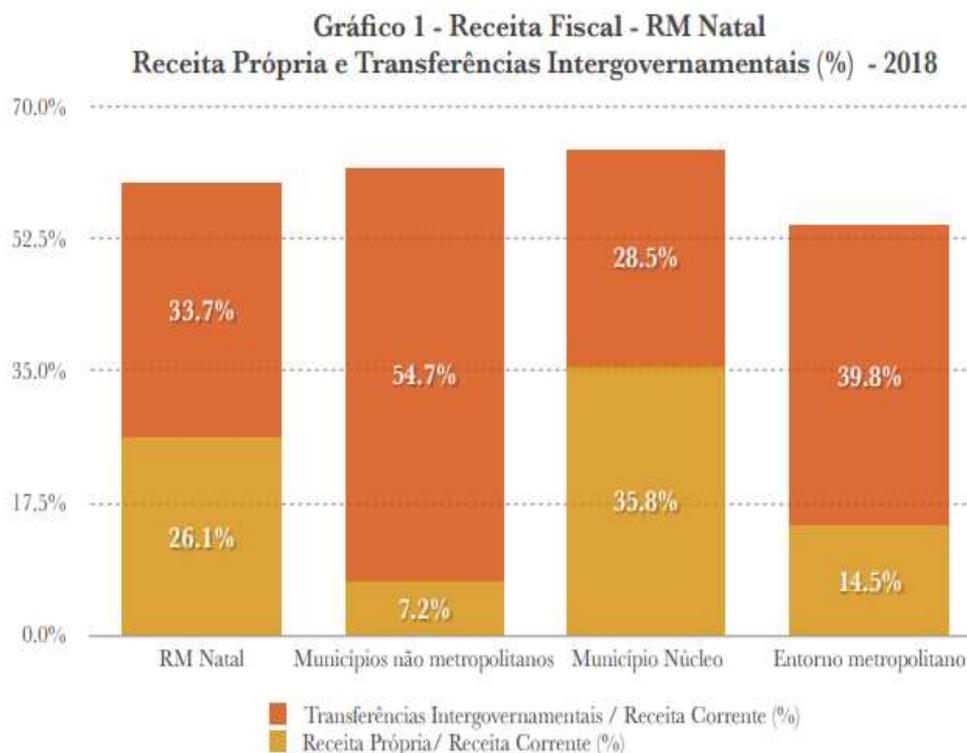
A capacidade de investimento e a autonomia fiscal dos municípios da RMNatal foram analisadas a partir da criação da variável de receita corrente, em duas classificações: a geração de receita própria (que indica a autonomia fiscal) e as transferências redistributivas (que refletem a dependência fiscal de recursos de outros níveis de governo) tomado como período de análise, a série histórica de 2008 a 2018, com base nos dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da fazenda.

Para análise da prioridade de despesa, foi utilizado a representação de mapas para os indicadores de gasto público municipal, referentes aos dados do FIMBRA (2018). O indicador 305 indicando o gasto social e o indicador 306 a função gasto urbano. Nos mapas seguintes, as cores mais fortes representam os municípios que possuem um gasto percentual elevado no respectivo indicador de despesa, o que nos levou a buscar uma interpretação sobre a prioridade de gasto municipal e percentual da despesa correspondente.

## ANÁLISE DA CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA RMNATAL

No que diz respeito à capacidade fiscal da Região Metropolitana de Natal, realizou-se uma análise de dois indicadores para a geração de receita corrente: as receitas próprias e as transferências intergovernamentais redistributivas que, neste caso, indicam a falta de autonomia fiscal dos municípios, como representado pelo 1.

**Gráfico 1 - Receita Fiscal - RMNatal**



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrópoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

Conforme observado, o gráfico anterior representa, em cada coluna, o cenário da receita corrente composta por transferências intergovernamentais (cor laranja) e por geração de receita própria (cor amarela) em diferentes territórios da região metropolitana. Observa-se, no contexto da RMNatal (Primeira coluna), que 33,7% da receita corrente da região é formada por municípios que dependem de transferências redistributivas e 26,1% de municípios que possuem geração de receita própria, em síntese, destaca-se que a autonomia fiscal da RMN não apresenta significativo potencial na geração de riquezas próprias, levando em consideração a expressividade de transferências intergovernamentais para a geração de receita da maior parte dos seus municípios.

No que diz respeito a análise dos municípios não metropolitanos do estado (segunda coluna), observa-se que a autonomia fiscal é limitada, concentrada em apenas 7,2% dos municípios, sendo, portanto, o estado do RN constituído em larga escala, por municípios dependentes de transferências redistributivas de outros níveis de governo para a manutenção da máquina pública. No que se refere a Natal, município núcleo desta Região Metropolitana, observa-se uma evidente autonomia fiscal quando compara-se os seus dados com os demais territórios analisados, sendo sua geração de receita própria equivalente ao percentual de 35,8% de sua receita corrente no ano de 2018 e 28,5% representam as transferências

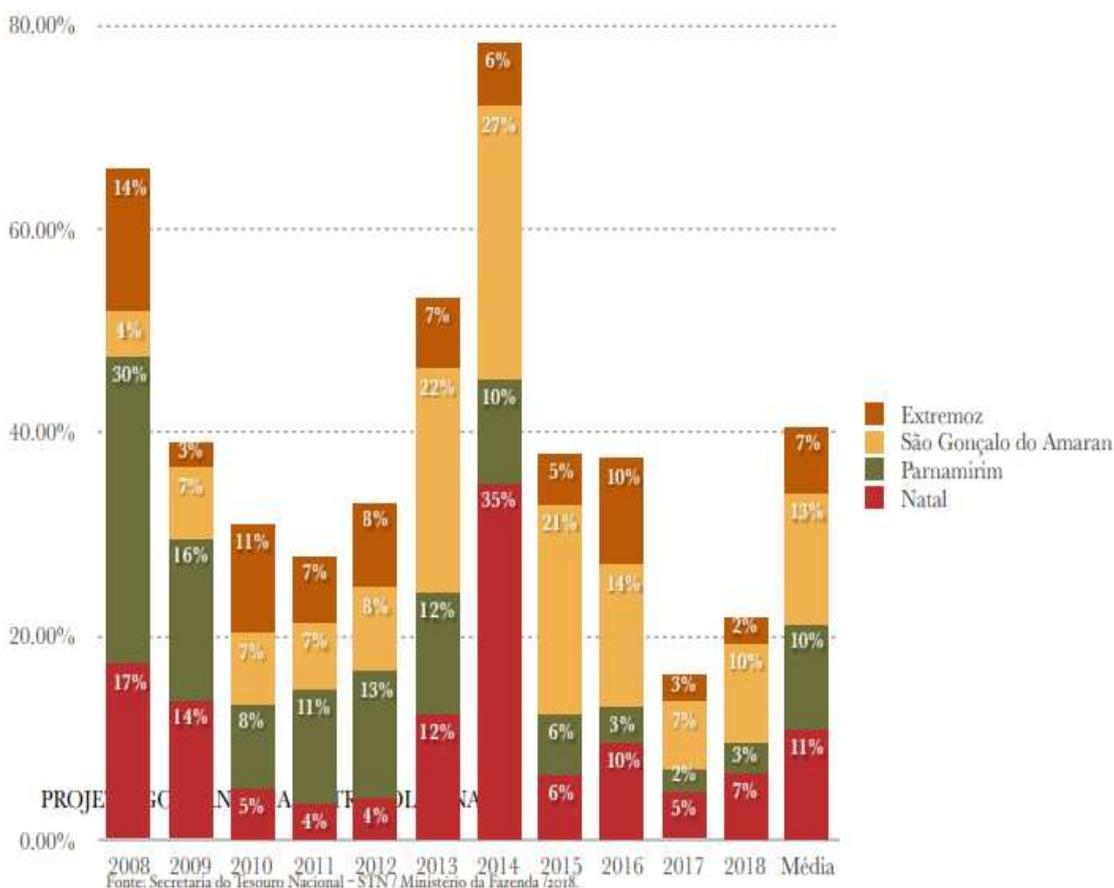
intergovernamentais que, em sua maioria, são repasses de recursos financeiros para suprir os gastos municipais previstos na constituição como o suporte à saúde, educação e assistência social.

Conforme o Gráfico 1, os dados do território do entorno metropolitano (observado na quarta coluna), constituído pelos municípios que estão em volta da cidade núcleo, quando comparados com os dados de Natal, apresenta uma grande discrepância entre a dependência e a autonomia fiscal da cidade núcleo e o entorno, uma vez que, a geração de receita própria dos municípios do entorno metropolitano equivale há apenas 14,5% e, as transferências redistributivas apontam 39,8% da geração da receita corrente desses municípios.

A condição supramencionada justifica-se pelo fato de Natal ter uma grande infraestrutura urbana e complexo suporte para a prestação de serviços, o que contribui diretamente para o fortalecimento da arrecadação tributária e geração de capacidade fiscal, em contrapartida, a maioria dos municípios do entorno metropolitano são de pequeno porte, com baixa taxa de urbanização e frágil arrecadação tributária.

O referido contexto infere que, boa parte desses municípios dependem das transferências intergovernamentais, condição que influencia diretamente na redução da capacidade de investimento público, inclusive, no que diz respeito ao investimento no financiamento de funções públicas de interesse comum dentro da RMNatal. Somado a isso, pode-se verificar o desempenho médio da capacidade de investimento dos municípios da região funcional da RMNatal no gráfico 2.

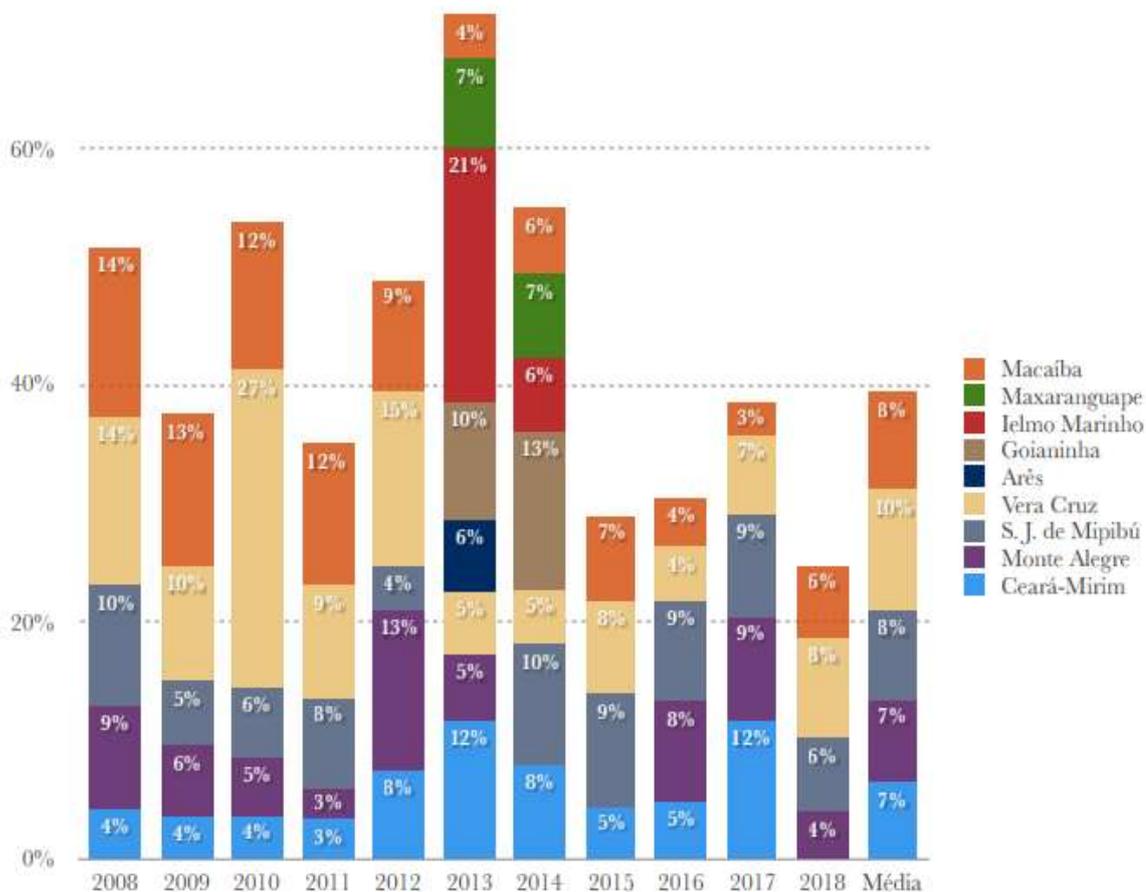
**Gráfico 2 - Capacidade de investimento (%) da RM Funcional (2008-2018)**



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrópoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

O gráfico anterior destaca que o desempenho médio da capacidade de investimento dos municípios, no recorte temporal de 2008 a 2018, esteve abaixo dos 10% em Extremoz, enquanto Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante, apresentaram 10%, 11% e 13%, respectivamente, em relação ao desempenho médio ao longo desse período. Essa representação é diferente para o contexto dos demais municípios do entorno metropolitano da RM Natal, cuja maioria dos municípios não conseguiu alcançar minimamente o percentual médio, de 10%, de capacidade de investimento público no período analisado. Como pode ser observado no gráfico 3.

**Gráfico 3 - Capacidade de investimento (%) dos demais municípios da RMN (2008-2018)**



Fonte: Elaborado pelo Observatório das Metrópoles - núcleo Natal (2020) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN / Ministério da Fazenda (2018).

Por outro lado, em relação os demais municípios metropolitanos apenas Vera Cruz apresentou o desempenho médio de 10% na capacidade de investir ao longo desses anos, todos os demais municípios que constituíam a RMNatal, até 2018, ficaram abaixo desse percentual, configurando-se como municípios com capacidade de investimento público limitada.

Diante do exposto, verifica-se, no contexto recente, que há nos aspectos institucionais da RMNatal, um engessamento sobre sua capacidade fiscal, isto porque, a maioria dos municípios que a constituem apresentam uma capacidade limitada de recursos para investir em políticas de desenvolvimento local e, inclusive, em ações públicas de interesse comum, comprometendo, através de disparidades estruturais e sociais, o desenvolvimento dos municípios e a

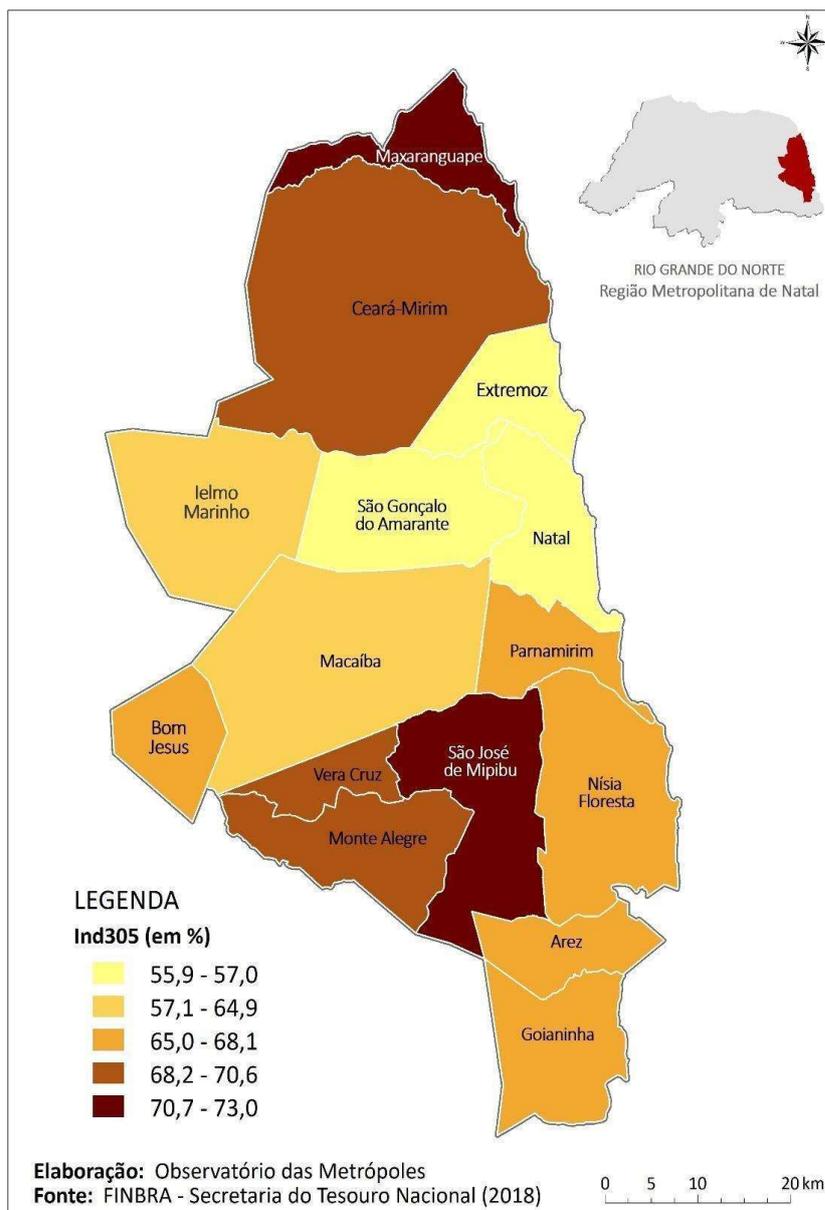
expansão da governança metropolitana, uma vez que, sem recursos disponíveis os municípios não conseguem investir na integração metropolitana por meio do investimento cooperativo em ações públicas de interesse comum.

Na concepção das políticas de interesse comum entende-se que “Políticas com objetivos comuns incentivam a cooperação entre governos locais”. A ação coordenada pode resultar em redução de custos na provisão do serviço, resultante de economias de escala que derivam do uso mais intensivo de capacidade produtiva” (GARSON, 2009, p.76). No entanto, diante das disparidades relacionadas à capacidade fiscal e ao déficit de infra-estrutura urbana dos municípios metropolitanos essas políticas se tornam distantes da realidade intrametropolitana, não só na RMNatal, mas é um obstáculo para a execução da governança em muitas RM’s no Brasil.

No que se refere à prioridade de gasto municipal na Região Metropolitana de Natal, foram analisados dois indicadores: as funções de Gasto social (indicador 305) e Gasto urbano (indicador 306). A análise do financiamento da prioridade de gastos realizada nos municípios da RMNatal, foi concebida com destaque para Natal, Parnamirim, Macaíba, Extremoz e São Gonçalo do Amarante que formam a região de maior integração metropolitana na RMNatal.

A referida análise foi representada por meio de mapas elaborados pelo Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal, a partir de dados do FINBRA (Finanças do Brasil). Os municípios que aparecem nos mapas com a coloração em níveis mais escuros representam o maior gasto sobre a função analisada. Na figura 1, o mapa representa a função de Gasto social nos municípios da Região Metropolitana.

**Figura 1 - Mapa com a representação dos gastos sobre a Função Social**



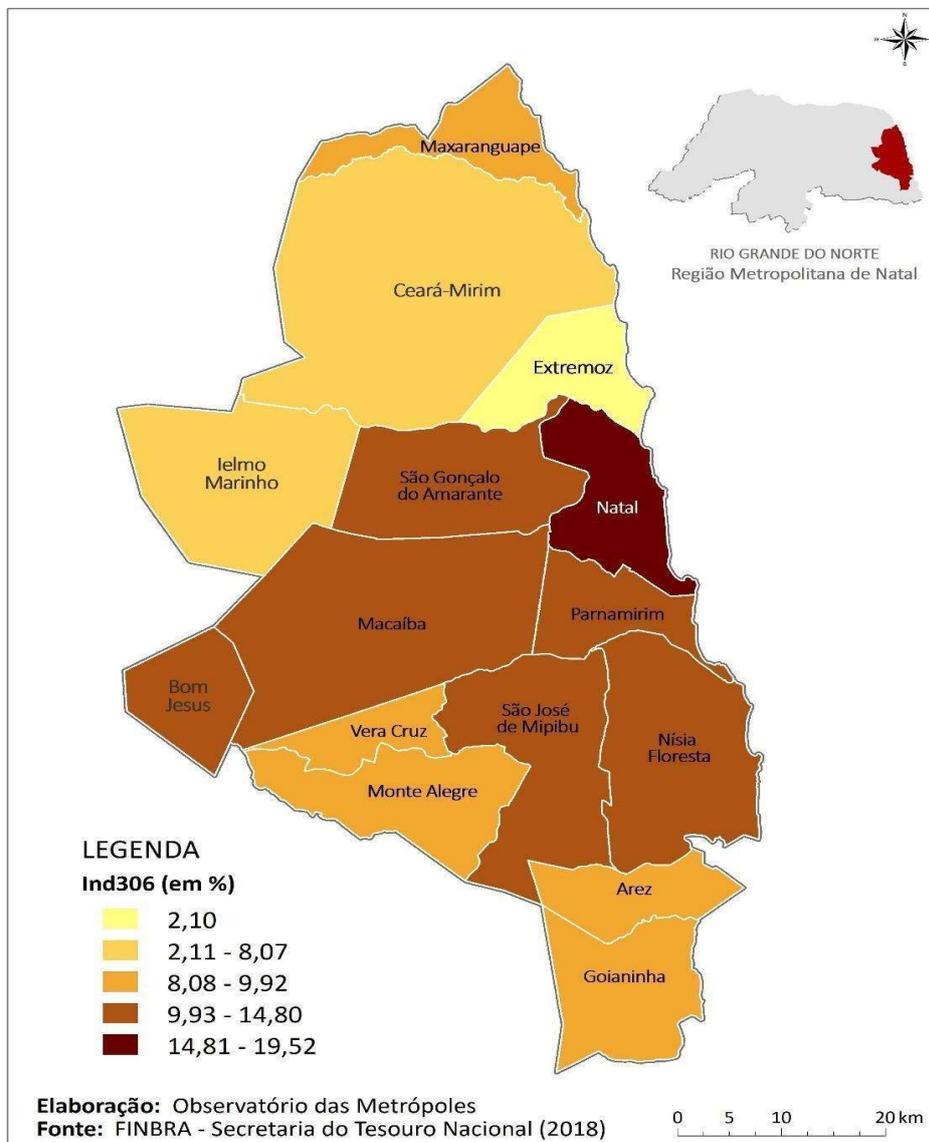
Fonte: Elaboração própria do observatório das Metrópoles – Núcleo Natal a partir de dados do FIMBRA (2018).

De acordo com a representação da prioridade dos gastos sobre a Função Social (indicador 305), observa-se que, os municípios que estão fora do arco funcional da região metropolitana, composto por Natal, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, corresponderam a um percentual mais elevado com o gasto social, como é o caso dos municípios de Maxaranguape, São José do Mipibu, Monte Alegre, Ceará-Mirim e Vera Cruz, representadas pela cor mais escura no mapa.

Nesse contexto, uma hipótese para os gastos sociais se mostrarem mais elevados em municípios que estão fora da região de maior integração metropolitana, é o fato do entorno metropolitano ser formado, em sua maioria, por municípios de pequeno porte e com elevada dependência fiscal das transferências intergovernamentais e, como os recursos para os gastos com as políticas sociais como saúde, educação, assistência social são garantidos constitucionalmente, os

municípios com menor capacidade de investimento e baixa autonomia fiscal acabam gastando mais sobre a função pública para qual já existe recurso garantido. Na figura 2, o mapa representa o indicador 306 - função sobre o Gasto urbano.

**Figura 2 - Mapa com a representação dos gastos sobre a Função Urbana**



Fonte: Elaboração própria do observatório das Metrópoles – Núcleo Natal a partir de dados do FIMBRA (2018).

Conforme apresentado pela figura 2, o município com maior percentual de gasto sobre a função urbana é Natal, município núcleo da RMN, representado pela cor mais escura no mapa. A prioridade de gasto com essa função se justifica pelo tamanho e complexidade da rede urbana da cidade do Natal, o que a diferencia do complexo urbano dos demais municípios da região, principalmente, dos que estão mais distantes do pólo e da região funcional que, por se tratarem de municípios com um porte menor e com baixa autonomia fiscal, não priorizam tanto os gastos com funções urbanas como iluminação pública, gestão ambiental e complexas redes de transportes, por exemplo.

Além de Natal, os demais municípios da região funcional também apresentaram prioridade de gasto com o urbano, como verifica-se na referida figura, apresentando o percentual entre 9,93% e 14,80% os municípios de São Gonçalo

do Amarante, Macaíba, Parnamirim, Extremoz, além destes, outros três municípios do entorno metropolitano apresentam esse percentual na prioridade de gastos, que foi o caso de São José do Mipibu, Bom Jesus e Nísia Floresta, os quais estão localizados nos principais corredores de acesso e integração da região metropolitana, para o interior do estado (BR 304), ou ainda, o acesso interestadual e nacional (BR101).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que compete ao contexto recente da capacidade fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Natal, observa-se uma forte disparidade na geração de receitas próprias justificada pela concentração da autonomia fiscal e capacidade de investimento público no núcleo metropolitano, Natal, e nos maiores municípios do entorno que formam a região funcional da RMN (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba), em contrapartida, os demais municípios, na condição de pequeno porte, e de frágil infraestrutura urbana, formam um arco de pouca representatividade fiscal e de expressiva dependência das transferências intergovernamentais, os quais compõem o território numa condição muito mais institucional do que metropolitana, sendo este o caso de 10 dos 15 municípios que compõem a RMNatal.

Quanto à prioridade de gasto público (Função urbana e Função Social), os municípios do entorno metropolitano, com menor arrecadação própria e mais dependentes das transferências intergovernamentais, apresentaram um percentual maior de gasto social em relação ao urbano. Enquanto os municípios localizados nas principais vias de acesso e integração da RMN, mostraram um gasto urbano superior.

Uma hipótese para os gastos sociais mais elevados fora da região de maior integração metropolitana, é o fato do entorno metropolitano ser formado, em sua maioria, por municípios de pequeno porte e com elevada dependência fiscal das transferências intergovernamentais e, como os recursos para os gastos com as políticas sociais como saúde, educação, assistência social são garantidos constitucionalmente, os municípios com menos capacidade de investimento e baixa autonomia fiscal acabam gastando mais sobre a função pública para qual já existe recurso garantido.

Por outro lado, como o gasto urbano advém, em grande medida, dos recursos da geração de receitas próprias, os municípios da região funcional, por sua vez, apresentaram uma maior capacidade de gastar com esse tipo de investimento público, uma vez que, dispõem de uma estruturação e oferta de serviços condicionadas de forma mais expressiva do ponto de vista da dinâmica econômica, o que reflete diretamente em um retorno tributário suficiente para o mínimo equilíbrio das riquezas próprias e capacidade de investimento em gastos com infraestrutura urbana, por exemplo.

Ressalta-se que os municípios que dependem de transferências redistributivas de outros níveis de governo apresentam baixa autonomia fiscal e não conseguem investir em projetos públicos de inovação e incentivo ao desenvolvimento local. Este fator, também corrobora para o não financiamento cooperativo de ações públicas de interesse comum, entre os municípios de uma Região Metropolitana, colaborando para a não execução de instrumentos e práticas de governança, neste território. O engessamento fiscal, da maioria dos municípios, influencia diretamente o modelo frágil e pouco consolidado de governança, deixando sem prioridade a questão metropolitana e a iniciativa para a construção de projetos públicos de interesse comum, como é o caso da Região Metropolitana de Natal.

## REFERÊNCIAS

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento metropolitano no Brasil: Um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, B.O.; COSTA, M.A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018. p. 137-177.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: Por que não Cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

CLEMENTINO, M. L.M. et al. Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal: Estudo da Governança Metropolitana a partir da Elaboração dos Planos Plurianuais Municipais. livro Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L. M. (Org.). **Duas Décadas da Região Metropolitana de Natal**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2019. p. 21-41.

SANTOS, D. P. et al. **Fontes e Soluções de Financiamento para o Desenvolvimento Urbano-metropolitano da Região Metropolitana De Belo Horizonte**. Soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10460/1/Pgmb\\_rm\\_BH\\_complemento\\_c.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10460/1/Pgmb_rm_BH_complemento_c.pdf)>. Acesso em 23 de Agosto de 2021.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## FEDERALISMO FISCAL E TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NA RMNATAL

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

As dificuldades enfrentadas pelos municípios na gestão de suas receitas tributárias são latentes, especialmente os impostos imobiliários. As gestões locais têm dificuldade de gerir sua tributação imobiliária isso impacta na capacidade de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que poderiam reduzir as desigualdades socioespaciais e, em uma perspectiva mais ampla, buscar a efetivação do direito à cidade. Nesse contexto, apresenta-se como recorte espacial os quatro municípios considerados de alta integração da Região Metropolitana de Natal (RMNatal): Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, os quais demonstram um processo de expansão metropolitana nos últimos anos, dos quais foi feito um recorte temporal de análise entre 2014 e 2021. Diante disso, indaga-se: como a tributação municipal auxilia o investimento público na política urbana? Na busca por resposta a essa questão buscou-se por meio da análise de dados quantitativos relativos à arrecadação de IPTU e ITBI desses municípios demonstrar o potencial da tributação imobiliária na busca por maior autonomia fiscal e redução de das desigualdades espaciais relativas às questões urbanas.

**Palavras-chave:** Autonomia Fiscal dos Municípios. Tributação Imobiliária. Política Urbana.

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 avançou em termos de descentralização do poder e fortaleceu a esfera municipal, principalmente em relação à política urbana, mas ainda há muitas lacunas, especialmente no tocante às fontes de financiamento. Diante disso, cresce a relevância de estudos sobre alternativas que visem a saúde fiscal dos municípios brasileiros. Nesse contexto, análises de tributos com capacidade de recaptura da valorização imobiliária ganham destaque como possibilidade de atuar no sentido de redução das injustiças socioespaciais, bem como de alavancar as receitas municipais.

A análise da estrutura fiscal dos municípios é um elemento chave para a avaliação da sustentabilidade das fontes de financiamento e da possibilidade de cooperação entre municípios metropolitanos (GARSON, 2009). Além disso, o momento atual do capitalismo ultraliberal e a crise fiscal dos estados e municípios (RIBEIRO, 2018) exige a busca por formas autônomas de financiamento para as despesas públicas, entre elas, o desenvolvimento urbano, de modo a responder adequadamente às questões urbanas com o aproveitamento do potencial da tributação imobiliária enquanto fonte de recursos adicionais (FURTADO, 1999).

A autonomia municipal é uma condição necessária, mas não suficiente para que os governos locais vivenciem as políticas públicas de maneira descentralizada, em condições de igualdade e não apenas como meros executores das políticas. No entanto, apenas os municípios economicamente mais poderosos conseguem atuar enquanto agentes de desenvolvimento local, sendo a grande maioria destes, ainda dependentes das transferências e das agendas de investimentos do governo federal (SANTOS, 2017).

Isto posto, a primeira questão que se apresenta é como os impostos imobiliários (IPTU e ITBI) podem auxiliar na geração de receita própria, de modo a financiar obras e equipamentos coletivos que beneficiem a população ao passo em que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade.

A RMNatal, atualmente composta por 15 municípios. No entanto, aqui foram analisados apenas os municípios com elevado grau de integração metropolitana com Natal – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). O recorte espacial foi escolhido por permitir compreender como trabalham suas receitas tributárias e suas despesas voltadas aos gastos urbanos.

Optou-se essencialmente por trabalhar com dados quantitativos pelo Siconfi (2022) objetivando compreender a arrecadação de receitas provenientes da tributação imobiliária municipal, do qual foram extraídas informações relativas às

Declarações Anuais realizadas pelo poder executivo nos quatro municípios entre 2014 e 2021. Além disso, foram coletados nas Secretarias Municipais de Tributação informações sobre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros, que permitiu a espacialização desses dados no recorte apresentado.

## **APONTAMENTOS SOBRE O FEDERALISMO FISCAL E O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA PARA OS MUNICÍPIOS EM TEMPOS DE CRISE**

A adoção do federalismo simétrico na Constituição Federal de 1988 trouxe autonomia administrativa, legislativa e tributária, acarretando novas responsabilidades aos municípios, que se mostraram difíceis de concretização pela grande maioria das pequenas cidades brasileiras dependentes de receitas de transferências redistributivas e não conseguem atuar na formulação e financiamento das políticas de interesse local (SANTOS; VASQUES, 2015).

Nesse contexto, também cresce a preocupação com a fiscalidade municipal, aqui entendida a partir do modelo federativo adotado no país, em que os municípios possuem mais atribuições do que fontes de receitas para provê-las, o que demonstra uma relação desigual com a União, ente federativo com maior poder de arrecadação, que, por sua vez, também vem sofrendo os efeitos da crise econômica e fiscal, que impacta na redução dos repasses de receitas para os municípios.

Aos municípios resta enfrentar os gargalos fiscais e buscar formas mais eficazes de otimizar suas arrecadações próprias para que possam obter meios de solucionar seus problemas urbanos, cada vez maiores e urgentes.

Diversos estudos realizados sobre as finanças dos municípios brasileiros (GARSON, 2009; OLIVEIRA, 2013; AFONSO, CASTRO, 2014; PORTELA, TEIXEIRA, 2016; SANTOS, 2017); demonstram que os municípios ainda são, em sua maioria, dependentes de recursos provenientes dos demais entes federativos, sobretudo a União. Ademais, há uma grande diferença em relação à arrecadação própria entre municípios maiores e menores, havendo uma desigualdade significativa quanto a arrecadação de impostos, como o IPTU, de acordo com o perfil (maior ou menor porte, capitais, municípios metropolitanos e não metropolitanos).

A preocupação com a tributação imobiliária ganha força justamente por ser considerada baixa no Brasil. Os municípios deixam de aplicar os instrumentos tributários para financiar a política urbana e controlar as consequências da expansão urbana com o devido cumprimento da função social da propriedade.

Furtado e Smolka (2005) ponderam que para que haja uma maior descentralização administrativa e fiscal são necessárias fontes alternativas de recursos capazes de financiar o processo de urbanização. Nesse contexto, cresce o interesse nas cidades latino-americanas em aprofundar o conhecimento sobre os instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas como possibilidade de auferir recursos públicos para implementação da política urbana.

O Brasil possui uma longa trajetória de tributação imobiliária. Embora constantemente sejam alvo de críticas, são considerados como a melhor fonte de financiamento para os governos municipais. No entanto, estudos como o de Fernandes (2016) demonstram que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de IPTU, ITBI e Contribuição de Melhoria, somando-se a isso, a dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretores.

Segundo Afonso e Castro (2014), os impostos sobre a propriedade representaram em 2013 cerca de 1,34% do PIB, o que demonstra a decadência do sistema vigente, que não conseguiu acompanhar a valorização imobiliária das cidades e a expansão dos financiamentos habitacionais na década de 2010. Esse resultado contribui para a pouca equidade do sistema tributário brasileiro, com elevada concentração de renda.

Essa arrecadação baixa ocorre em razão de diversos fatores, como desatualização dos cadastros, desinteresse político, alta inadimplência, entre outros. Os municípios não devem “abrir mão” das transferências interfederativas, por óbvio, mas podem diminuir sua dependência relativa e focalizar seus recursos ante à dinâmica imobiliária local e específica.

A preocupação com a tributação imobiliária tem relação com seu papel para o autofinanciamento das cidades e da compreensão de que não há como implementar políticas urbanas sem investimento.

O IPTU é considerado o tributo mais adequado de recaptura de incrementos do valor da terra urbana em razão de ter como base de cálculo o valor venal do imóvel (ALMEIDA; MONTE-MÓR, 2011). Por outro lado, os municípios brasileiros apresentam baixa arrecadação do IPTU, fato que, segundo De Cesare (2007), pode ser explicado pelo “elevado grau de informalidade na cobrança do imposto, o que dificulta a atualização dos cadastros de imóveis e limita a base de imóveis tributados pelos municípios.”

Os cadastros desatualizados e a inadimplência são apontados como os principais problemas para os municípios conseguirem efetivar a arrecadação desse imposto e utilizarem seu potencial em prol do desenvolvimento urbano (CARVALHO JÚNIOR, 2016). No entanto, são problemas e omissões da própria gestão municipal, que não consegue manter seus cadastros atualizados ou realizar os procedimentos administrativos e judiciais relativos à cobrança de modo a reduzir a inadimplência.

Assim, compreende-se que o IPTU, previsto nos artigos 156, I e 182 da CF/88 (BRASIL, 1988), é um imposto que carece de uma maior atenção das administrações municipais, tendo em vista a necessidade de garantir uma arrecadação minimamente sustentável para que se consiga fazer frente às despesas municipais de forma mais autônoma, além de enfrentar o desvio da recaptura das mais-valias urbanas.

Quanto ao imposto sobre a transmissão de bens, também chamado de “intervivos”, está previsto no art. 156, II da CF/88 (BRASIL, 1988). De modo geral, percebe-se que apesar de baixa, a arrecadação desse imposto nas cidades brasileiras vem aumentando ao longo dos anos em razão de diversos motivos, como o aumento: do valor dos imóveis; das transações imobiliárias; dos financiamentos habitacionais; das alíquotas do imposto em várias cidades; e da eficiência das administrações municipais (CARVALHO JÚNIOR, 2019).

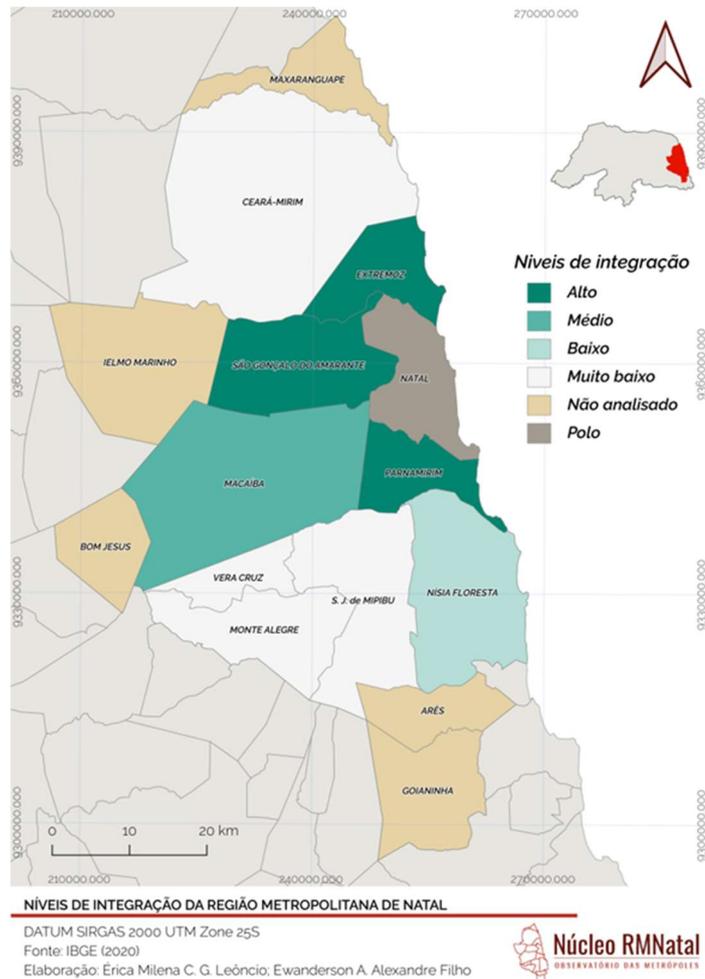
É bem verdade que no momento da transação imobiliária, a avaliação do mercado sobre quanto vale um determinado bem imóvel tem relação direta com a infraestrutura disponível em seu entorno. Nesse sentido, o valor cobrado a título de ITBI também tem função de devolver para a administração pública uma pequena parte dos incrementos adicionados ao valor da terra pelas ações públicas.

## TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL

A tipologia utilizada para classificar o fenômeno da metropolização a partir do nível de integração da dinâmica do aglomerado metropolitano compreende que existem diferenças entre os municípios incorporados à unidade regional “que podem ser captadas por indicadores de fluxos de deslocamentos pendulares, características ocupacionais etc., que tornam claras as funções que assumem nessa dinâmica” (RIBEIRO, 2009, p. 23).

A Figura 1 apresenta essa classificação conforme os níveis de integração na RMNatal. Para este estudo foram considerados os municípios com alto nível de integração: Natal, Parnamirim, São Gonçalo e Extremoz.

**Figura 1.** Níveis de integração na RMNatal



Fonte: IBGE, 2022; Acervo OM – Núcleo Natal (2020). Elaboração própria (2023).

No contexto metropolitano, os municípios de alta integração da RMNatal apresentam antigos problemas, tanto na cidade polo (Natal), como nas áreas de conurbação com Parnamirim e de transbordo em São Gonçalo do Amarante e Extremoz (LIMA, 2018).

A análise sobre a fiscalidade nos municípios de alta integração da RMNatal visa justamente comparar dos impostos imobiliários com as demais receitas correntes e as transferências oriundas dos demais entes federativos para compreender a importância de cada uma dessas receitas no orçamento municipal. Além disso, espacializar por bairro a arrecadação dos tributos imobiliários para relacionar a distribuição dessas receitas com a dinâmica imobiliária e a capacidade de investimento dos municípios na cidade como um todo.

No município de Natal a principal legislação tributária vigente é a lei nº 3882/1989, Código Tributário Municipal (CTM/Natal). O IPTU é regulamentado nos artigos 18 ao 48 (NATAL, 1989). Em Parnamirim, o Código Tributário Municipal (CTM/Parnamirim) é a Lei nº 951/1997, na qual o IPTU é regulamentado pelos artigos 90 ao 136 (PARNAMIRIM, 1997).

A Lei nº 045/2007 é o Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante (CTM/SGA) e prevê o IPTU nos artigos 25 ao 58 (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2007). Por fim, o município de Extremoz tem o Código Tributário do Município (CTM/Extremoz) disposto na Lei nº 320/1997, o qual regulamenta o IPTU nos artigos 41 ao 47 (EXTREMOZ, 1997).

O IPTU é calculado sobre o valor venal do imóvel e, por vezes, possui alíquota progressiva para imóveis que não cumprem função social. Contudo, há problemas na arrecadação deste imposto no âmbito jurídico, político e econômico, o que dificulta a recuperação de mais-valia efetiva.

Quanto ao ITBI, na legislação tributária natalense, o imposto é regulamentado nos artigos 49 ao 59 (NATAL, 1989). Em Parnamirim tem-se os artigos 175 ao 185 do CTM/Parnamirim (PARNAMIRIM, 1997). No município de São Gonçalo do Amarante o ITBI está disposto nos artigos 59 ao 67 da lei tributária municipal (SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2007). E em Extremoz o ITBI encontra-se previsto entre os artigos 68 ao 78 do CTM/Extremoz, foram acrescidos pela LC nº 001/2005, vez que o imposto não estava previsto originalmente na lei de 1997 (EXTREMOZ, 1997).

Em relação à base de cálculo do ITBI, os quatro Códigos Tributários dos municípios dispõem que é o valor de mercado do bem ou dos direitos transmitidos, desde que não seja inferior ao do IPTU, e será determinado por meio de avaliação feita com base nos elementos que dispuser e daqueles declarados pelo sujeito passivo. Todos preveem alíquota de 3%. (NATAL, 1989; PARNAMIRIM, 1997; SÃO GONÇALO DO AMARANTE, 2007; EXTREMOZ, 1997).

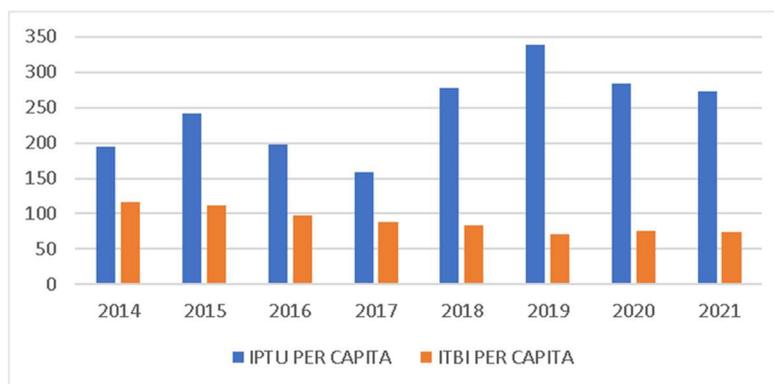
Quanto aos números da arrecadação do IPTU e do ITBI, foram levantados os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional na plataforma Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – da qual foram extraídas informações relativas às Declarações Anuais realizadas pelo poder executivo nos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz entre 2014 e 2021, corrigidos monetariamente pelo IGP-DI.

### Tributação imobiliária em Natal-RN

No município de Natal a arrecadação do IPTU e do ITBI na série histórica levantada demonstra que as receitas correntes sofreram uma pequena redução de 3,7 bilhões de reais em 2014 para 3,05 bilhões de reais em 2021. No entanto, as receitas tributárias e, principalmente, as receitas provenientes dos impostos imobiliários, ainda que representem uma pequena parcela desse montante, demonstram um pequeno crescimento, principalmente em razão do IPTU que foi de 176 milhões de reais em 2014 para 257 milhões de reais em 2021. Já o ITBI reduziu de 106 milhões de reais em 2014 para 69 milhões de reais em 2021. Esses valores demonstram, principalmente em relação ao IPTU, um esforço da gestão municipal para melhorar os números da arrecadação do imposto predial e territorial.

Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada segundo o IBGE em Natal para os anos analisados, percebe-se que a arrecadação do ITBI vem caindo enquanto a do IPTU apresenta um crescimento significativo, saindo de cerca de 194 reais em 2014 para 338 reais em 2019, voltando a baixar para 273 reais em 2021.

**Gráfico 1.** Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI per capita em Natal entre 2014 e 2021.

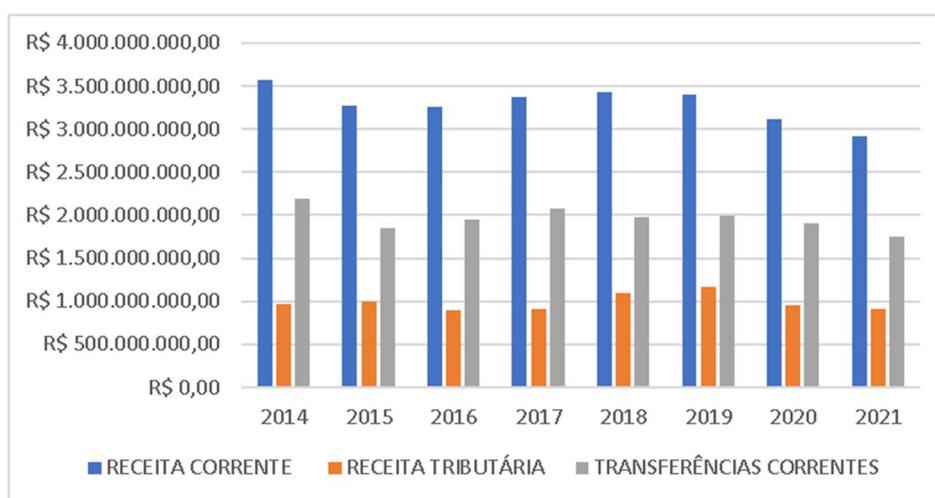


Fonte: IBGE (2022); Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

Esse crescimento do IPTU mesmo com uma alta inflação pode ser explicado em razão das informações repassadas pelo técnico da Semut-Natal sobre o esforço administrativo que vem sendo realizado pela gestão municipal para atualizar o valor venal dos imóveis a partir da utilização de imagens aéreas realizadas em sobrevoos no ano de 2006, complementadas por imagens disponíveis no sistema SIBRA. Antes disso os valores venais eram muito baixos e desde então passaram a ser atualizados ampliando o cadastro fiscal. Já o ITBI sentiu mais intensamente os efeitos da inflação e da crise econômica generalizada que atingiu o mercado imobiliário local.

Outrossim, ao comparar as receitas correntes, tributárias e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido no Gráfico 2 que o município ainda não consegue arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se incluem o desenvolvimento urbano.

**Gráfico 2.** Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em Natal entre 2014 e 2021.



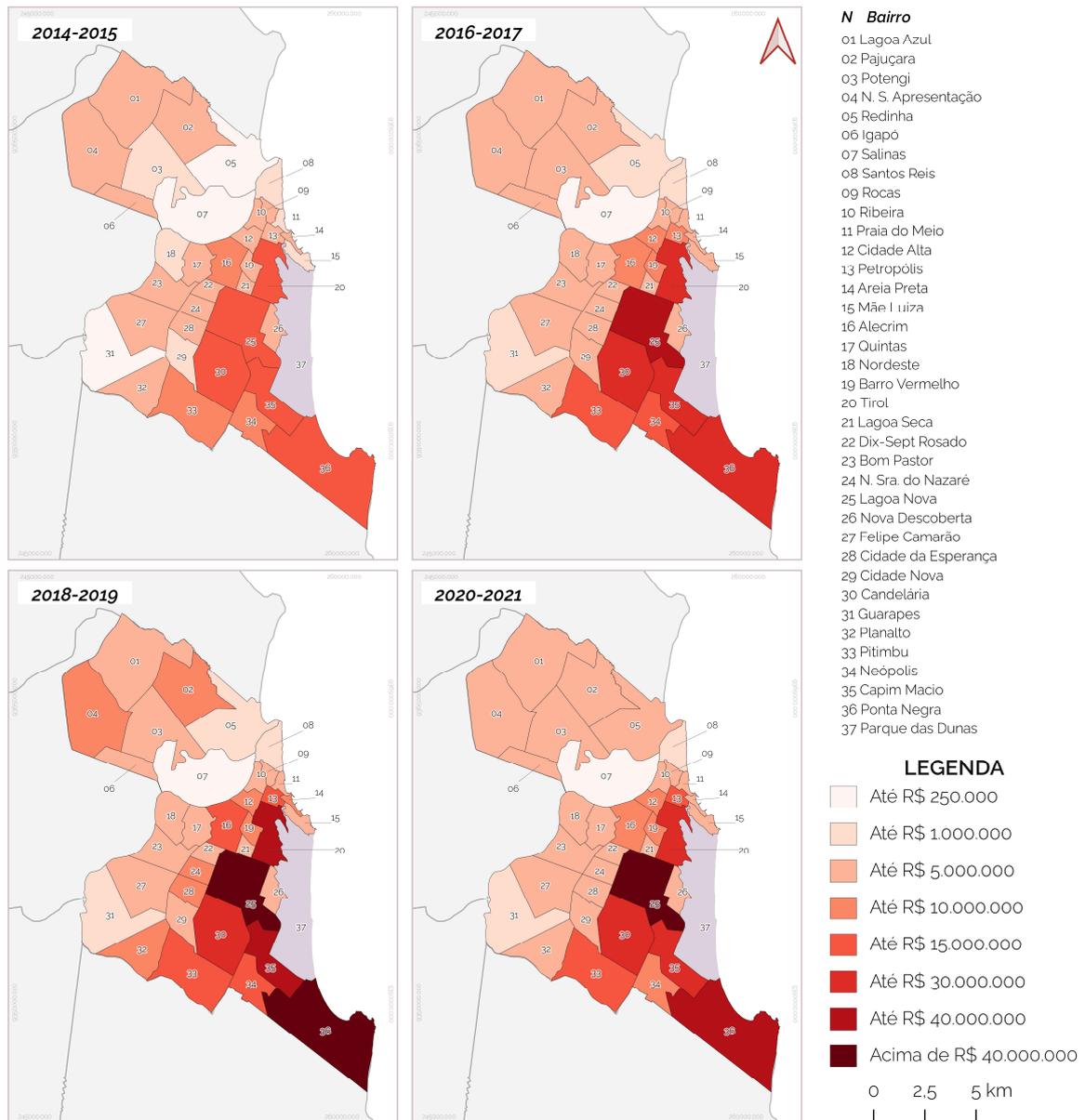
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria.

Em Natal, a arrecadação de receitas correntes demonstra uma tendência de queda – muito em razão da alta da inflação dos últimos anos – enquanto as receitas tributárias apresentam uma certa estabilidade no período analisado, com um aumento entre 2018 e 2019, voltando a baixar para o patamar anterior nos anos seguintes. Já as transferências correntes seguem essa tendência de queda.

Pode-se afirmar que há uma baixa autonomia municipal no tocante ao poder de decisão e investimento público, seguindo a tendência da maioria das cidades do país e que a capacidade arrecadatória municipal está no cerne da questão: a grande diferença entre as receitas tributárias, especialmente de IPTU e ITBI e as receitas de transferências correntes, aguçam a dependência já mencionada dos municípios ante os demais entes federativos.

Ao analisar a arrecadação do IPTU por bairros em Natal entre 2014 e 2021 (Figura 2). Na escala intramunicipal é possível afirmar que a maior parte da arrecadação do IPTU se concentra nos bairros das Regiões Administrativas Leste e Sul.

**Figura 2. Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Natal-RN (2014-2021)**



**IPTU ARRECADADO NOS BAIRROS DE NATAL**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S

Fonte: SFMUT/ Natal, 2022.

Valores deflacionados pelo IGP-DI

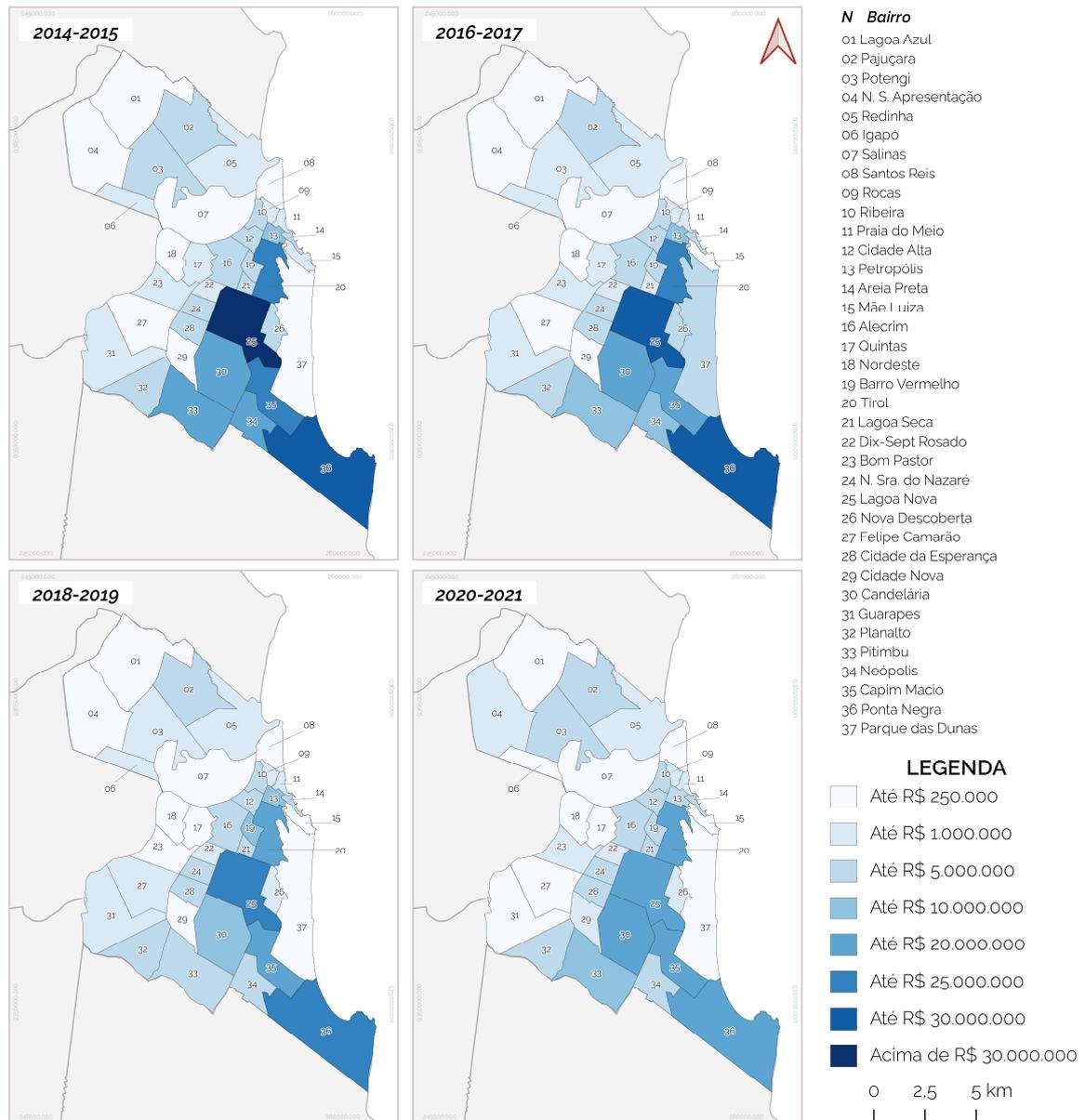
Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho



Fonte: Semut/Natal (2022). Elaboração própria (2023)

A comparação da arrecadação do ITBI no período analisado demonstra uma redução nos bairros de Natal (Figura 3), indicando um possível momento de crise do mercado imobiliário.

**Figura 3. Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Natal-RN (2014-2021)**



**ITBI ARRECADADO NOS BAIRROS DE NATAL**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S

Fonte: SEMUT/ Natal, 2022.

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho

Fonte: Semut/ Natal (2022). Elaboração própria (2023)

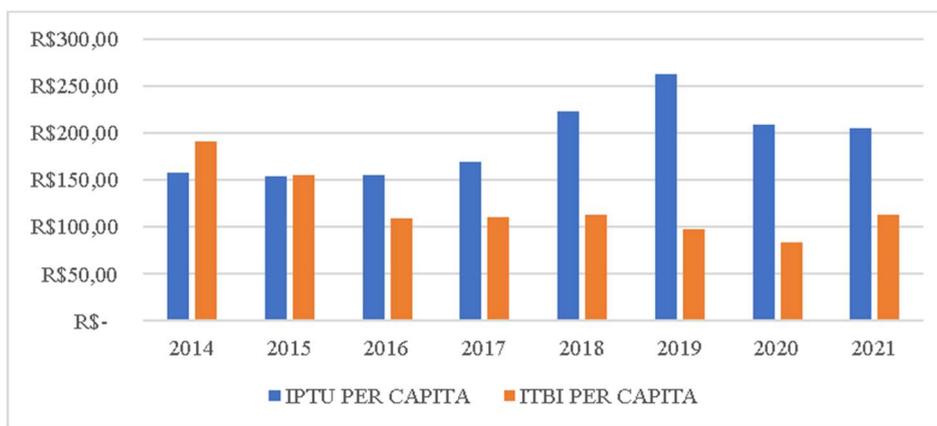
No período analisado os bairros que apresentam maior arrecadação, assim como no IPTU, são aqueles considerados mais valorizados pelo mercado imobiliário, com predominância do padrão vertical e maior oferta de infraestrutura urbana localizados nas RAs Leste e Sul. Por outro lado, as RAs Norte e Oeste historicamente marcadas por concentrar a população mais pobre, carente de equipamentos de infraestrutura urbana de qualidade, menos verticalizada e com imóveis menos valorizados, são as que menos arrecadam o ITBI.

### Tributação imobiliária em Parnamirim

As receitas do IPTU e do ITBI de Parnamirim entre 2014 e 2021 são baixas quando comparadas com a receita corrente. No entanto, o IPTU apresenta um crescimento gradual, saltando de 37 milhões de reais em 2014 para quase 56 milhões de reais em 2021, enquanto o ITBI caiu de 45 milhões de reais em 2014 para 22 milhões de reais em 2020, voltando a crescer em 2021 (30 milhões de reais).

Ao relacionar as receitas do IPTU e do ITBI com a população estimada no Gráfico 3, percebe-se a relevância do fenômeno da metropolização e da busca da população por moradia mais barata na periferia da RMNatal – a arrecadação do ITBI apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. Já o IPTU tem uma tendência de crescimento até 2019, com uma pequena redução em 2020 e 2021.

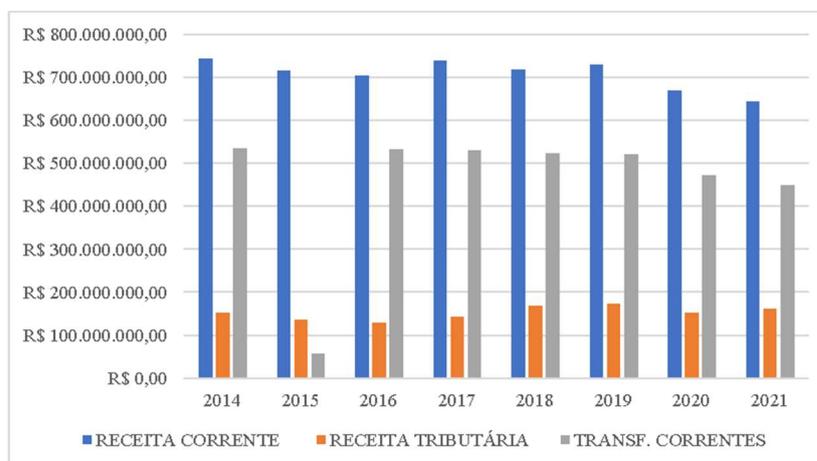
**Gráfico 3.** Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI per capita em Parnamirim entre 2014 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes (Gráfico 4), Parnamirim, assim como Natal, demonstra uma forte dependência dos demais entes federativos e uma baixa arrecadação própria para fazer frente às suas necessidades. Ademais, as receitas correntes e as transferências correntes demonstram uma tendência de queda – assim como em Natal, enquanto as receitas tributárias se mostram estáveis.

**Gráfico 4.** Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em Parnamirim entre 2014 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que há uma dependência das transferências da União e do estado para a receita municipal. Além disso, percebe-se que o município tem pouca autonomia financeira em relação aos investimentos públicos.

A Figura 4 espacializa a arrecadação do IPTU nos bairros de Parnamirim, anotando-se um crescimento da arrecadação desse imposto no município em alguns bairros da cidade.

**Figura 4. Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)**



**IPTU ARRECADADO NOS BAIRROS DE PARNAMIRIM**

DAI UM SIGRÁS 2000 U I M Zone 255  
 Fonte: Semut/Parnamirim, 2022.  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho

Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023)

Observa-se que a arrecadação do IPTU em Parnamirim aumentou nos biênios 2016-2017 e 2018-2019, com uma pequena redução em 2020-2021. O bairro com maior arrecadação na série analisada é Nova Parnamirim, contíguo a Natal, que alcança a faixa de até 40 milhões de reais nos biênios 2016-2017 e 2018-2019 e nos demais biênios chega na faixa de até 30 milhões de reais arrecadados.

A análise da arrecadação do ITBI nos bairros de Parnamirim (Figura 5) demonstra que, assim como no IPTU, o bairro com maiores valores é Nova Parnamirim, que no biênio 2014-2015 arrecadou acima de 30 milhões de reais, nos biênios 2016-2017 e 2020-2021 acima de 20 milhões e no biênio 2018-2019 acima de 30 milhões, valores bem superiores à arrecadação do IPTU nesses mesmos bairros.

**Figura 5. Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Parnamirim-RN (2014-2021)**



**ITBI ARRECADADO NOS BAIRROS DE PARNAMIRIM**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/Parnamirim, 2022.  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho

Fonte: Semut/Parnamirim (2022). Elaboração própria (2023)

Nenhum outro bairro do município apresenta receita semelhante à de Nova Parnamirim, isso demonstra que a dinâmica imobiliária do bairro é distinta do restante do município e mais próxima da dinâmica verificada nos bairros do eixo Leste – Sul de Natal, pois arrecada valores semelhantes àqueles bairros do município vizinho, reforçando o fenômeno da conurbação na RMNatal, bem como a discrepância existente entre os bairros do município.

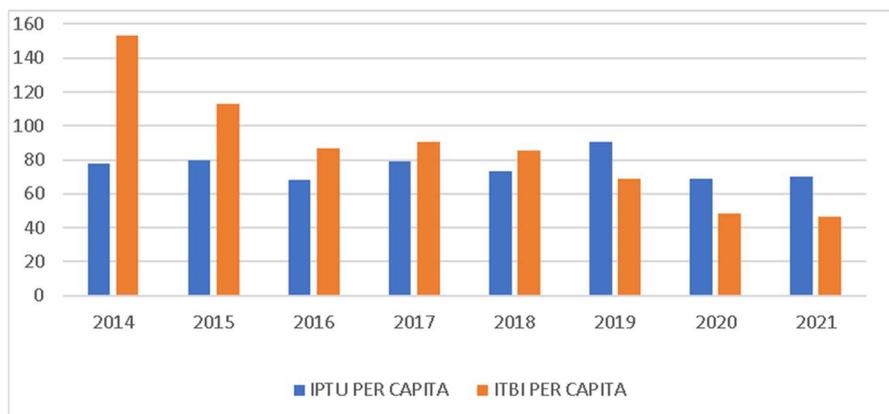
**Tributação imobiliária em São Gonçalo do Amarante**

O município de São Gonçalo do Amarante igualmente apresenta baixa arrecadação dos impostos imobiliários em comparação com a receita corrente no período analisado. O IPTU se mantém estável entre 2014 e 2021, com uma arrecadação em torno dos 7,5 milhões de reais ao ano. O ITBI demonstra queda gradual, de 14,8 milhões reais em 2014 para 4,8 milhões de reais em 2021.

Comparando-se o IPTU e o ITBI (Gráfico 5), há uma queda mais acentuada na arrecadação do ITBI e uma pequena redução na arrecadação do IPTU, que apresenta oscilações de queda, estabilidade e retorno do crescimento no período analisado. O ITBI em SGA apresentou valores bem mais altos de arrecadação em 2014 em razão do aquecimento do mercado imobiliário causado pela instalação do Aeroporto Internacional e vias de acesso. Nos anos seguintes, as transações imobiliárias foram reduzindo, enquanto o IPTU, que era bem menor, foi crescendo e passou o valor do ITBI a partir de 2019. Isso indica que entre 2014 e 2018 o valor arrecadado em transações era maior do que o arrecado em

razão do estoque existente (IPTU) e partir de 2019, esse estoque, mais estabilizado, passou a representar uma maior arrecadação em relação às transações.

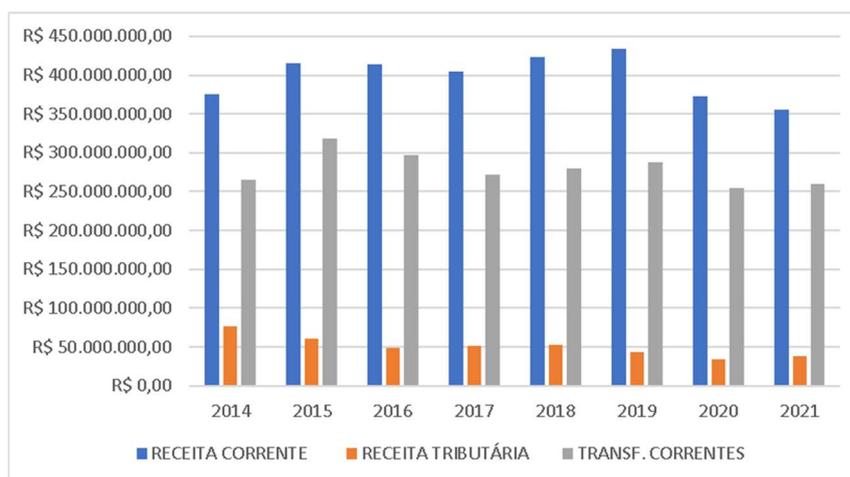
**Gráfico 5.** Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

O Gráfico 6 retrata a comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes, no qual constata-se que há também dependência das transferências em relação aos demais entes federativos e baixa arrecadação própria. Em relação às receitas correntes, houve uma pequena redução entre 2014 e 2021, e as transferências correntes se mantiveram estáveis no período analisado; já as receitas tributárias reduziram significativamente, o que causa preocupação, pois tende a piorar os efeitos da dependência dos recursos obtidos por transferências federais e estaduais.

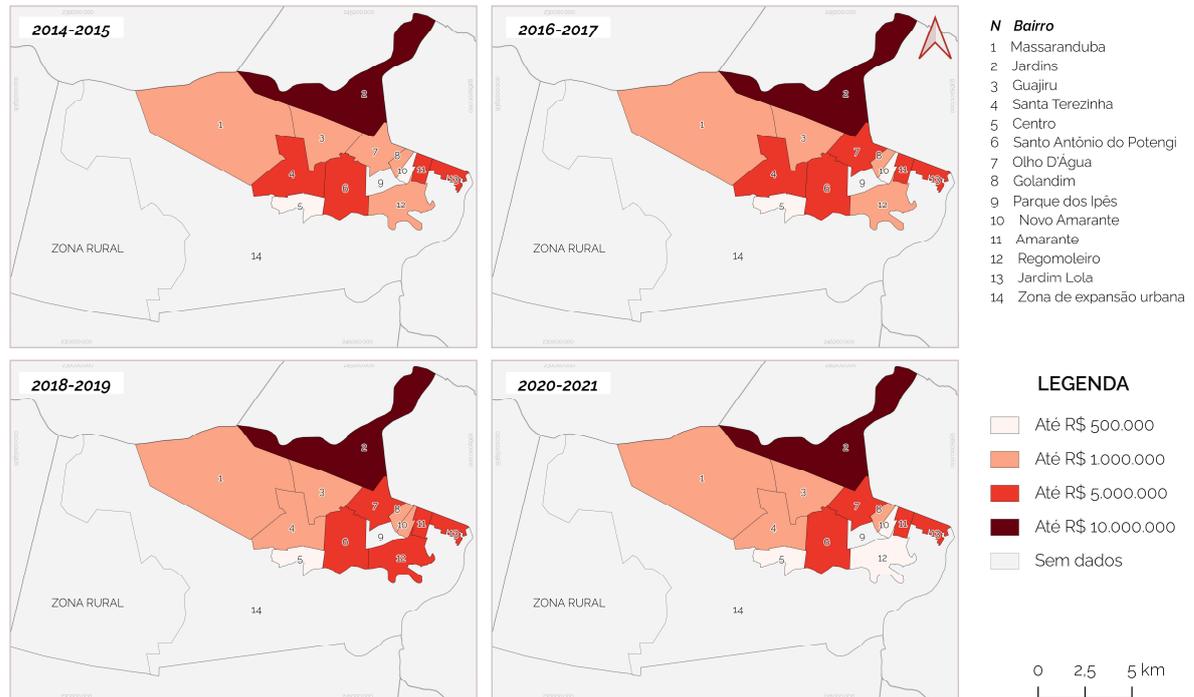
**Gráfico 6.** Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em São Gonçalo do Amarante entre 2014 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que em SGA há também uma dependência das transferências da União e dos estados para a receita municipal e pouca autonomia em relação aos investimentos públicos.

**Figura 6. Arrecadação em reais do IPTU por bairro em SGA-RN (2014-2021)**



**IPTU ARRECADADO NOS BAIRROS DE SÃO GONCALO DO AMARANTE**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/São Gonçalo do Amarante, 2022.  
 Delimitação de limites administrativos: Lei complementar nº 102/2022  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (ICV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho

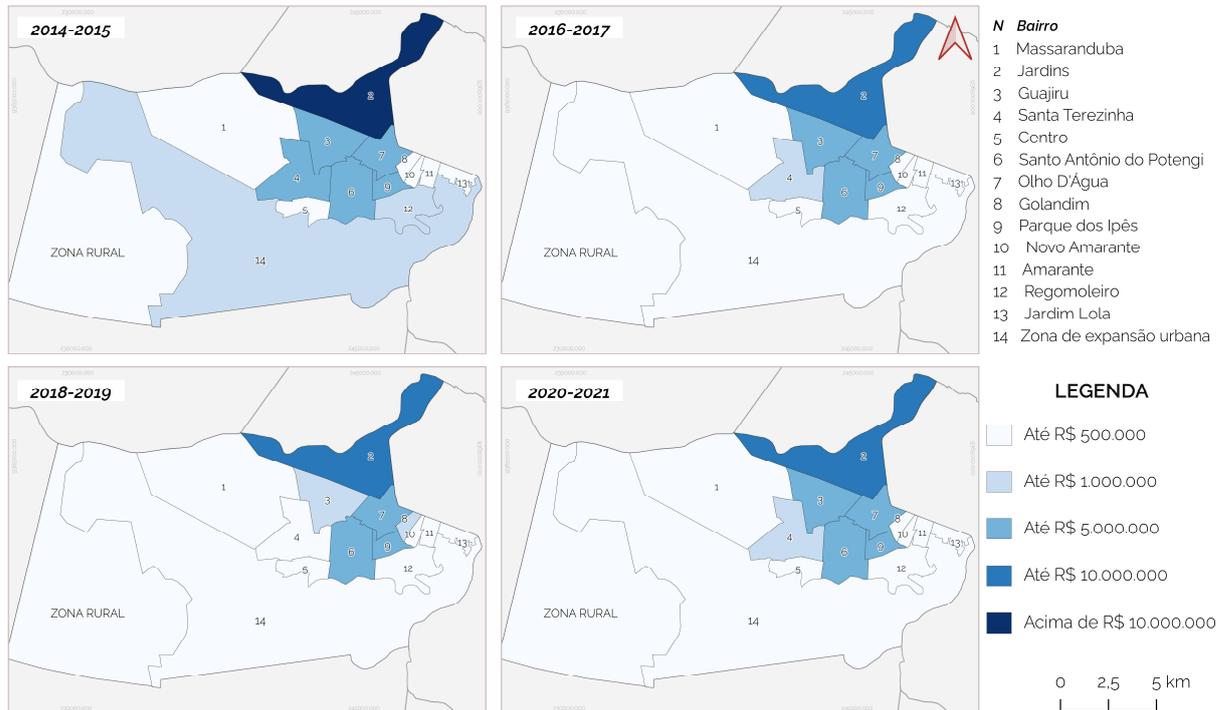
Fonte: Semut/SGA (2022). Elaboração própria (2023)

A Figura 6 demonstra a arrecadação do IPTU nos bairros de SGA nos biênios 2014-2015 a 2020-2021, os quais demonstram um crescimento das receitas desse imposto. Inicialmente, foi possível verificar que o município aumentou a arrecadação do IPTU na maioria dos bairros ao longo dos quatro biênios analisados, sobretudo no bairro Jardins, uma arrecadação bem acima dos demais, na faixa de até 10 milhões de reais nos quatro biênios.

Em relação ao ITBI (Figura 7), o bairro Jardins também apresenta a maior arrecadação nos três primeiros biênios. O bairro foi loteado e urbanizado paralelamente à implantação do Aeroporto Internacional e acessos viários, recebendo uma grande quantidade de moradores nesse período. No biênio 2020-2021 o bairro Olho D'água, vizinho ao bairro Jardins e contíguo a Natal, teve a maior arrecadação de ITBI do município.

”

**Figura 7. Arrecadação em reais do ITBI por bairro em SGA-RN (2014-2021)**



**ITBI ARRECADADO NOS BAIRROS DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/São Gonçalo do Amarante, 2022.  
 Delimitação de limites administrativos: Lei complementar nº 102/2022  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (IGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Erica Milena C. G. Leôncio; Ewanderson A. Alexandre Filho

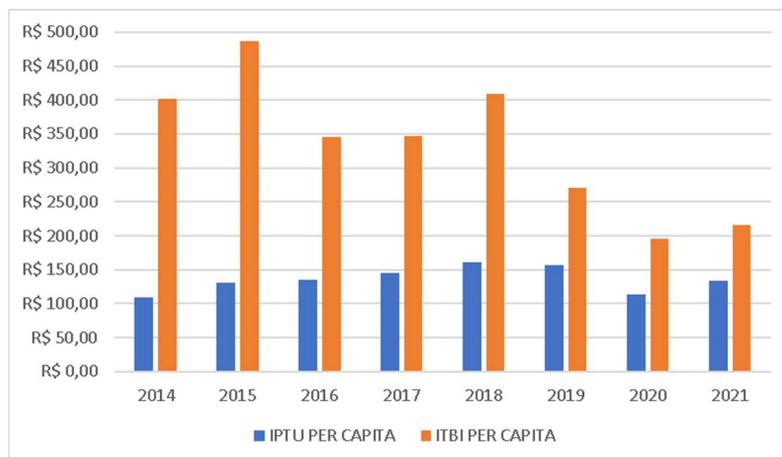
Fonte: Semut/SGA (2022). Elaboração própria (2023).

**Tributação imobiliária em Extremoz**

Por fim, a comparação entre receitas correntes e impostos imobiliários no município de Extremoz também demonstra que o IPTU e o ITBI são pouco representativos na arrecadação local. A receita do ITBI é maior do que a do IPTU em todo o período analisado; no entanto a arrecadação do IPTU vem aumentando gradualmente e a do ITIB vem reduzindo,

No Gráfico 7 percebe-se que a análise do IPTU e do ITBI em Extremoz também demonstra uma maior arrecadação do ITBI em relação ao IPTU, com tendência de aumento do IPTU e de queda do ITBI. Observa-se que Extremoz é o município que apresentou o menor crescimento de população estimada pelo IBGE no período analisado.

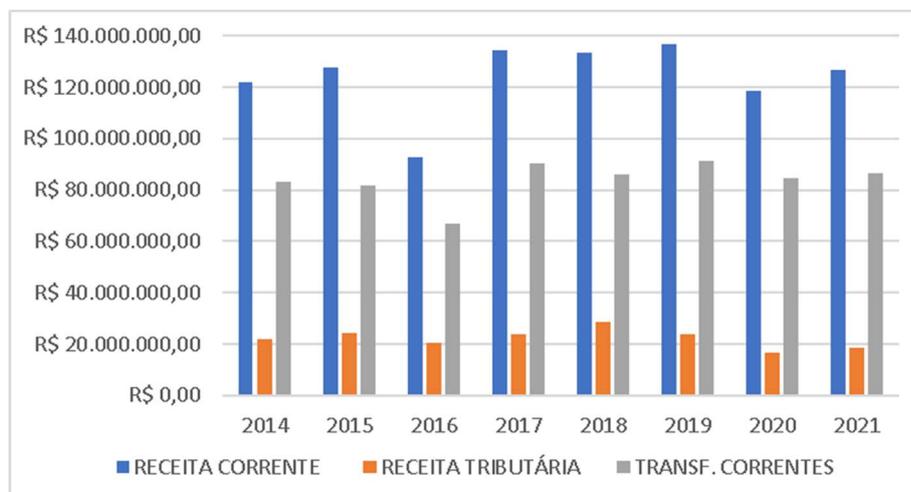
**Gráfico 7.** Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI em Extremoz entre 2014 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

Na comparação entre receitas correntes, tributárias e transferências correntes de Extremoz (Gráfico 8) tem-se que o município segue o padrão identificado nos demais em estudo, com forte dependência das transferências dos demais entes federativos, com receitas advindas da tributação municipal incapazes de arcar com investimento público, sobretudo o desenvolvimento urbano.

**Gráfico 8.** Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em Extremoz entre 2014 e 2021.



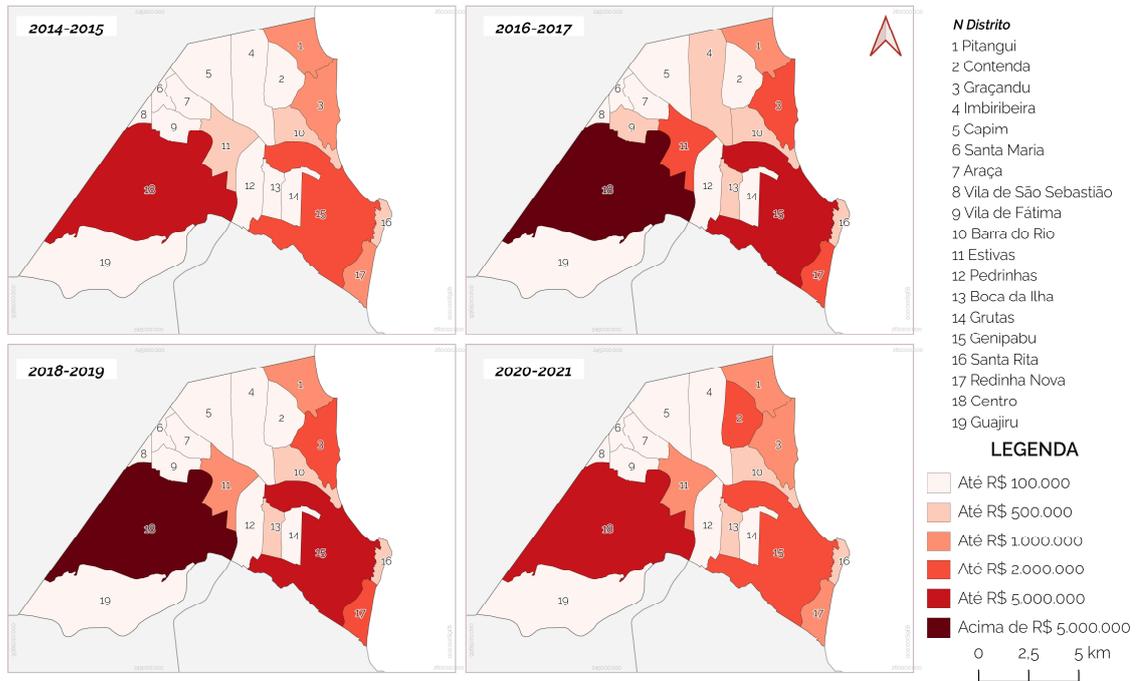
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional (2022). Elaboração própria (2023)

As receitas correntes, se mantiveram estáveis no período analisado, próximo dos 120 milhões ao ano. As receitas tributárias e transferências correntes também se mantiveram estáveis, as primeiras representando cerca de 17% das receitas correntes (média de 83 milhões de reais ao ano) do período analisado e a segunda 66% das receitas correntes (média de 22 milhões de reais ao ano), restando 17% de outras receitas.

As análises apresentadas das receitas municipais demonstram que Extremoz segue a tendência dos outros municípios analisados, de dependência das transferências da União e dos estados para compor a receita municipal e de pouca autonomia em relação às decisões sobre alocação de investimentos públicos.

O município de Extremoz é o que menos arrecada em IPTU dentre os quatro municípios analisados. A Figura 8 demonstra que a maior arrecadação é a do bairro centro, acima de 2 milhões de reais nos quatro biênios, seguida por Genipabu, Redinha Nova e Graçandu, bairros litorâneos, com forte presença de casas de veraneio, sendo os dois primeiros contíguos à Natal.

**Figura 8.** Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Extremoz (2014-2021)



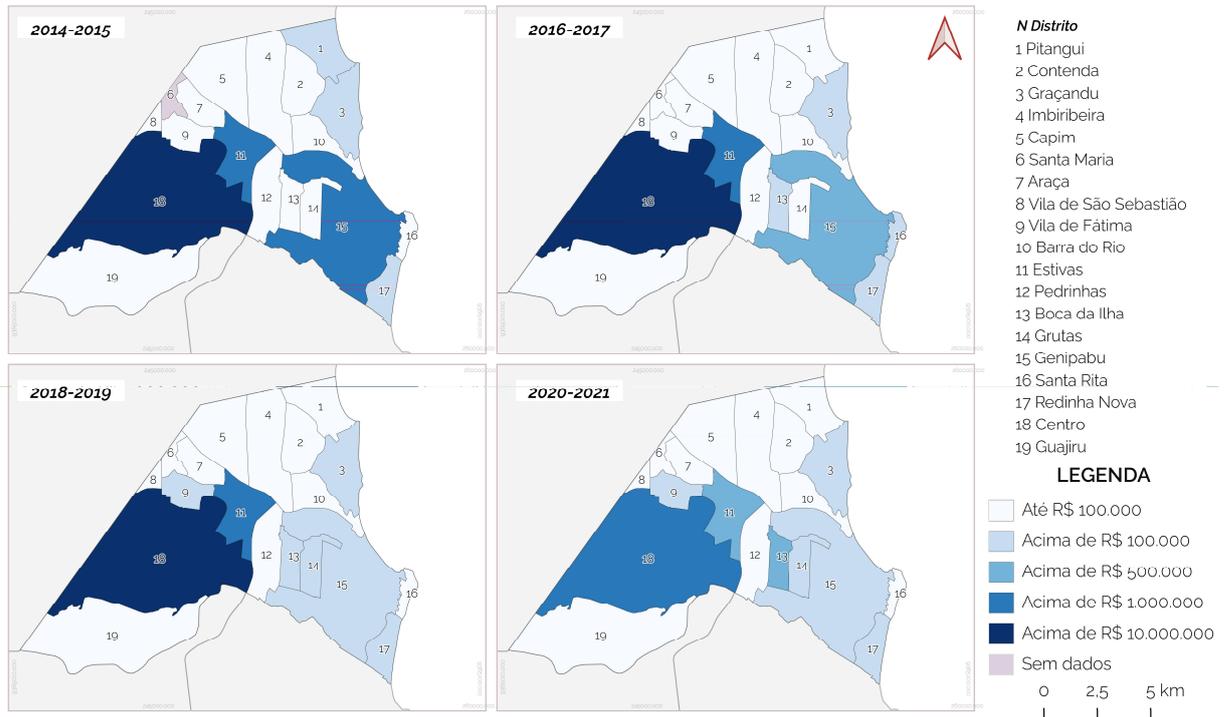
**IPTU ARRECADADO NOS DISTRITOS DE EXTREMOZ**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/Extremoz, 2022. LM Nº 493, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006.  
 Dados preliminares disponibilizados pela FUNCERN.  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Érica Mikena S. Lucência, Ewandroson A. Alexandre Filho

Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023).

Em relação ao ITBI, observa-se na Figura 9 que a maior parte das transações imobiliárias que justificam a arrecadação do imposto ocorrem no Centro, único bairro que alcança receitas acima de 10 milhões de reais (2016-2017 e 2018-2019). Na sequência, os distritos com maior arrecadação são Estivas e Genipabu.

**Figura 9. Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Extremoz (2014-2021)**



**ITBI ARRECADADO NOS DISTRITOS DE EXTREMOZ**

DATUM SIRGAS 2000 UTM Zone 25S  
 Fonte: Semut/Extremoz, 2022. LM N° 493, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006.  
 Dados preliminares disponibilizados pela FUNCERN.  
 Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV/ Conj. Econ. - IGP)  
 Elaboração: Érica Milena C. G. Leôncio, Ewanderson A. Alexandre Filho

Fonte: Semut/Extremoz (2022). Elaboração própria (2023)

Observa-se também a arrecadação do ITBI superior ao IPTU na maioria dos períodos analisados, demonstrando o auto fluxo de transações no município.

**CONSIDERAÇÕES RELATIVAS À TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE ALTA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL**

As análises das receitas de cada um dos quatro municípios demonstram uma grande diferença da arrecadação de Natal em relação aos demais municípios, com receitas de IPTU que chegaram próximas dos 300 milhões de reais em 2019 e dos 100 milhões de reais de ITBI em 2014.

Na sequência está o município de Parnamirim, que ultrapassou os 50 milhões de reais em receitas do IPTU entre 2018 e 2021 e mantém uma arrecadação estável do IPTU com uma média anual de 30 milhões de reais no período analisado.

São Gonçalo e Extremoz apresentam receitas bem menores desses dois impostos: SGA demonstra estabilidade do IPTU (média de 7,6 milhões de reais ao ano) e queda do ITBI, com receita de 4,8 milhões em 2021; Extremoz também tem uma arrecadação estável de IPTU, com um pequeno aumento nos últimos anos, chegando a 3,9 milhões de reais em 2021 e valores oscilantes na arrecadação do ITBI que representam uma média de 9,3 milhões de reais, sendo o único dos quatro municípios que registrou arrecadação do ITBI maior que a do IPTU.

O estudo de De Césare (2018) sobre o IPTU nas cidades brasileiras demonstrou que nos anos de 2000 a 2016 o imposto representava um percentual entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios e cerca de 0,42% e 0,52% do PIB, muito abaixo do seu potencial, que, segundo a autora, pode alcançar entre 0,9% e 1,15% do PIB dos municípios. Além disso, o IPTU apresenta um desempenho menor nos municípios com até 5 mil habitantes, de R\$ 2,72 na região Norte e R\$ 2,15 na região Nordeste, já nos municípios com mais de 500 mil habitantes e localizados nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste a arrecadação se aproxima dos R\$ 200 (DE CESARE, 2018).

Verifica-se que o município de Natal atinge a média nacional para municípios com mais de 500 mil habitantes e nos últimos anos vem apresentando uma arrecadação do IPTU acima dos R\$200. Parnamirim, apesar de não se enquadrar na faixa de municípios com mais de 500 mil habitantes (população estimada para o ano de 2021 próxima dos 270 mil habitantes), ultrapassou em 2018 os 200 reais per capita de receita do IPTU e manteve essa média nos anos seguintes.

SGA obteve uma média de 75 reais e Extremoz de 135 reais de arrecadação do IPTU entre 2014 e 2021, apesar de Extremoz ser um município menor, vem se destacando com uma melhor arrecadação do IPTU em relação ao seu vizinho SGA.

Já em relação ao ITBI observou-se uma inversão ao analisar os resultados das receitas entre 2014 e 2021: Extremoz se destaca com a maior média, 334 reais, em seguida Parnamirim com 122 reais, Natal com 89 reais e SGA com 86 reais. Ademais, a maior receita de Extremoz foi em 2015 (486 reais) e a menor em 2019 (196 reais). Parnamirim teve sua maior receita em 2014 (191 reais) e a menor em 2020 (84 reais). Natal arrecadou 117 reais em 2014 e apenas 70 reais em 2019 e SGA teve sua maior arrecadação de ITBI em 2014 (153 reais) e a menor em 2020 (46 reais).

A arrecadação total dos impostos imobiliários, apesar de ainda ser baixa frente às receitas correntes totais, indicam que há um crescimento em Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo, demonstrado pelo ITBI, que ultrapassam Natal no período analisado.

Ao analisar os números da arrecadação da tributação imobiliária nos quatro municípios de alta integração da RMNatal, percebeu-se um aumento tímido das receitas tributárias. No entanto, na comparação com as demais fontes de receitas, demonstra que a tributação imobiliária tem uma baixa capacidade de impactar na melhora da autonomia financeira desses municípios.

Na comparação entre a arrecadação do IPTU e do ITBI por bairros nos quatro municípios percebeu-se que há um crescimento dos impostos imobiliários nos bairros conurbados e de transbordamentos em relação à Natal, município polo da RMNatal.

Em Natal a arrecadação é maior no eixo Leste-Sul, bairros com maior verticalização e de maior interesse do mercado imobiliário. Em Parnamirim há uma continuidade relacionada ao Eixo-Sul de Natal no bairro de Nova Parnamirim, com arrecadação semelhante ao município vizinho nesse bairro e bem acima dos valores dos demais bairros da cidade. Em São Gonçalo do Amarante verifica-se uma arrecadação mais significativa dos dois impostos no bairro Jardins, localizado próximo ao Aeroporto Internacional instalado no ano de 2014.

Diante das análises apresentadas, reforça-se a relevância de estudos sobre a fiscalidade municipal e sua relação com o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, que passaram a ter atribuições e competências voltadas à manutenção dos serviços urbanos e são cobradas da população diretamente em relação às necessidades básicas para se viver na cidade e, no entanto, os municípios possuem alcance de fontes de receita limitado em relação aos demais entes federativos.

A tributação imobiliária é compreendida, nesse contexto, como uma possibilidade para os municípios alcançarem maior autonomia financeira, especialmente nesse momento de crise, em que as fontes de receita pública precisam dar conta de uma maior demanda em diversos setores.

Para além disso, pode-se indicar a partir dos dados analisados que o cruzamento de informações sobre a tributação imobiliária com o território ajuda a compreender também a dinâmica imobiliária e sua relação com o planejamento urbano e os fenômenos metropolitanos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Texto de Discussão nº 63. IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial. FGV - IBRE, 2014.

ALMEIDA, Luis Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). **Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

\_\_\_\_\_. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. **GeoUERJ**. Rio de Janeiro, 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia. Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2015.

DE CESARE, Claudia M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. IN: CUNHA, Egláisa Micheline P.; DE CESARE, Claudia M. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. **Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural**. Texto para discussão. Reforma Tributária 23. Brasília: Ipea, 2018

EXTREMOZ. **Código Tributário do Município de Extremoz**. Lei nº 320, de 01 de julho de 1997.

FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional**. Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, 2016. (Tese de Doutorado).

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. São Paulo: USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1999. (Tese de Doutorado)

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?** IN: SANTORO, Paula (org.). **Gestão Social da Valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?** Rio de Janeiro. Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009.

IBGE. **Variável - População residente estimada por município.** 2022. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>>. Acesso em 20 ago 2022.

LIMA, Huda Andrade Silva de **Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016.** Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018. (Tese de Doutorado)

NATAL. **Código Tributário do Município do Natal.** Lei Nº 3.882, 11 de dezembro de 1989.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento—o caso dos municípios de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Administração Política.** v. 6, n. 1. 2013.

PARNAMIRIM. **Código Tributário Municipal.** Lei nº 951, 30 de dezembro de 1997.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo Fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro. v. 08. n. 02, p. 631-679. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Imposto sobre a Transferência Imobiliária. **GeoUERJ.** Rio de Janeiro, 2019.

\_\_\_\_\_. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana.** Rio de Janeiro, Letra Capital. 2018

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros.** Rio de Janeiro: EDUERJ. 2017.

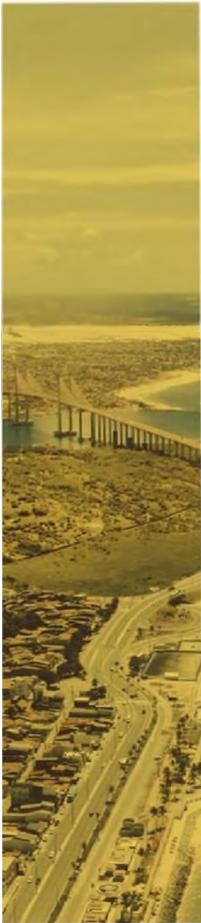
SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade,** v. 07, nº 4, Rio de Janeiro: UERJ, 2015.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Código Tributário do Município de São Gonçalo do Amarante.** Lei N º 045, de 31 de dezembro de 2007.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.** Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em 04 jun 2022.

# ANAIS

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



## FINANCIAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E NO MÉXICO: uma questão de visão

Marianna Martins Albuquerque (PPGAU/UFAL)  
Débora de Barros Cavalcanti Fonseca (PPGAU/UFAL)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

As doenças da visão mais conhecidas são miopia, hipermetropia e astigmatismo. Para a primeira, os elementos mais distantes do campo de visão ficam desfocados, enquanto os mais próximos ficam nítidos. Para a segunda, o oposto. Já a terceira é uma alteração que não permite enxergar com nitidez objetos próximos ou distantes. Todas são problemas distintos, mas semelhantes numa coisa: apontam falhas ou distorções na forma de enxergar determinada situação. Esta é uma descrição do conhecimento comum sobre doenças relacionadas aos olhos, mas poderia claramente descrever a dificuldade de visão quanto às políticas públicas no Brasil, em especial, a metropolitana. De um lado, há um considerável grau de miopia nas lacunas presentes na legislação federal sobre a temática metropolitana que não vê o que estes buracos podem implicar na realidade regional das RM's existentes. Do outro, há uma hipermetropia onde muitas vezes as RM's constam apenas no papel para obedecer a legislação federal, sem a devida articulação integrada dos temas comuns e com cada ente enxergando apenas suas próprias necessidades limitadas a seus territórios. De modo geral, o diagnóstico é quase sempre o mesmo: há um astigmatismo metropolitano, onde perto ou longe, tudo se embaça. Sua extensão, todavia, carece de mais tempo e estudos. No entanto, é fato: o que não é visto, em qualquer uma destas perspectivas, também revela cenários distorcidos e problemas de visão que, associados brevemente aos conceitos de oftalmologia, podem ajudar a compreender a atual situação regiões metropolitanas seja no Brasil ou no México, em especial quanto à viabilidade financeira destas, e quem sabe lançar luz sobre os diversos prismas que se abrem a partir desta discussão.

Palavras-chave: Região Metropolitana, Financiamento Metropolitano, Problemas de Visão.

## I. BREVE ANATOMIA E HISTOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO MÉXICO

Preliminarmente, oftalmologia e políticas públicas afiguram-se como assuntos completamente antagônicos, que não se misturam ou se comparam. Contudo, de modo geral, pode-se dizer que ambos tratam de visão. A partir desta premissa, ao estabelecer um paralelo entre estes campos de estudo, é possível encontrar semelhanças bastante interessantes.

Assim como o olho humano é o órgão responsável pela visão dos seres humanos, a configuração político-administrativa brasileira e mexicana é responsável por dar visibilidade à organização das políticas públicas nos dois países. Neste aspecto, ambas as estruturas (ocular e político-administrativa) apresentam o primeiro ponto comum.

Primeiramente, sabe-se que o globo ocular humano tem sua organização composta por três camadas, também conhecidas como túnicas. A túnica fibrosa (ou camada externa) ocupa a parte mais periférica do olho, cuja função é de proteção; a túnica vascular (ou camada média/intermediária) ocupa a parte mediana, sendo responsável pela nutrição ocular; por fim, a túnica neural (ou camada interna) é a parte mais interior, encarregada do reconhecimento visual.

Quanto à temática de política pública, segundo a Carta Magna de 1988 as funções do Estado brasileiro são exercidas pelos três Poderes da União: o Executivo, Legislativo e o Judiciário. E assim como as camadas do globo ocular, cada poder deste atua com uma determinada atribuição. O Poder Judiciário assemelha-se a camada externa do olho e atua na proteção dos direitos e no cumprimento das leis; o Poder Legislativo equipara-se a camada intermediária e age na nutrição do sistema ao estabelecer as normas e fiscalizar o executivo; e por fim, o Poder Executivo nivela-se a camada interior e opera no reconhecimento teórico e prático a partir da realização das políticas públicas e da execução dos normativos.

Ademais, o sistema político-administrativo brasileiro também se divide em três esferas: União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal (DF). De modo geral, a União atua na visão dos assuntos de interesse nacional, enquanto que os Estados agem com o olhar nas matérias dos seus territórios e demais competências que não pertencem aos demais

entes, e os Municípios que, por sua vez, adquiriram um reconhecimento valioso enquanto entes administrativos na última CF, assumem a responsabilidade de enxergar os assuntos de interesse locais.

Tais esferas também podem seguir na linha de raciocínio acima, onde a União pode ser comparada a túnica fibrosa, sendo responsável pelo olhar macro tanto nacional quanto internacional das competências de sua responsabilidade; os Estados podem se equiparar a túnica vascular, cuja função principal seria de fato sua nutrição própria e dos municípios através da interlocução entre todos os entes; e os Municípios a túnica neural, a partir do reconhecimento de sua visão local.

O México, por sua vez, é uma república federativa cuja estrutura administrativa é constituída por 32 unidades territoriais, também conhecidas como entidades federativas, e o governo central. Sua Constituição, denominada de Constituição dos Estados Unidos Mexicanos apresenta a estrutura legal de suas três esferas governamentais assim definidas: Federal, Estadual e Municipal. Cabe destacar que não há um nível intermediário, como regional ou metropolitano, e que os municípios são tratados como células autônomas, mas não soberanas (Arenas, 2021).

Outro aspecto que pode ser relacionado é que na oftalmologia, em linhas gerais, existem três tipos de visão: a visão frontal, quando algo é visto de frente para o observador; a visão oblíqua, quando alguma coisa é vista de modo tridimensional, em perspectiva; e a visão vertical que é aquela vista de cima para baixo.

Desta forma, numa correlação simples entre as estruturas político-administrativas do Brasil e do México, que são semelhantes, e os tipos de visão oftalmológicas existentes, pode-se dizer que o Governo Federal possui a visão vertical, olhando através de sua soberania as questões gerais concernentes aos diversos assuntos no país, enquanto o Governo Estadual dispõe da visão oblíqua, ao tempo em que vê sua própria realidade assim como a dos municípios sob sua responsabilidade, e o Governo Municipal tem a visão frontal, visto que age sob seu próprio território.

E assim como na oftalmologia, nem sempre a visão é considerada plena ou perfeita quando se trata de política pública. Existem lacunas nos normativos jurídicos brasileiros e mexicanos que necessitam ser trazidas à tona para um melhor diagnóstico, principalmente por que o que está estabelecido na legislação orienta a execução de tais políticas, porém o que não está redigido também possui impacto de igual intensidade, por vezes abissal.

Quando se trata especificamente de políticas públicas metropolitanas, tudo isto perpassa diretamente por questões de governança e as lacunas destas políticas são como buracos maculares<sup>1</sup> que além de antigos, carecem de uma análise histórica e contextual sobre a própria América Latina onde o Brasil e o México estão inseridos.

Segundo Rojas (2005), uma das características mais notáveis da evolução na administração das cidades da América Latina e do Caribe em 2005 tem sido exatamente essa descentralização de funções do governo. De acordo com o autor:

“Para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, los gobiernos nacionales están intentando mejorar los servicios e infraestructuras, transfiriendo responsabilidad a gobiernos “subnacionales”, más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil.” (Rojas, 2005, p.44)

Trata-se, portanto de um desafio tão profundo quanto complexo e que, para Rojas (2005, p.47) consiste em “[...] extender los principios de buen gobierno “subnacional” [...], extraídos de los avances recientes en la teoría y la práctica de

---

<sup>1</sup> Um buraco macular é uma pequena lacuna que se abre no centro da retina, especificamente na mácula. À medida que o buraco se forma, é comum que a visão central se torne embaçada, ondulada ou distorcida. (Fonte: <https://drdouglasspigosso.med.br/2023/01/26/buraco-macular-sintomas-causas-tratamentos/#:~:text=Um%20buraco%20macular%20%C3%A9%20uma,torne%20emba%C3%A7ada%2C%20ondulada%20ou%20distorcida.>)

las ciencias sociales, para ser aplicados a los problemas particulares de las áreas metropolitanas”, um ponto de vista bastante válido e necessário até os dias atuais.

Compreendendo esse foco mais local da política metropolitana, o autor ainda discorre sobre os chamados “Fundamentos de un buen gobierno local”, descrevendo-os em quatro categorias como:

“Aqueles que decorrem do sistema de relações intergovernamentais, que definem as responsabilidades e os recursos disponíveis para cada nível governamental;

“Aqueles que têm origem na estrutura do governo local, que determinam o grau de participação da comunidade nas decisões, bem como o controle que exerce sobre os líderes.

“Aqueles relacionados com a capacidade institucional dos governos locais para desempenhar as funções que lhes são atribuídas;

“Aqueles que têm origem nos mecanismos de financiamento das atividades e investimentos dos governos locais.

Destaca-se aqui o tema de financiamento metropolitano, um aspecto tão essencial quanto precário quando se fala de regiões metropolitanas, seja no Brasil ou no México. Há um discurso constante de crise financeira e dificuldade de financiamento para as diversas atividades e funções em qualquer uma das esferas nesses países. Sem o devido financiamento, a implementação e a governança das RM’s fica de fato implicada já que pouco se consegue executar sem o devido aporte financeiro. Menos ainda, se os atores envolvidos ficam somente presos a esse olhar para as dificuldades, sem enxergar e buscar as oportunidades, realmente sua atuação fica obscura e de difícil reversão.

O fato é que o campo de visão deste tema é extenso e precisa de um olhar cauteloso que vai além deste presente diagnóstico. Por ora, seguem algumas reflexões a seguir.

## II. CAMPOS DE VISÃO DO OLHAR METROPOLITANO

Popularmente, sabe-se que campo de visão é a extensão de espaço que o olho humano vê em estado estático olhando para frente, transmitindo ao cérebro todas as informações contidas neste campo, como formas, cores, volumes, entre outras identificações. Quando este campo visual sofre alterações, certas áreas passam a não ser mais identificadas, podendo ocultar um aspecto não visto e até causar sensação de perda da percepção do espaço de visão.

### II.1. A VISÃO DOS PACTOS INTERNACIONAIS - OS ODS E A NOVA AGENDA URBANA

Existem pactos internacionais que tratam da temática urbana agindo como verdadeiros guias. Entre os principais, destacam-se aqui os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana (NAU) da Organização das Nações Unidas (ONU) que são importantes documentos que lançam luz aos países a lidar com os desafios e as complexidades da urbanização em seus territórios, sempre em prol de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável global.

Quanto aos ODS estes abarcam 17 objetivos, com metas e indicadores, que fazem parte de um plano de ação internacional estabelecido pela ONU como uma grande agenda mundial para a construção e implementação de políticas públicas de orientação em diversos temas fundamentais para a humanidade até 2030 em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz.

O ODS 11, especificamente, corresponde ao tema “Cidades e Comunidades Sustentáveis” onde a temática metropolitana aparece no indicador 11.5 para o Brasil com a indicação de: “Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, [...], por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.” (ONU, 2017).

Já a Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III - em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016, trouxe uma mudança de paradigma ao definir padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, gestão e melhoria das áreas urbanas. Nas propostas de “Desenvolvimento da estrutura de governança urbana: estabelecimento de um marco de apoio” ressalta-se o item 90 que reforça o apoio a:

“[...] uma governança local e metropolitana multinível, que ultrapasse limites administrativos e que se baseie nas funções de cada território, garantindo o envolvimento de governos subnacionais e locais na tomada de decisões e trabalhando para prover-lhes a autoridade e os recursos necessários para gerenciar desafios urbanos, metropolitanos e territoriais críticos.[...]” (ONU, 2017)

Nota-se nestes dois pactos o olhar sobre a temática metropolitana e suas correlações, especialmente com foco na integração, cooperação interfederativa e governança local, reconhecendo assim o reflexo desta importante política para os países e suas estruturas territoriais, tornando-a uma questão visível mundialmente.

Sem este foco não há como se executar um real financiamento metropolitano, com a integração entre os entes envolvidos e a devida participação social, especialmente no tocante ao controle do bom uso e aplicação de tais investimentos nas funções comuns de RM's brasileiras ou mexicanas.

## II.1. A VISÃO MACROLOCAL FEDERAL BRASILEIRA

A metrópole pode não ser um ente federativo instituído legalmente pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), mas existe, resiste e persiste tanto na sua complexidade quanto na sua invisibilidade. Desde a promulgação da Carta Magna de 88 que possibilitou aos Estados instituírem suas regiões metropolitanas (RM's), aglomerações urbanas e microrregiões, passando pelo Estatuto da Cidade (EC/2001) e chegando ao Estatuto da Metrópole (EM/2015), as RM's brasileiras parecem que ficam, quando muito, no papel.

É fato que o tema metropolitano é considerado relativamente recente e apesar dos renomados estudos e pesquisas sobre o tema, ainda há um vasto hiato na construção do conceito da metrópole como um “novo” ente federativo, não obstante sua inegável relevância.

Sabe-se que há uma série de camadas que atravessam desde divergências de entendimentos, à falhas legislativas e disputas de poder que, entre outras questões, amplificam a dificuldade de articulação entre as esferas legalmente instituídas pela Lei Maior e até mesmo dentro do ente não instituído como tal - a Metrópole - para o devido planejamento conjunto das RM's.

Para além da confluência dos territórios municipais limítrofes numa única configuração de uma RM, é preciso uma visão sistêmica que articule os interesses municipais na gestão dos problemas públicos comuns, sem ferir a autonomia destes entes, mas com olhar macro, compatibilizando especialmente as decisões destes processos de gestão compartilhada.

São muitos os ofuscamentos históricos e políticos na gestão das RM's e parte disto é reforçada por lacunas substanciais presentes no EM/2015 que abrangem diretamente a governança interfederativa das RM's e aglomerações urbanas e seu financiamento.

Primeiramente, quanto a sua instituição, há uma nítida invisibilidade decorrente da ausência de maiores diretrizes sobre como os Estados podem e devem fazer para uma melhor gestão e governança das RM's e para o devido planejamento conjunto de suas respectivas funções públicas de interesse comum (FPICs).

Nesse ponto específico, há outra nebulosidade de ausência legislativa sobre como melhor definir e, conseqüentemente, gerir essas FPICs. Sem uma definição destas funções, pactuadas coletivamente e participativamente - como existe em alguns casos brasileiros-, não há como realizar seu adequado gerenciamento se não se sabe o que deve ser administrado.

Outro ponto de destaque é a estrutura básica de uma RM que, segundo o EM/2015, deve conter: instância executiva composta pelos entes federativos da respectiva RM, instância colegiada e deliberativa com representantes da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas. Não há maiores diretrizes para a composição das duas instâncias previstas, tampouco para a organização pública citada e principalmente para o sistema integrado de alocação de recursos, enfraquecendo a implantação desta estrutura na prática.

Outra turbidez legislativa bastante significativa no tema de financiamento metropolitano é que na mesma lei, apesar de previsto originalmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), cuja finalidade seria captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, etc., este fundo foi completamente vedado.

Mas existe luz: tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 622/2021 que busca criar efetivamente o FNDUI para apoio a ações de governança interfederativa no âmbito do Estatuto da Metrópole.

No entanto, esta é uma adversidade comum a todas as RM's no país e dificulta, senão impede, por muitas vezes sua existência prática: o financiamento metropolitano para a governança das FPICs. Entende-se que, ainda que sejam bem definidas as FPICs e sua forma de gestão e governança, sem o devido aporte financeiro para execução dos programas, projetos e ações que as envolvem, as RM's tendem a ficar no papel.

Nesse ponto de vista, quando se trata dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, há mais uma abstração bastante recorrente no arcabouço legislativo brasileiro, infelizmente: a extinção de prazos para realização de determinada ação, nesse caso, do prazo obrigatório para elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI) das RM's no Brasil.

Em sua redação original, estava previsto para 3 anos após a promulgação do EM/2015, ou seja, 2018. Posteriormente, passou para 6 anos após, em 2021, até que o prazo para sua elaboração simplesmente desaparece por completo.

O prejuízo foi para além de prazos de elaboração. O EM/15 estabelece que nas RM's os municípios integrantes devem compatibilizar seus respectivos Planos Diretores e Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentárias Anuais com o PDUI. Se não há prazo de obrigatoriedade de elaboração deste plano, não há como assegurar essa compatibilização tão essencial para o pleno desenvolvimento de uma RM. Consecutivamente, o financiamento metropolitano fica disperso sem a devida orientação de alocação dos recursos financeiros a serem partilhados entre os entes das regiões metropolitanas.

Se, para as novas RM's instituídas à luz do Estatuto da Metrópole, existem múltiplos obstáculos a serem superados, embora seja um importante guia orientativo sem precedentes no reconhecimento do assunto metropolitano, para as RM's instituídas anteriormente a esta legislação federal há um desafio de igual complexidade para sua adequação.

Estes e outros tantos lapsos do Estatuto da Metrópole, intencionais ou não, obstaculizam diretamente a efetividade da governança das RM's, culminam numa densa névoa de inseguranças e inquietações e, principalmente, as reveste com caráter de intangibilidade e invisibilidade, difícil, mas não impossível de ser revertido.

## II.2. A VISÃO MACROLOCAL FEDERAL MEXICANA

As relações intergovernamentais sobre planejamento urbano entre a Federação, os Estados e os Municípios Mexicanos passaram por diferentes fases ao longo dos anos. Embora a questão metropolitana tenha sido abordada por pesquisadores mexicanos na década de 1970, não houve menção direta na legislação mexicana sobre o conceito de metropolização, tendo somente o conceito de conurbação permanecido ao longo dos anos nas legislações posteriores (Arenas, 2021).

De todos os normativos desde então, destaca-se aqui a chamada Lei Geral de Assentamentos Humanos, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – LGAHOTDU), publicada no Diário Oficial da Federação Mexicana, em 28 de novembro de 2016 que imprimiu uma nova dimensão de liderança do governo federal ao lidar com o fenômeno metropolitano no país (Arenas, 2021).

Segundo esta lei, o conceito de desenvolvimento metropolitano se refere ao processo de “[...] planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones” (México, 2016).

Entre as atribuições designadas para a Federação e para as entidades federativas, existem as que envolvem mecanismos de financiamento para o desenvolvimento regional. Especialmente no capítulo que trata da governança metropolitana, à semelhança do caso brasileiro, a referida legislação estabelece que para uma governança metropolitana efetiva, se estabelecerão os mecanismos e instrumentos, através das seguintes instâncias:

“[...]”

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable;

IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y

**V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano. (grifo nosso) (México, 2016, p.24).”**

O financiamento metropolitano no México é, assim como no Brasil, um aspecto crucial para a governança metropolitana no país. Segundo Junior (2021) ainda que os governos estaduais sejam os entes efetivamente responsáveis técnica e financeiramente pela gestão metropolitana, existem acordos para compartilhamento dos gastos com os municípios, que, assim como no Brasil, geralmente não participam financeiramente do rateio das despesas. Segundo o autor:

“[...] O principal diferencial entre os casos mexicano e brasileiro é a existência de um fundo nacional, o fundo metropolitano, cujos recursos financiam boa parte dos grandes investimentos nas RMs do país. O acesso aos recursos do fundo é tido por alguns [...] como um estímulo para a formação de RMs, pois muitos estados criam RMs apenas para poder participar dos processos de seleção dos recursos, ainda que os territórios não possuam dinâmica ou características efetivamente metropolitanas. (Junior, 2021, p.295)

Não obstante sua importância, o fundo metropolitano mexicano teve seu olhar fechado e foi encerrado em meio a diversos pontos de conflitos, especialmente políticos.

### III. ACUIDADE VISUAL<sup>2</sup> E CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sabido que o fenômeno metropolitano é um conteúdo ainda pouco explorado em termos de pesquisa apesar de existente há muito tempo no cenário mundial. O panorama brasileiro metropolitano somente começou a delinear seu lugar de maneira mais enfática enquanto Política Pública Urbana com a instituição do Estatuto da Metrópole em 2015 enquanto que no México pode-se dizer que foi somente através da LGAHOTDU/2016 que houve uma maior relevância para o tema naquela nação.

Especificamente sobre o tema da viabilidade financeira metropolitana, acredita-se ser basilar compreender através da Descentralização Fiscal e do Federalismo Fiscal, como arrecadar recursos financeiros para as metrópoles e como destiná-los adequadamente através dos melhores instrumentos de gestão e governança.

Nos objetos em tela, seja no caso brasileiro ou no mexicano, observa-se que em ambos existe legislação própria federal para o tema metropolitano e também há integração entre os entes federativos participantes, bem como há nesta legislação o estabelecimento de instrumentos de governança e financiamento. Todavia a acuidade visual em ambos os países da efetividade do financiamento metropolitano é realmente baixa, pelos fatos acima explicitados e por tantos outros.

Enquanto vislumbres de cenários possíveis para alguns dos desafios aqui encontrados, entende-se que o primeiro seria a devida instituição da metrópole como um ente federativo, no caso brasileiro, sendo necessário repactuar as atribuições federativas através de uma forte interlocução dos entes federativos. Ainda que não haja a instituição da metrópole como tal, esta repactuação é necessária mesmo na configuração atual, em ambos os países.

Para que isto aconteça é fundamental compreender a pluralidade regional e territorial e as reais desigualdades sociais de acesso a bens e serviços metropolitanos que podem e devem nutrir-se de financiamento metropolitano correspondente às demandas de cada RM. E através do compartilhamento das decisões com os diversos atores sociais é que pode expandir os horizontes de atuação para abranger outros temas de igual importância no âmbito de uma RM e passar a

---

<sup>2</sup> Acuidade visual refere-se à capacidade de percepção e nitidez com que uma pessoa consegue enxergar no dia a dia. Segundo a OPAS, quando há algum tipo de deficiência, total ou parcial, a CID-11 (2018) classifica esta deficiência em dois grupos, de acordo com o tipo de visão: para longe e para perto e estabelece graus de identificação que variam de leve, moderada, grave a cegueira.

(Fonte: <https://vivaofthalmologia.com.br/teste-de-acuidade-visual/#:~:text=Acuidade%20significa%20grande%20capacidade%20de,e%20a%20forma%20das%20coisas.>)

ver que a governança metropolitana precisa ser ampliada para uma governança plena, e isto inclui o financiamento metropolitano.

É preciso também equilibrar melhor as altas disparidades entre as receitas e transferências estaduais, especialmente no caso brasileiro que se apresenta como um dos maiores gargalos para se alcançar uma melhor justiça social e um dos maiores desafios do federalismo fiscal do país e, por consequência, do benefício monetário metropolitano praticamente ausente ou pouco constante nas metrópoles brasileiras. E isto não é de simples solução, mas não significa que não seja possível.

Por outro lado, a legislação federal de ambos os países igualmente carece de revisão e atualização. No Brasil, o EM/2015 demanda estabelecer com maior clareza a definição, a gestão e a governança da FPIC´s assim a definição do sistema integrado de alocação de recursos e a reinstauração do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI). No Brasil, o FNDUI foi completamente vetado e apesar da proposta existente do Projeto de Lei supracitado, não há previsão de sua votação, aprovação e implementação; no México, apesar da existência do Fundo Metropolitano por um tempo, apesar das pressões e questionamentos, seu encerramento, de certa forma fecha o olhar para essa questão tão fundamental. Assim, no México, esta reinstauração também é essencial.

Outro aspecto é garantir que as instâncias interfederativas que gerenciam as metrópoles em ambos os países sejam dotadas dos devidos instrumentos técnicos e financeiros para a execução de suas funções e temas em comum. E isto retoma a necessidade de adequação das legislações e normativos existentes nesse sentido.

No Brasil, ainda temos a questão sensível da não interferência na autonomia municipal, diferentemente do México conforme explicado mais acima, uma vez que por serem os municípios entes federativos autônomos, muitos de seus representantes compreendem a configuração metropolitana como uma intromissão indevida do Estado ou até mesmo dos outros entes participantes de uma RM. Muitos não querem destinar verbas municipais para compartilhar da solução de problemas comuns e menos ainda compatibilizar seus instrumentos como Planos Diretores aos instrumentos fiscais já existentes assim como aos PDUI´s. Nesta visão, todos saem perdendo.

Uma forte cooperação interfederativa associada a estes e outros cenários é o fio condutor que pode alterar positivamente o campo de visão atual que se têm sobre a metrópole. Essa mudança é vital para que sejam mitigados ou reduzidos os embaçamentos existentes entre teoria e prática. Aqui se faz apenas uma introdução de ideias, mas espera-se contribuir para o âmbito acadêmico e de pesquisa na área quanto para os diferentes gestores que se debruçam sobre o desempenho desta política pública tão importante e necessária na construção mais justa e igualitária de nossas cidades e metrópoles.

Acredita-se na possibilidade de descoberta de soluções que venham a transformar de forma positiva a realidade abarcada pelo tema proposto, mas também como possibilidade de ampliar o olhar sobre as metrópoles e suas formas de gestão e governança territorial que perpassam diretamente pela temática do financiamento metropolitano. Afinal, esta é sim uma questão de visão!

## REFERÊNCIAS

Arenas, Juan Ángel Demerutis. **“México: A coordenação intergovernamental é suficiente para construir uma governança metropolitana na América Latina?”**. In: Costa, Marco Aurélio; Lui, Lizandro e Rebello, Sara Tavares. Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Disponível em:

<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10756/1/MexicoCoordena%C3%A7aolntergovernamental\\_cap03.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10756/1/MexicoCoordena%C3%A7aolntergovernamental_cap03.pdf)>  
Acesso em: 01 de fev. 2024.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 15 de dez. 2023.

BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em: 15 de dez. 2023.

BRASIL. (2015). **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)> Acesso em: 15 de dez. 2023.

Junior, Cid Blanco. **Governança metropolitana na América Latina: estudo comparativo em oito países**. In: Costa, Marco Aurélio; Lui, Lizandro e Sara Tavares Rebello. Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Disponível em:  
<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10766/1/Governan%C3%A7aMetropolitanaAm%C3%A9rica\\_cap09.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10766/1/Governan%C3%A7aMetropolitanaAm%C3%A9rica_cap09.pdf)>  
> Acesso em: 01 de fev. 2024.

MÉXICO (2016). CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2016. Disponível em:  
<<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2016.%20Ley%20de%20T.pdf>> Acesso em 05 de fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda urbana**. 2017. Disponível em:<<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em: 23 de set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em:  
<<https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>>. Acesso em: 23 de set. 2023.

PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento e MENDES, Eugênio Lima. **“A Governança Territorial Revisitada: Dispositivos Institucionais, Noções Intermediárias e Níveis de Regulação”**. In: GEOgraphia, vol 19, n. 41, 2017: set./dez. Disponível em:  
<<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13816/9017>> Acesso em: 23 de set. 2023.

ROJAS, E. **“Las Regiones Metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”**. IN: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. C. FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. Gobernar Las Metrópolis. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

# ANAIIS

ENCONTRO NACIONAL DO INGT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## GASTOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (2013/2022)

Wagner Muniz (UFRN)

Richardson Leonardi Camara (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## Resumo

Municípios metropolitanos, apesar da proximidade entre si, são distintos entre si devido sua estrutura financeira. A municipalização dos serviços exige responsabilidades na promoção do desenvolvimento local e oferta de bens públicos, dentre infraestrutura urbana, habitação, transporte e outros. Tais aspectos relacionan-se aos gastos urbanos e os debates envolvendo-os são pertinentes porque as municipalidades devem gerir seus orçamentos. Mediante isso, o artigo traz como objetivo apresentar um panorama referente aos gastos urbanos dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), entre os anos de 2013-2022. A RMBH é a terceira maior região metropolitana do Brasil, apresenta rápida transformação de suas características, expansão e articulação entre seus entes sub federados e formação de novas centralidades de serviços, do aumento de áreas mineradoras e do crescimento de áreas residências. Partiu-se de abordagem empírica e os dados utilizados foram coletados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (FINBRA/SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/FAZENDA/ME), sintetizados e dispostos de acordo com o cálculo dos indicadores criados para a análise fiscal dos municípios metropolitanos frente à necessidade de financiamento de políticas de larga escala. Pode-se comprovar que a capital mineira, apesar da diminuição populacional, mantém e concentra a principal centralidade, não perde força econômica, cresce em direção ao municípios do entorno imediato a ela. Tendo em vista a série temporal, 2014, 2017 e 2020, foram anos específicos, sendo Brumadinho e Nova Lima as localidades em que a variável se comportou de modo singular.

**Palavras-Chaves:** gastos urbanos, região metropolitana de belo horizonte, financiamento das cidades, finanças metropolitanas

## Introdução

Municípios metropolitanos tem como características comuns a proximidade entre eles, a intensa e emaranhada movimentação dos seus habitantes na busca por serviços, moradia e trabalho em cidades diferentes da sua. Todavia, além de seus atributos socioculturais, que são ímpares, estes se distinguem pela estrutura financeira, base econômica, contingente populacional e tamanho. Fatores estes que influenciam o recebimento de recursos das outras esferas de poder e se relacionam com o orçamento público (Garson, 2005).

Para os governos locais municipais, em especial os metropolitanos, as semelhanças estão relacionados ainda com a reduzida autonomia para tomar decisões sobre seus orçamentos, sendo necessário dimensionar os gastos. A municipalização de serviços conferiu-lhes maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local e na oferta de bens públicos e, como afirmado por Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 25), apesar do aumento das competências tributárias, ampliar suas receitas é um desafio, visto que “a maioria dos governos municipais tem baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa”.

As funções orçamentárias incluem execução de funções para a implementação de políticas públicas, como aqueles referentes às questões urbanísticas, saneamento, transporte e que estejam relacionadas aos gastos urbanos. Tais gastos, aquela parcela de recursos destinados à execução de políticas cidadinas, são requeridos pelas municipalidades. Entretanto, se diferem dos gastos correntes, como serviços de saúde e educação, por serem gastos de capital, cuja demanda exige recursos assegurados. Ademais, os municípios apresentam dificuldades em conduzir ações para o urbano, apesar das possibilidades existentes, como cooperação - visto que num sistema federal, a provisão de bens e serviços públicos são financiados pela arrecadação de impostos, pelas transferências intergovernamentais ou através de recursos da dívida pública (Garson, 2005; Marengo e Cate, 2021).

Nesse sentido, tendo em vista o campo de análises em aberto para as temáticas sobre essa parcela orçamentária, na qual as decisões, em última análise, são tomadas pelos gestores municipais, o presente texto tem como objetivo apresentar um panorama referente aos gastos urbanos dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), entre os anos de 2013-2022.

A RMBH, atualmente, é a terceira maior região metropolitana do Brasil, em população, (Tonucci *et al.*, 2023) ficando atrás da de São Paulo e da do Rio de Janeiro. Apresenta rápida transformação de suas características, expansão e articulação entre seus entes sub federados, além da formação de novas centralidades de serviços, do aumento de áreas mineradoras e do crescimento de áreas residências (IPEA, 2015). Com isso, o exame dos gastos urbanos permite averiguar se, mesmo com a diminuição populacional registrada pelo Censo de 2022, abordada neste trabalho, a capital mineira reconcentra centralidade ou perde força econômica e, nessa perspectiva, saber as tendências de gastos dentro da RMBH, a partir das municipalidades e das atividades econômicas predominantes.

Para cumprir com o objetivo, definiu-se como universo de estudo os municípios da RMBH, delimitados na sequência. O conjunto de informações, aqui expostas, foram coletadas junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (FINBRA/SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/FAZENDA/ME), ferramenta que reúne informações contábeis, financeiras e fiscais de todos os municípios, estados, Distrito Federal e União.

Foram coletados dados contidos nas três tabelas do referido sistema, a saber: Receitas Orçamentárias, Despesas Orçamentárias e Despesas por Função, os quais foram sintetizados e dispostos para análise de acordo com o cálculo dos indicadores fiscais estabelecidos e sintetizados por Garson e Ribeiro (2004) e Garson (2005), criados para a análise fiscal dos municípios metropolitanos frente à necessidade de financiamento de políticas de larga escala<sup>1</sup>.

Após a coleta dos indicadores, foram organizados, sintetizados e tratados, retirando informações dúbias, discrepantes e repetidas, tomando os devidos cuidados para não distorcer a amostragem. Para evitar inconsistências nos resultados, detectou-se e removeu-se os dados repetidos, aplicou-se filtros nas variáveis, corrigiu-se os valores extremos não capturados e a nomenclatura municipal para uniformizar os dados.

Todo o processo de coleta e tratamento de dados foi realizado no âmbito da pesquisa intitulada Os Efeitos dos Regimes Fiscais na Estrutura Produtiva das Regiões Metropolitanas Brasileiras desenvolvida pelo Grupo Regimes Urbanos/Finanças Metropolitanas/Grupo Fiscal do INCT- Observatório das Metrópoles, no decorrer do ano de 2023. Dentre as análises do grupo, montou-se um banco de dados contendo as informações fiscais para os anos de 2013 às 2022 para as Regiões Metropolitanas de Natal, São Paulo, Belo Horizonte e Norte Fluminense. A pesquisa constitui indicadores referentes à autonomia fiscal, dependência vertical, gasto urbano e gasto social de cada município das regiões analisadas.

Por fim, cadastrou-se os valores em planilhas do **Excel** para contabilizar os indicadores citados e, após a realização dos cálculos detalhados abaixo, gerou-se gráficos dinâmicos para melhor exposição e visualização do que aqui se propôs investigar.

A equação utilizada para chegar aos resultados dos Gastos Urbanos (Gas\_Urb), é definida, de acordo com a autora citada (Garson, 2005), como o quociente entre o montante relativo a função urbana pela despesa total, como representado na equação 01. Ou seja:

<sup>1</sup>Mais sobre o assunto pode ser consultado em Garson e Ribeiro (2004).

$$1) \quad \text{Gas\_Urb} = (\text{FUN\_URB}/\text{DESP\_TOT}) * 100$$

Em que: GAST\_URB = Gasto urbano; FUN\_URB = Função urbana; e DESP\_TOT = Despesa total.

Desse modo, a despesa total (DESP\_TOT) equivale ao somatório das despesas correntes mais as despesas de capital (equação 02):

$$2) \quad \text{DESP\_TOT} = \text{Despesas correntes} + \text{Despesas de capital}$$

Como a função urbana (FUN\_URB) é a mesma que os gastos municipais em urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental, pode-se equacioná-la como o somatório dos gastos relacionados a esses quesitos (equação 03):

$$3) \quad \text{FUN\_URB} = \text{Urbanismo} + \text{Habitação} + \text{Saneamento} + \text{Gestão ambiental}$$

Assim: pode-se interpretar que (equação 04):

$$4) \quad \text{Gas\_Urb}(\%) = \frac{\text{Urbanismo} + \text{Habitação} + \text{Saneamento} + \text{Gestão ambiental}}{\text{Despesas correntes} + \text{Despesas de capital}} * (100)$$

O texto presente é composto pelos seguintes tópicos, além desta introdução e das conclusões. A primeira parte, apresenta-se quais são os municípios da RMBH e as especificidades da região. Em seguida, expõe-se as atividades econômicas no universo de estudo e quais municípios de destacam. Por fim, apresenta-se os gastos urbanos segmentados, tendo em vista o conjunto das municipalidades, atividades econômicas mais pujantes e aqueles mais populosos.

## A RMBH e os municípios da RMBH

A RMBH foi instituída, em 1973, pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho do referido ano, a qual criou também as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

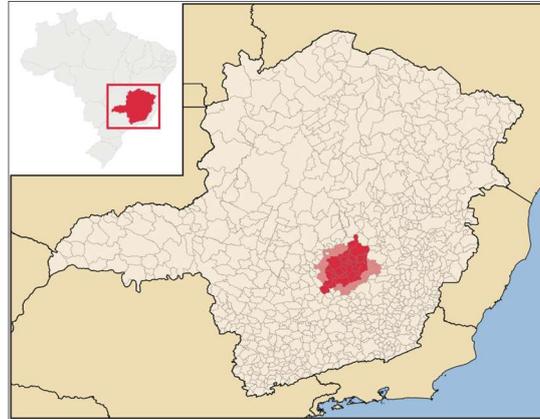
Originalmente, a região metropolitana em questão foi composta por 14 municípios, a saber: Belo Horizonte (capital de Minas Gerais), Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano (Minas Gerais, 2024).

Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme foram incorporados à RMBH pela Constituição de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. Já Juatuba e São José da Lapa foram incorporadas pela Lei Complementar, nº 26, de 14 de janeiro de 1993, logo após suas emancipações (IPEA, 2018). Em 1997, Florestal, Rio Manso e os ex distritos recém-emancipados de Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo integraram a região. Nos anos 2000, foi o ano da entrada de Baldim, Capim Branco, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Itaguara, Matozinhos e Nova União. Quando dois anos depois, Itatiaiuçu se agregou (Minas Gerais, 2024).

Atualmente, a RMBH (figura 01) é composta por 34 municípios, sendo eles: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da

Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas, Vespasiano (Minas Gerais, 2024). Além disso, apresenta área total de 9.475km<sup>2</sup>, população total de 5.353.580 habitantes e densidade populacional de 565,02 habitantes/km<sup>2</sup> (Minas Gerais, 2021)<sup>2</sup>.

Figura 01: Localização da RMBH em MG

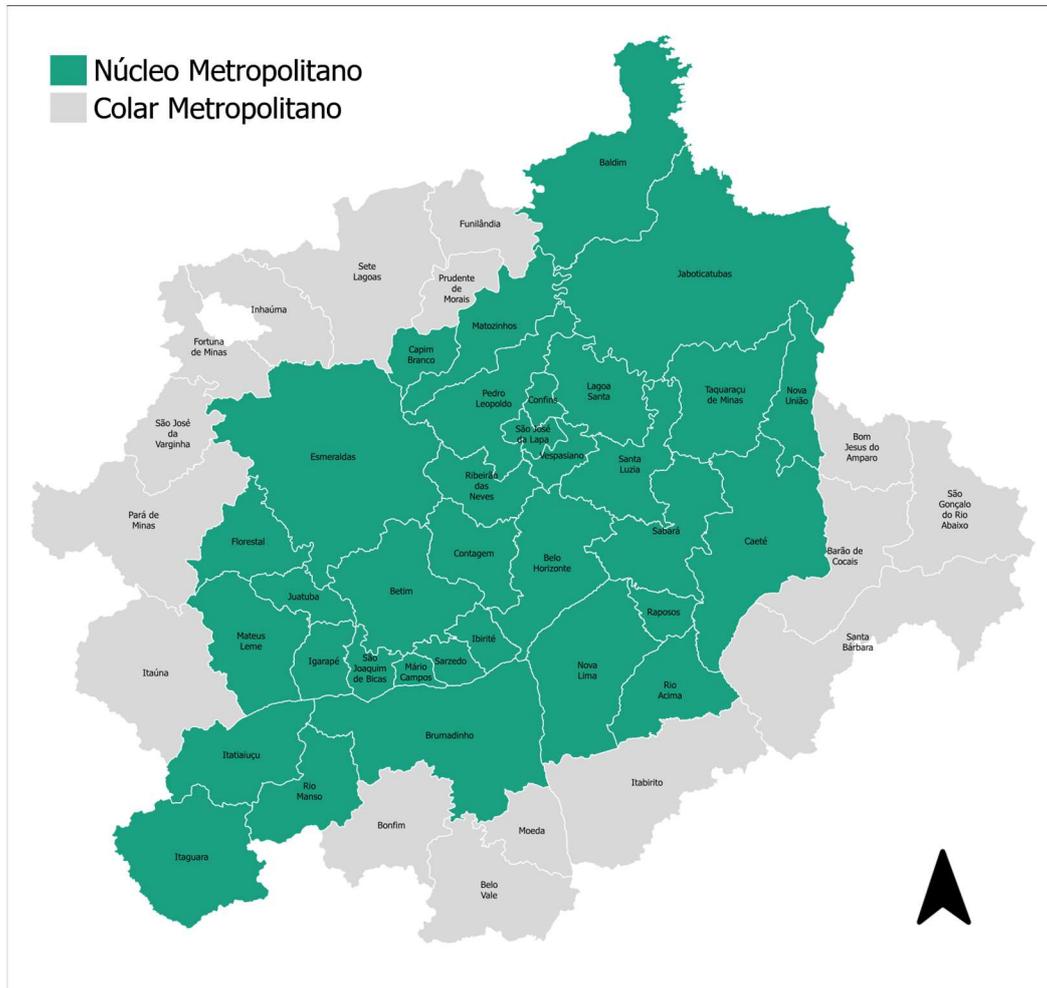


Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Metropolitana\\_de\\_Belo\\_Horizonte](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Belo_Horizonte)

A RMBH é caracterizada por uma economia diversificada e padrões de desenvolvimento econômico e de geração de riquezas desiguais. Com centralidade na capital, Belo Horizonte, a qual tem peso na constituição das características do desenvolvimento econômico desta região, bem como influência na constituição da estrutura organizacional e funcional das cidades vizinhas (IPEA, 2015). Além disso, apresenta uma peculiaridade, que é o Colar Metropolitano, ou seja, um conjunto de municípios que possuem extensas áreas rurais, também afetados pelo processo de metropolização e da influência belo horizontina (Figura 02).

<sup>2</sup>[http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/INDICADORES\\_2021\\_compressed-1.pdf](http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/INDICADORES_2021_compressed-1.pdf)

Figura 02: RMBH e Colar Metropolitano



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Metropolitana\\_de\\_Belo\\_Horizonte](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Belo_Horizonte)

O Colar foi instituído em 1989 pela Constituição mineira e, atualmente, é composto por dezesseis municípios situados tangentes à RMBH: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São José da Varginha, Sete Lagoas, Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo (IPEA, 2015; Minas Gerais, 2024). Sua área total é de 5.502 km<sup>2</sup> e população total de 608.315 indivíduos.

Na sequência, a tabela 01, apresenta a evolução da constituição da RMBH e do Colar Metropolitano, desde 1973 aos dias atuais.

Tabela 01: Transformação RMBH e Colar Metropolitanos (1973/2024)

Ano	Nº Municípios	Descrição RMBH	Descrição Colar Metropolitano
1973	14   0	Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Vespasiano	-
1989	18   0	Inserção de Mateus Leme, Igarapé, Esmeraldas, Brumadinho	-
1993	20   20	Inserção de Juatuba e São João da Lapa	Matozinhos, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Barão de Cocais, Santa Bárbara, Itabirito, Moeda, Belo Vale, Bonfim, Rio Manso, Itatiaiuçu, Itaúna, Florestal, Nova União, Pará de Minas, São José da Varginha, Fortuna de Minas, Capim Branco, Sete Lagoas, e Inhaúma
1997	26   18	Inserção de Confins, Florestal, Mário Campos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.	Matozinhos, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Barão de Cocais, Santa Bárbara, Itabirito, Moeda, Belo Vale, Bonfim, Itatiaiuçu, Itaúna, Nova União, Pará de Minas, São José da Varginha, Fortuna de Minas, Capim Branco, Sete Lagoas, e Inhaúma
1999	32   16	Inserção de Capim Branco, Itabirito, Matozinhos, Nova União, Baldim e Itaguara	Inserção de Prudente de Moraes e Funilândia
2000	33   15	Inserção de Jaboticatubas e Taquaraçu. Saída de Itabirito	Inserção de Itabirito
2002	34   14	Inserção de Itatiaiuçu	Saída de Itatiaiuçu
2012	34   16	-	Inserção de Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo

Fonte: Correa (2013); Minas Gerais, 2024. Confeção própria (2024)

Além do colar metropolitano, existe outro grupo de municípios que se somam à região, que se destacam e compõem uma das maiores áreas de extração de minério de ferro do país: o Quadrilátero Ferrífero. Além de Sabará e Caeté, que pertencem à RMBH, os outros são: Itabira, Itaúna, João Monlevade, Mariana, Ouro Preto, Rio Piracicaba e Santa Bárbara. A presença deste quadrilátero na região possibilita a participação da indústria extrativa mineral no PIB metropolitano.

### As principais atividades econômicas dos municípios da RMBH

As áreas urbanizadas da RMBH possuem perfis heterogêneos, apresentou melhorias nos indicadores sociais, educacionais e econômicos desde os anos 1990 e seu PIB nominal para o ano de 2021, foi de R\$294,6bi (IPEA, 2015; Minas Gerais, 2021). Ademais, é caracterizada pela expansão e articulação intermunicipal, com maior adensamento urbano concentrado na capital, Belo Horizonte (IPEA, 2015; Minas Gerais, 2021), como pode ser visto na figura 03 que se segue.



- a) **Imobiliários:** aqueles que se destacam pela presença de elevados investimentos em empreendimentos habitacionais diversos, projetos para ampliação de suas áreas urbanas independente do motivo ou dos efeitos derivados do deslocamento populacional que levaram a alterações no estoque imobiliário.
- b) **Industriais:** municípios que apresentaram investimentos privados ou públicos que corroboraram para o surgimento de plantas indústrias diversas ou que já se destacam por isso, ou seja, aqueles em que são notáveis, em especial, as atividades industriais metalúrgicas, automobilísticas, petroquímicas e alimentícias.
- c) **Comerciais e de serviços:** aqueles que se sobressaem por receber atividades formais associadas ao comércio e às prestações de serviços diversos.
- d) **Infraestruturais:** aqueles que se destacaram por investimentos e/ou projetos executados, de caráter públicos ou privados, relacionados à infraestrutura urbana, como saneamento, transporte, energia, comunicação, viário e demais derivados destes.
- e) **Minerários:** aqueles que apresentam plantas de minerações e /ou minas ativas, com atuação de mineradoras grandes e/ou pequenas que tornam a economia local baseada nessa atividade.

Mediante a classificação aqui proposta, apresenta-se na sequência, quadro resumo da mesma.

**Quadro 01: Classificação econômica municípios da RMBH**

<b>Imobiliário</b>		<b>Indústria</b>	
Lagoa Santa	Condomínios residenciais fechados para população de alta renda gerando valorização do entorno.	Ribeirão das Neves	Instalação da fábrica de alta tecnologia de semicondutores (SIX condutores)
	Proximidades com Cidade Administrativa.	Nova Lima	Fábrica de produtos biotecnológicos
	Valorização do entorno		Farmacêuticos (insulina)
	Residencial unifamiliar alto padrão	Belo Horizonte	Medicamentos biotecnológicos e tecnologia da informação, Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BH-TEC) (2005), Google Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro de Engenharia e Tecnologia da EMBRAER ou Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC),,
Pedro Leopoldo	Assentamento precário para população de baixa renda área com bom acesso viário (como BR-424)	Betim	Fábrica da Fiat, Refinaria Petrobras
Jaboticatubas	Projetos de expansão urbana com capital estrangeiro residencial e comercial (atrativos turísticos e de lazer). Classe alta e média	Contagem	Cidade Industrial, equipamentos automotivos
	Condomínios residenciais para alta renda	Lagoa Santa	Transferência do CETEC/EMBRAER de BH, denominado de Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial (CTCA)
	Construção de biovilas	<b>Comércio / Serviços</b>	
Vespasiano	Loteamento de alto padrão residencial e comercial (Alphaville)	Betim	Empresas Logísticas (Sada Transportes)
Esmeraldas	Parcelamento precário para população de baixa renda	Igarapé	Construção de novos pátios de empresa logística (filiais)
	Auto volume de anuência para novos parcelamentos	BH	Operação Urbana Isidoro: serviços urbanos (auditórios, centros educacionais, centro administrativo), sedes corporativas de grandes empresas estaduais, nacionais e multinacionais,
Ribeirão das Neves	Parcelamento precário para população de baixa renda.	Contagem	CEASA de Minas Gerais, Centro Comercial de Eldorado
Betim	Residencial - classe média à popular (programas governamentais)	<b>Infraestrutura</b>	

Contagem	Residencial - classe média à popular (programas governamentais)	Belo Horizonte	Linha Verde (via BH/Aerop. Confins/Cidade Adm.)	
	PAC (Projeto requalificação Ribeirão Arrudas)		BRT (23km, 2 corredores, 41 estações transferências)	
Nova Lima	Efeito transbordamento do adensamento de BH		Operação Urbana Isidoro - sistema viário, equipamentos, mobiliários e infraestrutura urbana	
	Condomínios fechados		Duplicação de vias e adequações viárias BRT	
Brumadinho	Transbordamento da capital		Igarapé	Melhorias em infraestrutura
	Expansão de condomínios fechados		Confins	Linha Verde (via BH/Aerop. Confins/Cidade Adm.)
BH	PAC (Projeto requalificação Ribeirão Arrudas)	Santa Luzia	Transbordamento projetos Isidoro, Linha Verde, transformação aeroporto e Cidade Administrativa	
	dinamização da construção civil	Contagem	Projetos em Infraestrutura	
	intensificação da verticalização	<b>Mineração</b>		
	ocupação das áreas vazias dos seus limites	Caete	Mina Apolo (Vale)	
	projetos habitacionais governamentais e privados		Criação Parque Serra do Gandarela	
	MCMV Paulo VI (2.400 aptos): instalação de escolas, postos de saúde, espaços de lazer, espaço comercial,	Rio Acima	Criação Parque Serra do Gandarela	
	Catedral Metropolitana Cristo Rei		Mina Apolo (Vale) dentre outras	
Operação Urbana Isidoro (72.000 UH)	Raposos	Mina Apolo (Vale)		
Rio Manso	Loteamento residencial Vida Nova	Sabará	Criação Parque Serra do Gandarela	
			AngloGold e outras	
Sabará	PAC (Projeto requalificação Ribeirão Arrudas)	Nova Lima	Vale e outras mineradoras	
			Criação Parque Serra do Gandarela	
Santa Luzia	Transbordamento projetos: Isidoro, Linha Verde, transformação aeroporto e Cidade Administrativa	Itatiaçu	Ferrous [9] London Mining do Brasil Somisa Siderúrgica Oeste de Minas Mineração Usiminas	
		Brumadinho	Vale	

Fonte: IPEA (2015). Elaboração própria (2024)

Desse modo, os municípios segmentados como residenciais foram Lagoa Santa, devido ao surgimento de condomínios residenciais fechados para população de alta renda, causando valorização do seu entorno, e também pela proximidade com a Cidade Administrativa. Pedro Leopoldo foi devido aos assentamentos precários para população de baixa renda facilitado pelo acesso viário com a BR-424. Jaboticatubas, pelos projetos de expansão urbana com capital estrangeiro residencial e comercial, atrativos turísticos e de lazer para classe alta e média.

Já Lagoa Santa, assim foi classificada pelas construções de residenciais unifamiliares de alto padrão. Vespasiano, também se deveu aos loteamentos de alto padrão residencial e comercial. Esmeraldas e Ribeirão das Neves por causa dos parcelamentos precários para população de baixa renda. Betim e Contagem, por estarem na mira de conjuntos residenciais advindos de programas governamentais. Por fim, tem-se Nova Lima devido ao efeito transbordamento do adensamento da capital mineira e o surgimento de condomínios fechados para população de alta renda (IPEA, 2015).

Os que receberam classificação de Industriais foram Ribeirão das Neves, por causa da instalação da fábrica de alta tecnologia de semicondutores (SIX condutores). Nova Lima, também ingressa essa classificação devido a construção de um fábrica de fármacos e biotecnológicos. Betim, por abrigar polo automotivo da Fiat e refinaria da Petrobras – ambas em funcionamento desde a década de 1970. Contagem, por causa da existência da Cidade

Industrial, instituída também na década citada, além dos novos produtores para equipamentos automotivos. Finalmente, Belo Horizonte por apresentar novas instalações de empresas relacionadas à tecnologia da informação e afins (IPEA, 2015).

Os comerciais e de serviços, destacam-se Igarapé, com novos empreendimentos logísticos e as infraestruturas viárias recém construídas. Betim, com a implantação de nova e grande empresa logística (Sada Transportes). Belo Horizonte, em que se levou a cabo a Operação Urbana do Isidoro (OUI) ou plano de ocupação da Região do Isidoro, na região Norte da capital, próximo à divisa com Santa Luzia. E Contagem, que abriga a CEASA de Minas Gerais e o Centro Comercial Eldorado (IPEA, 2015).

Os infraestruturais foram Belo Horizonte, devido ampliação da Linha Verde (via que liga a capital com o Aeroporto de Confins e com a Cidade Administrativa; a construção do BRT com seus 23km e 41 estações de transferências. Igarapé e Contagem porque apresentaram melhorias e novos projetos em infraestrutura urbana. Confins, beneficiada com a ampliação da Linha Verde e Santa Luzia, que se deparou com as externalidades e efeito transbordamento dos projetos citados, OUI e Linha Verde, além das transformações pelas quais passaram o aeroporto de Confins e da Cidade Administrativa (IPEA, 2015).

Quanto aos municípios mineradores, destacam-se Caeté, Rio Acima, Raposos, Sabará e Brumadinho. Todos eles por apresentarem minas ativas das grandes empresas do ramo, como Vale e AngloGold, dentre outras mineradoras menores.

Além da categorização de acordo com os aspectos econômicos que os municípios apresentam, é interessante analisar também o aspecto populacional deles, visto os dados disponibilizados pelo censo de 2022 e, diante daqueles mais e/ou menos populosos, ver qual a tendência de gastos urbanos se relacionam. Desse modo, criou-se também a segmentação Populosos, denominando, assim, aquelas localidades que apresentaram variações no número de habitantes, de acordo com o censo de 2022 do IBGE em comparação com o de 2010. A variação e o incremento populacional na RMBH, pode ser visto na tabela 02, que se segue:

Tabela 02: Incremento populacional municípios da RMBH

Município	2010	2022	% incremento
Juatuba (MG)	19.897	30.716	54,38
Lagoa Santa (MG)	52.520	75.145	43,08
Sarzedo (MG)	25.814	36.844	42,73
Esmeraldas (MG)	60.271	85.598	42,02
Nova Lima (MG)	80.998	111.697	37,90
Mateus Leme (MG)	27.856	37.841	35,85
São Joaquim de Bicas (MG)	25.537	34.348	34,50
São José da Lapa (MG)	19.799	26.090	31,77
Igarapé (MG)	34.851	45.847	31,55
Itatiaiuçu (MG)	9.928	12.966	30,60
Confins (MG)	5.936	7.350	23,82
Vespasiano (MG)	104.527	129.246	23,65
Florestal (MG)	6.600	8.045	21,89
Mário Campos (MG)	13.192	15.900	20,53
Capim Branco (MG)	8.881	10.663	20,07
Jaboticatubas (MG)	17.134	20.406	19,10

Brumadinho (MG)	33.973	38.915	14,55
Rio Acima (MG)	9.090	10.261	12,88
Itaguara (MG)	12.372	13.846	11,91
Taquaraçu de Minas (MG)	3.794	4.224	11,33
Ribeirão das Neves (MG)	296.317	329.794	11,30
Matozinhos (MG)	33.955	37.618	10,79
Betim (MG)	378.089	411.846	8,93
Santa Luzia (MG)	202.942	219.132	7,98
Ibirité (MG)	158.954	170.537	7,29
Pedro Leopoldo (MG)	58.740	62.580	6,54
Nova União (MG)	5.555	5.909	6,37
Raposos (MG)	15.342	16.279	6,11
Rio Manso (MG)	5.276	5.568	5,53
Contagem (MG)	603.442	621.863	3,05
Sabará (MG)	126.269	129.380	2,46
Belo Horizonte (MG)	2.375.151	2.315.560	-2,51
Caeté (MG)	40.750	38.776	-4,84
Baldim (MG)	7.913	7.492	-5,32

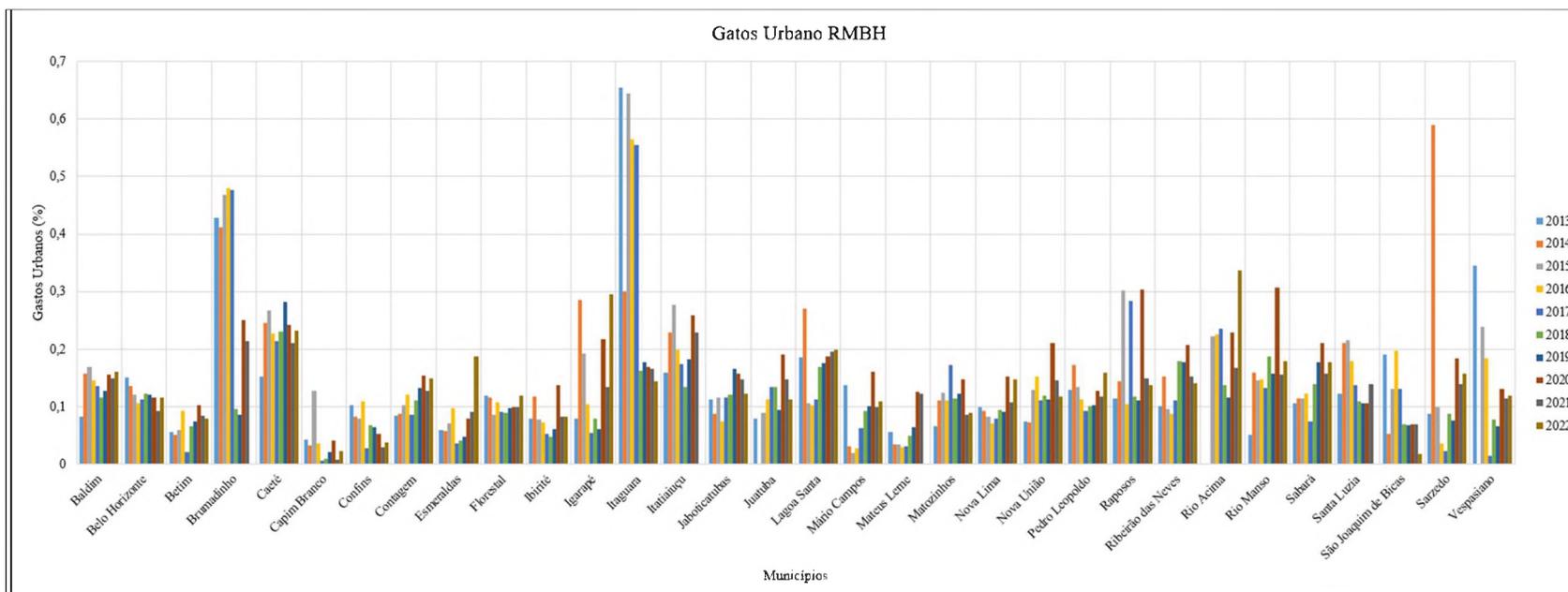
Fonte: IPEA (2015). Confeção própria (2024)

Então, os populacionais são aqueles que, ao comparar os censos de 2010 e de 2022, apresentaram elevadas taxas de incremento positivo e/ou negativo em seu número de habitantes, como exposto na tabela 02, sendo destacado Belo Horizonte, Caeté e Baldim com taxas negativas no incremento populacional. Enquanto Juatuba, Lagoa Santa Sarzedo, Esmeraldas, Nova Lima e Mateus Leme, se sobressaem por causa do incremento positivo em sua população.

## O Gasto Urbano nos municípios da RMBH

Tendo em vista a série temporal eleita, 2013-2022, segue a exposição do gasto urbano para os municípios da RMBH, visto segmentação proposta já explicada. A princípio, apresenta-se um panorama geral (gráfico 01) para todos eles, sendo possível notar que se destacam Brumadinho, Caeté, Igarapé, Itatiaçu, Itaguara, Raposos, Vespasiano e Sarzedo. Estes dois últimos, chama-se atenção pela alta da variável em questão no início do período analisado.

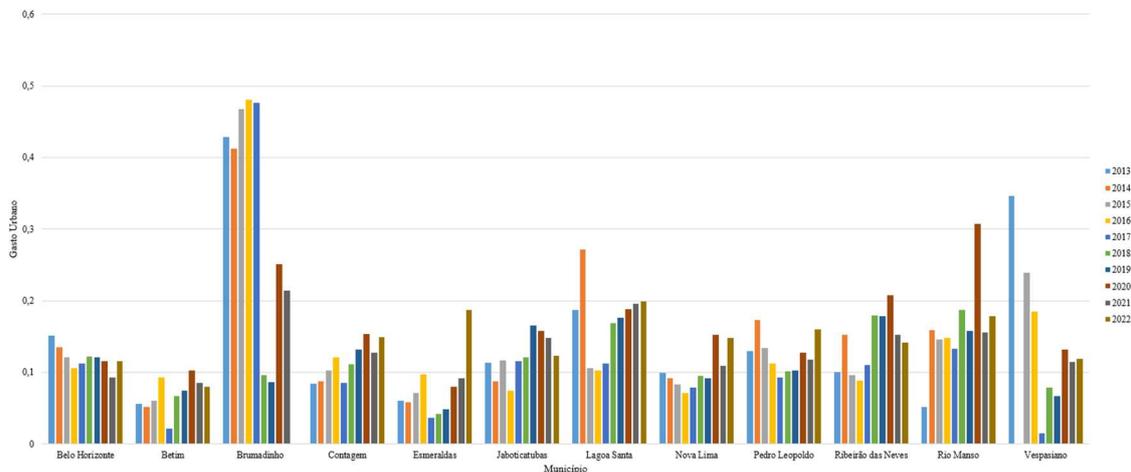
Gráfico 01: Panorama Gasto Urbano RMBH (2013-2022)



Fonte: SICONFI/STN (2023). Confeção própria (2024)

Para os municípios classificados como imobiliários os destaques vão para Brumadinho, Lagoa Santa, Contagem, Ribeirão das Neves, Rio Manso e Vespasiano (gráfico 02). Os gastos urbanos, na maior parte deles, não passaram dos 20%.

Gráfico 02: Gastos Urbanos para municípios Imobiliários



Fonte: SICONFI/STN (2023). Confeção própria (2024)

Nota-se que Brumadinho apresentava elevados gastos urbanos até 2017 (47%), um dos maiores valores para as municipalidades em questão, quando, em 2019, houve o rompimento da Barragem do Córrego do Feijão, de propriedade da Vale. Nesse caso, pode-se dizer que a diminuição dos gastos urbanos não foi em decorrência da consequente queda da atividade minerária. Em 2020, apresentaram novo aumento (15%), o que se pode estar relacionado a novas intervenções urbanas como medidas compensatórias exigidas pela empresa. Além da expansão de condomínios fechados, como demonstrado.

Lagoa Santa apresentou maior alta em 2014 (27%), manteve-se estável entre os anos de 2015 até 2017, em torno de 10%, e depois, aumentos consecutivos. Nota-se que a região passou a abrigar projetos residenciais, também se encontra próximo à Cidade administrativa e novas instalações fabris podem justificar o aumento com gastos urbanos.

Contagem não apresentou valores chamativos, mas é interessante a tendência do crescimento relacionada à variável, o que pode ser justificada pela proximidade com Belo Horizonte, a contemplação com o Programa de Requalificação do Ribeirão Arrudas, com Recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aumento de empreendimentos residenciais de baixa renda e governamentais.

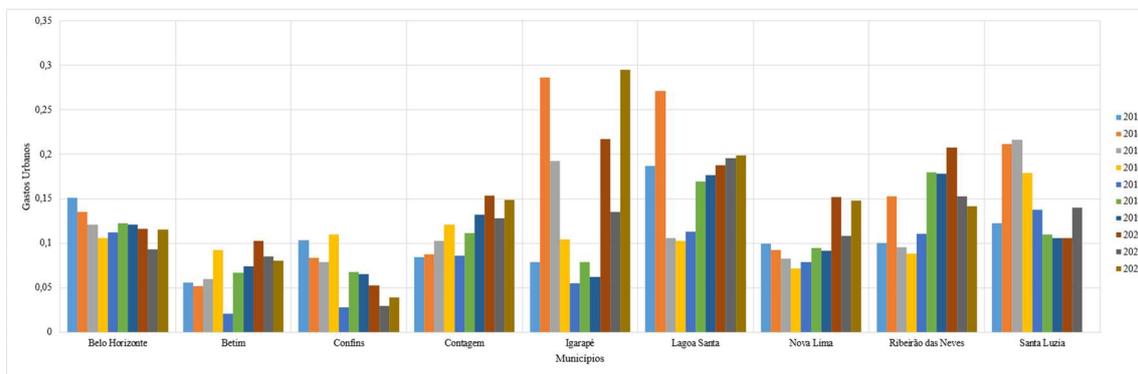
Ribeirão das Neves, assim como Contagem apresentou tendência de crescimento entre os anos de 2013 (10%) à 2019 (17%), com destaque para o ano de 2020 atingindo o maior valor da série (20%). Mas nos anos seguintes houve redução atingindo 15%, em 2021, e 14%, em 2022. Nota-se que na localidade aumentou o número de parcelamento precário para população de baixa renda, além claro de influências da proximidade com a capital. Rio Manso apresentou movimentação parecida com Ribeirão das Neves, ou seja, maior alta em 2020 (30%), queda nos anos posteriores 2021 (15%) e 2022 (17%). E assim como o referido município também foi alvo de empreendimentos residenciais populares.

Vespasiano apresentou movimentação atípica. No início do período analisado (2013) chegou a 34%, depois a 6% e 1% em 2019 e 2017, respectivamente. Quando em 2020 atingiu patamar de 13%.

Ademais, é interessante perceber que, no ano de 2020, vários municípios apresentaram aumentos dos seus gastos com a questão urbana, como uma resposta aos efeitos da pandemia do Covid 19, ou seja, muitas municipalidades se valeram da construção civil para aquecer sua economia, estimular a demanda agregada e aumentar as receitas.

Em relação aos municípios classificados como Industriais, Comerciais e Infra estruturais, o destaque vai para a capital do estado, Belo Horizonte, seguido de Betim, Confins, Contagem, Igarapé, Lagoa Santa, Nova Lima, Ribeirão das Neves e Santa Luzia (gráfico 03).

Gráfico 03: Gastos Urbanos para municípios Comerciais, Infraestruturantes e Serviços



Fonte: SICONFI/STN (2023). Confeção própria (2024)

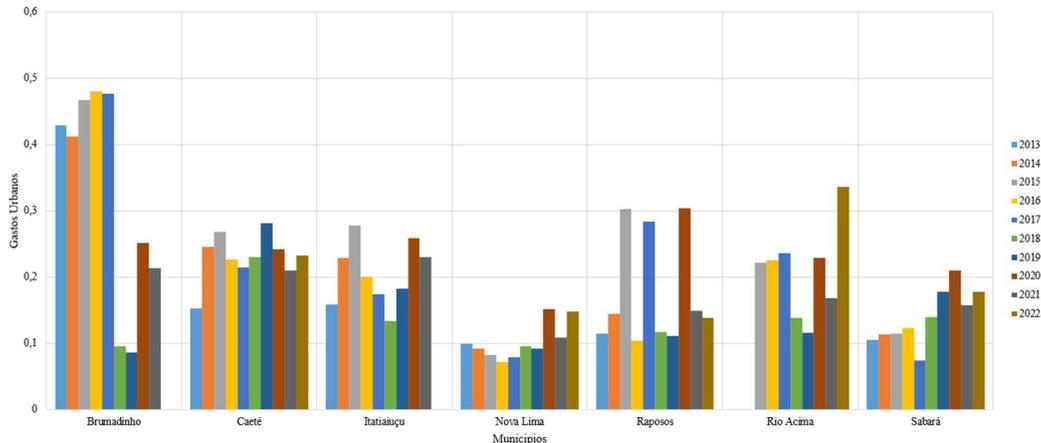
Belo Horizonte apresentou gastos mais altos em 2013 (15%), o qual se reduziu até chegar ao patamar de 9%, em 2021. Seguido de leve aumento em 2022 (11%) e 12% em 2018 e 2019. Confins, também apresentou comportamento de diminuição, em 2016, quando chegou a 10% e 2022, 3%. Todavia notou-se ligeiro aumento em 2018, consecutivas quedas, até 2022.

Em 2014 foi peculiar para Igarapé (28%), Lagoa Santa (27%), Nova Lima (9%) e Ribeirão das Neves (15%). O que pode ser efeitos de eventos esportivos ocorridos no país e na região. Já em 2020, Igarapé (21%), Lagoa Santa (18%) e Ribeirão das Neves (20%) também se destacaram pela apresentação de gastos elevados. Todavia, Igarapé, em 2022, chegou a 29%, mais que o triplo do que gastou no início do período, 2013 (7%). Notou-se ainda que Lagoa Santa apresentou crescimento consecutivo de 2016 (10%) até chegar a 19%, em 2022.

O aumento da variável em questão nos municípios citados pode estar para além dos investimentos imobiliários citados, como infraestruturas e empreendimento econômicos que vem abrigando. Como em Ribeirão das Neves e as diversas tentativas de se tornar pólo de semicondutores e tentativas para receber empresas do setor. Nova Lima e Belo Horizonte auferindo novas empresas dos ramos farmacêutico e da biotecnologia. Nesse sentido, a capital é um caso a parte, porque, além destes empreendimentos, ela é destino de investimentos relacionados às operações urbanas, como a do Isidoro, que tem possibilitado novas obras infra estruturantes e viárias.

Quanto aos municípios minerários, são notáveis Caeté, Rio Acima, Nova Lima, Itatiaçu e Brumadinho (gráfico 04).

Gráfico 04: Gastos Urbanos para municípios Minerários



Fonte: SICONFI/STN (2023). Confeção própria (2024)

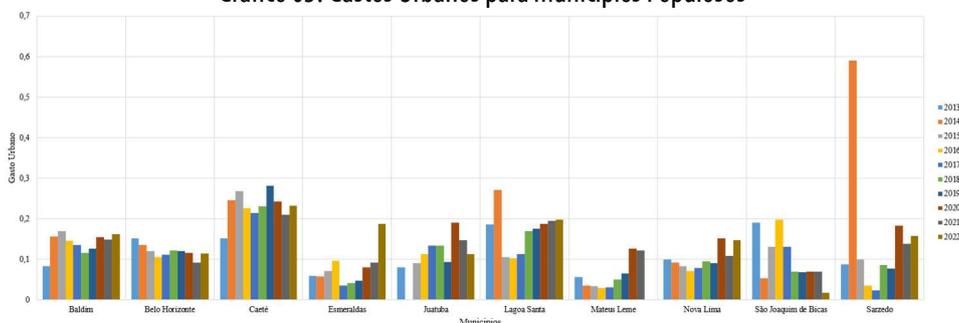
O primeiro destaque vai, mais uma vez, para Brumadinho. Como já dito, seus gastos urbanos estavam acima de 40% de 2013 até 2017. Quando em 2018 chegou ao patamar de 9% e, em 2019, ano do rompimento da barragem da Vale, 8%, o menor valor da série. Houve recuperação em 2020, atingindo 25%.

Caeté Apresentou altos valores em gastos urbanos alcançando 28%, em 2019, contra 15%, em 2013, seu menos valor. Rio Acima, apresentou oscilação atípica. Enquanto 2013 e 2014 não houve lançamentos, de 2015 até 2017, situou-se entre 22% e 23%. 2019, houve uma queda e atinge 11%, com rápida recuperação no ano seguinte, chegando a 22% e 33%, em 2022. Nova Lima também apresentou alta de gastos urbanos em 2020, chegando a 22% e 33%, em 2022. Por fim, Itatiaiaçu teve um salto significativo em seus gastos urbanos.

Como comentado, todos municípios possuem minas abertas e ativas por uma ou várias empresas e, em muitas delas, influenciam a política, dinâmica econômica e urbana local. Ademais, em três localidades foi instituído a delimitação do Parque Serra da Gandarela, em 2014, no interior do Quadrilátero Ferrífero, com intuito de preservação ambiental. O que para esses as mineradoras é um entrave. Ademais, efeitos externos, como a alta do dólar, ocorrida em 2020, também alteraram a ação desses agentes, que causam efeitos na economia municipal.

Por fim, têm-se os municípios classificados como populosos, e os destaques ficaram a cargo de Baldim, Belo Horizonte, Caeté, Esmeraldas, Juatuba, Lagoa Santa, Mateus Leme, Nova Lima, São Joaquim de Bicas e Sarzedo (gráfico 05).

Gráfico 05: Gastos Urbanos para municípios Populosos



Fonte: SICONFI/STN (2023). Confeção própria (2024)

Dos municípios citados, Baldim, Belo Horizonte e Caeté apresentaram queda populacional, mas em nenhum deles diminuição de seus gastos urbanos. Interessante a dinâmica apresentada por Caeté e carece maior investigação. Por ser um município minerário, foge ao que se observa em outras localidades mineiras, que é o aumento populacional atraída por demandas de trabalho no setor.

Chama-se atenção para Belo Horizonte porque, é a capital do estado, absorve parcelas consideráveis de investimentos como os aqui citados, apresenta maior centralidade na região, bem como densidade populacional e urbana, pujança econômica nos setores de serviços e de comércio e atração de montante considerável de investimentos. Soma-se ainda a dependência dos demais municípios situados ao seu redor, tanto os da RMBH, quanto os do Colar Metropolitano e os do Quadrilátero Ferrífero. Todavia, houve diminuição dos habitantes, como registrado no Censo 2022 o que causará efeitos em seu orçamento.

Em relação as municipalidades que apresentaram crescimento populacional aqui citados, receberam investimentos imobiliários e ambas podem estar relacionadas. Juatuba, Sarzedo e São Joaquim de Bicas, apresentaram incremento populacional considerável, sendo eles de 54,38% (o maior aumento populacional na RMBH), 42,73% e 34,5%, respectivamente.

Nova Lima mais uma vez chama a atenção devido registro de 37,9% no crescimento de seus indivíduos. Desse modo, as variáveis podem estar relacionadas, isto é, novos investimentos minerários, construção de novos empreendimentos imobiliários que culminam em edificações de infraestruturas tem atraído população. Porém, uma população rica, já que é característico os condomínios fechados para alta renda.

### **Tecendo alguns pontos: Conclusão**

Os apontamentos aqui realizados visaram demonstrar a evolução dos gastos urbanos dos municípios da RMBH, entre os anos de 2013 à 2022, a partir dos dados disponibilizados pelo SICONFI, com metodologia elaborada por Garson (2005). Ademais, o que aqui exposto é fruto de pesquisa realizada no âmbito de pesquisas que solidificou, recentemente, banco de dados sobre o aspecto fiscal para regiões metropolitanas brasileiras. Por isso, o presente texto trata-se de um painel introdutório e não esgota a temática a ser estudada, pelo contrário, possibilita novos olhares e debates.

Desse modo, pode-se questionar, a princípio, se a capital mineira reconcentra centralidade ou perde força econômica. O que se nota ao relacionar o crescimento populacional e os gastos urbanos, é que Belo Horizonte cresce e em direção aos municípios localizados em sua região imediatamente próxima. Ademais, mantém e concentra a principal centralidade e não perde força econômica.

Nos anos de 2014, 2017 e 2020 notou-se, na maioria dos municípios analisados, especificidades para a variável estudada. Como os investimentos para receber eventos de grande porte, como a Copa e preparação para os Jogos Olímpicos, em 2016. A implementação do teto de gastos, no final do referido ano, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que visava limitar gastos públicos. Além dos efeitos advindos com as restrições impostas devido a pandemia do COVID 19, que levou ao aumento dos gastos governamentais para retomada econômica e estímulos para aumentar demanda agregada.

Outro município que deve ser melhor analisado é Brumadinho, devido a abrupta diminuição dos gastos urbanos antes da recessão no setor. Ademais, após o crime cometido pela Vale, as consequências do rompimento da

barragem e as reparações impostas à empresa pode ser uma justificativa para os efeitos na variável. Como também a conjuntura econômica que afeta as exportações das minas nos municípios mineradores e oscilam de acordo com o cenário macroeconômico.

Por fim, Nova Lima é um dos municípios mais complexos e carece estudos posteriores porque seus gastos urbanos pode ser analisado sob várias perspectivas. Fato é que apresentou um dos maiores incrementos populacionais tendo em vista o Censo, a atividade minerária aumenta ao mesmo tempo em que aumentam a construção de condomínios de luxo e espaços residenciais para alta renda. Isto é, a classe média e alta resolveu morar em meio às mineradoras.

## Referencias

BRASIL. **Apresentação:** Visão geral acerca do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi. Brasil. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=21>. Acesso em: 16 de jun. 2024.

CORREA, Ana Carolina Utsch. Planejamento e Gestão Metropolitana de Belo Horizonte: **A Construção de Uma Política Pública**. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9E3ETY>. Acesso em: 07 jul. 2024

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades Estatais Municipais: O Universo Desconhecido no Federalismo Brasileiro** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são Todos Iguais? Decisões Sobre Gasto, Orçamento e Políticas Públicas em Governos Locais. **Revista de Sociologia e Política**. V.29, n. 77, 2021.

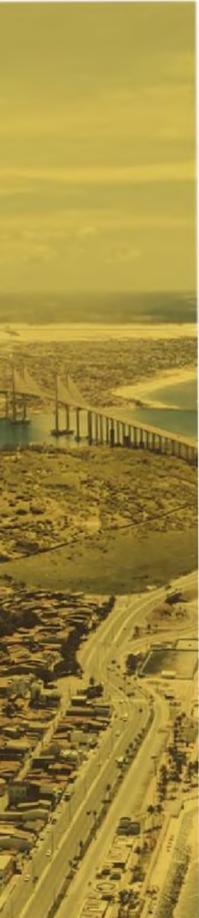
MINAS GERAIS, **Plano Metropolitan da Região Metropolitana de Minas Gerais**. Minas Gerais: UFMG, 2024

PINTO, Sol Garson Braule. Capacidade e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, V. 11, 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/154.pdf>. Acesso em: 16 de jun. 2024.

TONUCCI, João; MENDONÇA, Jupira; LUQUEZ, Juliana; RODRIGUES, João Vitor. **Censo 2022:** Região Metropolitana de Belo Horizonte continua a 3ª maior do país, mesmo com perda de população da capital. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/censo-2022-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte-e-a-3a-maior-do-pais-mesmo-com-perda-de-populacao/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

# ANAI S

ENCONTRO NACIONAL DO INCT - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES



O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95 NOS MUNICÍPIOS:  
uma análise a partir das emendas parlamentares destinadas aos  
municípios da RMNata funcional entre 2015 e 2022.

Lidiane Janete Silva Goulart (UFRN)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**METRÓPOLES:**  
UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL

## RESUMO

Este estudo versa sobre a importância das transferências de recursos intergovernamentais, via Emendas Parlamentares, sobretudo, como forma de redução das desigualdades sócio-territoriais dos municípios brasileiros, uma vez que, a maioria dos governos locais, são financeiramente dependentes da União. O principal objetivo deste instrumento, é analisar o impacto da emenda constitucional n. 95 (Lei de Teto de Gastos) nas transferências de emendas parlamentares e no gasto público (social e urbano) nos municípios da RMN funcional entre 2015 e 2022. Dessa forma, ampliar o debate sobre os impactos da lei do teto de gastos, e consequente redução das transferências intergovernamentais, acima de tudo, para a implementação das políticas urbanas e sociais, nos municípios da RMN funcional. O estudo metodológico abordado foi análise quantitativa, utilizando os dados das Finanças Metropolitana do Observatório das Metrópoles de Natal, SICONFI-FIMBRA, Siga Brasil - Senado Federal e Portal da Transparência da CGU. Os resultados do estudo evidenciam a falta de coordenação e a fragmentação nas autorizações das emendas parlamentares para os municípios que compõem a RMN funcional, e a ineficiência quanto ao pagamento em sua totalidade. Ademais, pôde-se identificar vários outros importantes resultados no percurso da pesquisa.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares. Lei do teto de gastos. Capacidade fiscal. Políticas sociais

## 1 INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares - EPs têm assumido um protagonismo cada vez maior nos recursos disponibilizados para a implementação de políticas públicas. A atuação recente do Congresso Nacional através do orçamento impositivo tem alterado a definição das prioridades para alocação dos recursos públicos e pode significar uma mudança na realidade de milhares de municípios brasileiros, aumentando a desigualdade sócio-territorial.

A discussão compreendida por DWECK & CORRÊA (2020), indica que os impactos ocasionados pela Emenda Constitucional nº 95/2016 - EC 95/2016 - (Lei do Teto dos Gastos), afetam diretamente a condução da economia. Posto isso, as análises das autoras, abordam a evidência que a redução de investimentos ocasionados pela EC 95/2016, pode reverberar na queda das transferências dos recursos para os municípios, observa-se também o fato do impacto não ser maior devido às transferências a partir das EPs, por constituir-se uma despesa obrigatória (Dweck & Corrêa, 2020, p. 93).

Considerando que as EPs, para os municípios, podem constituir uma importante fonte de financiamento das políticas públicas. De acordo com o Portal da Controladoria Geral da União – CGU, as EPs foram idealizadas para que os parlamentares e suas bancadas, possam influenciar na peça orçamentária do país e assim destinar recursos diretamente para seu reduto eleitoral, com o intuito mostrar aos seus eleitores sua responsividade diante das promessas feitas nas campanhas eleitorais (CGU, 2023).

Dessa forma, reduzir as desigualdades regionais e sociais advindas dos arranjos institucionais que vem moldando o Estado brasileiro, desde a Constituição de 1988. (Brasil, 1988), com a descentralização das competências e a autonomia fiscal, política e administrativa, que ocasionou a falta de capacidades estatais, como afirmam Souza & Grin (2021).

Além disso, os estudos de vários pesquisadores apontam que o surgimento da política neoliberal, a partir da década de 1990, Abrúcio (1997); torna o Estado mais regulador, com enfoque na regulação e limitação das finanças do país, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF; que de acordo com que de acordo com ORAIR (2016), impactou consideravelmente as finanças do país, reverberando-se nas dinâmicas das transferências de renda, fortalecendo a União em

detrimento aos outros entes federativos, criando assim, assimetria entre os municípios, impactando consideravelmente os municípios de menor porte e capacidade de arrecadação. (Orair, 2016, p. 244).

A polêmica lei de ajuste fiscal, tem como foco principal a redução das contas públicas, com efeito, a limitação da implementação das políticas sociais, estudos de DWECK (2020), apontam que a educação e a saúde, serão os primeiros a sofrerem os impactos das medidas, todavia, para cumprir a meta do teto dos gastos, as despesas com os programas sociais, como o Bolsa família, terão que ser revisadas.

Diante disso, a situação fiscal dos municípios metropolitanos encontra-se em estado crítico, com alta dependência da União, como consequência, a (in)capacidade fiscal para implementar políticas públicas, sem o devido financiamento. Feitas essas considerações, e compreendendo a relevância do tema, esta pesquisa tem o intuito de contribuir acerca dos estudos sobre os impactos fiscais da implementação da Emenda Constitucional n. 95 (Lei do Teto de Gastos) sobre o gasto público nos municípios brasileiros.

Nesse cenário, procuramos analisar sobre os impactos fiscais da EC 95/2016 (Lei do Teto de Gastos) nas emendas parlamentares destinadas aos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN). Mais precisamente os municípios que constituem a RMN funcional, são eles: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. Este recorte se deu, pelo fato de destes municípios possuírem maiores dinâmicas econômicas e sociais. O segundo recorte foi temporal: analisamos o período de 2015 a 2022, período anterior e posterior a implementação da EC 95/16.

Ademais, esta pesquisa visa responder a seguinte pergunta: os municípios da RMN funcional que receberam emendas parlamentares aumentaram o gasto público após a implementação da nova legislação? Essa questão pode ser desmembrada em outras duas questões: Os municípios da RMN funcional que receberam emendas parlamentares aumentaram o gasto social ou urbano? Qual o impacto do regime fiscal nos indicadores de desenvolvimento sustentável dos municípios que receberam um maior percentual de emendas parlamentares? A hipótese desse estudo é que os municípios da RMN têm diminuído o gasto público necessário para o financiamento das políticas públicas, com a implementação da EC 95/16 (Lei do Teto de Gastos).

No que se refere ao percurso metodológico, essa pesquisa classifica-se como uma análise quantitativa, com base em dados secundários das transferências das emendas parlamentares, obtidas no portal do orçamento do Senado Federal na plataforma SIGABrasil e do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União - CGU; que forma agregados ao banco de dados próprio do Grupo de Trabalho Fiscal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles a partir da base do Tesouro Nacional, que oferece os dados sobre as receitas e despesas dos municípios da RMNatal funcional. A abordagem metodológica transcorreu em duas dimensões: a teórica e a prática. A dimensão teórica, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais (políticas, leis, decretos, documentos institucionais, etc.), sobre o objeto do estudo. E dimensão prática, com a fase da formação do banco de dados e análises.

Assim posto, após análises, realizamos o cruzamento dos dados obtidos na pesquisa, eles representam por meio de gráficos, tabelas e quadros, de modo que o interlocutor compreenda de forma clara as informações obtidas nas análises. Por fim, foi feita a revisão da parte teórica e prática focalizando o presente objeto de estudo, que é compreender o impacto fiscal das emendas parlamentares nos municípios da RMNatal funcional.

## 2 ANÁLISES E DISCUSSÕES

### Emendas parlamentares autorizadas e pagas por habitante no período de 2015 a 2022.

Os dados abaixo, possibilitam compreender qual o valor das transferências via emenda parlamentar, autorizadas e pagas por habitante, para os municípios da RMN funcional durante os anos de 2015 a 2022.

De acordo com o IBGE (2024), no último censo, Natal tem um total de 751.300 mil habitantes, do total autorizado, o valor investido por habitante foi de R\$ 151,21 (cento e cinquenta e um reais e vinte e um centavos), entretanto, o valor realmente pago foi 50,08 (cinquenta reais e oito centavos), uma média de R\$ 6,26 (seis reais e vinte e seis centavos por ano).

O Município de Parnamirim, atualmente, tem 252.716 mil habitantes, durante os anos de 2015 a 2024, foram autorizadas um valor de R\$ 36,81 (trinta e seis reais e oitenta e um centavos), em emendas parlamentares por habitante, o valor pago nesse intervalo, foi de R\$ R\$ 0,74 (setenta e quatro centavos), o que em média reflete um total de R\$ 0,09 (nove centavos), por ano, de transferência via emenda parlamentar, efetivamente paga.

Macaíba tem um total de 82.249 mil habitantes. As transferências por emendas parlamentares autorizadas para o município, somaram um valor de R\$ 16,62 (dezesseis reais e sessenta e dois centavos), por habitante, e devidamente paga foi de R\$ 15,19 (quinze reais e dezenove centavos), em média, foi investido em cada habitante, um total de R\$ 1,89 (um real e oitenta e nove centavos), por ano.

No município de São Gonçalo, tem um total de 115.838 mil habitantes, onde foram investidos uma quantia de R\$ 82,78 (oitenta e dois reais e setenta e dois centavos) em emendas autorizadas por habitante, porém, o valor pago foi R\$ 68,98 (sessenta e oito reais e noventa e oito centavo), uma média de R\$ 8,62 de emendas investidas por habitante no município.

O número de habitantes do município de Extremoz é de 61.635 mil, com o valor total de emendas parlamentares autorizadas, por habitante, de R\$ 3,24 (três reais e vinte e quatro centavos), que foram pagos em sua totalidade, tendo em média investidos por ano um valor de R\$ 0,40 (quarenta centavos), para cada habitante.

Diante do exposto, os dados permitem identificar que o valor das transferências via emendas parlamentares por habitantes, é ínfimo, tanto com relação ao montante autorizado, e principalmente, no valor pago. Dessa forma, pode-se dizer que nos anos compreendidos entre 2015 à 2022, os valores autorizados e pagos por todos os municípios da RMN funcional, foram em sua totalidade, altamente ineficaz, sobretudo, quanto ao debate das reduções das assimetrias entre os municípios, como também das desigualdades regionais. Diante do exposto, o valor realmente pago, em alguns casos, torna-se quase nulo, como é o caso do município de Parnamirim.

**Tabela 01 - Valores autorizados e pagos de emendas parlamentares aos municípios por habitantes no período e 2015 a 2022**

Município	Total de Habitantes de Acordo com o Censo 2022	Autorizado no Período de 2015 a 2022 (R\$)	Autorizado por habitante (R\$)	Pago no Período de 2015 a 2022 (R\$)	Pago por habitante (R\$)
<b>Natal</b>	751.300	113.607.380,84	151,21	37.625.929,71	50,08
<b>Parnamirim</b>	252.716	9.303.046,00	36,81	188.363,00	0,74
<b>Macaíba</b>	82.249	1.450.000,00	16,62	1.249.900,00	15,19
<b>São Gonçalo</b>	115.838	9.590.000,00	82,78	7.991.027,21	68,98
<b>Extremoz</b>	61.635	200.000,00	3,24	200.000,00	3,24

Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados do Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023); e Portal do IBGE Cidades, (2024)

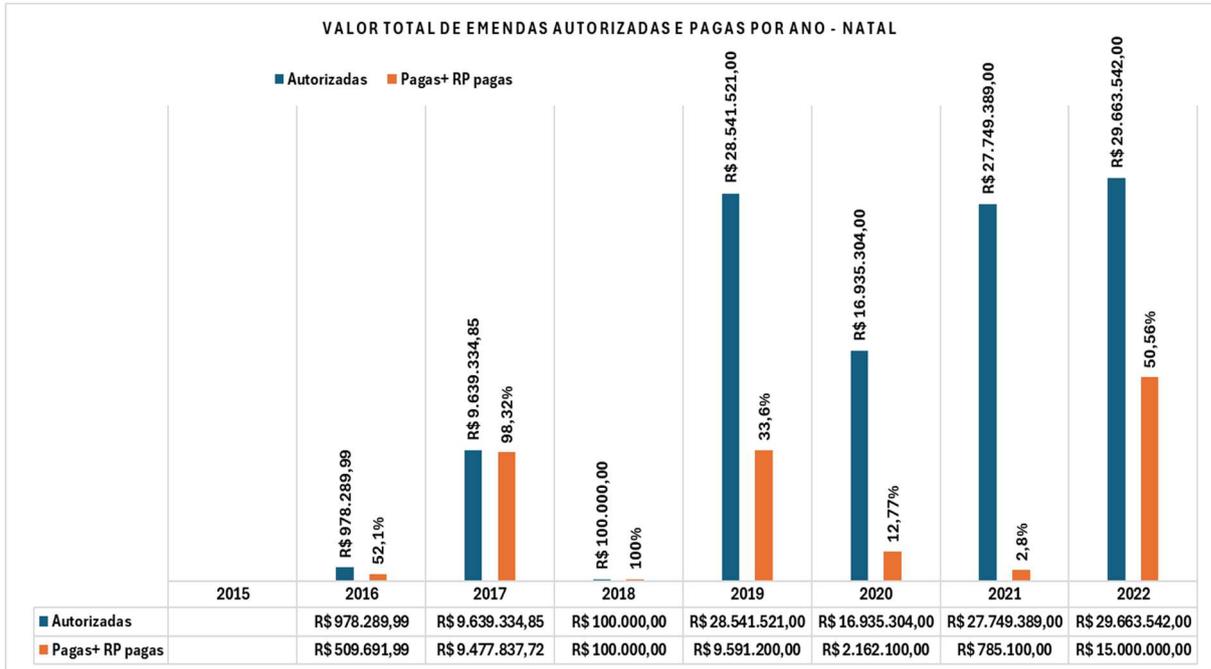
### Município de Natal

O gráfico abaixo nos permite observar o total autorizado das EPs por ano, como também, o percentual pago deste valor, e assim avaliar as dinâmicas das EPs por município e por ano, e identificar quais foram os impactos após a implementação da EC 95/16 nas transferências via Eps para o município.

Como visto no quadro 02, existe uma grande dinâmica das EPs para o município de Natal, todavia, os recursos não são pagos em sua totalidade, tornando-os ineficientes quanto a sua propositura. Além disso, os dados abaixo revelam que antes, e no ano da implementação da lei do teto de gastos, apesar dos valores autorizados serem menores, o percentual dos valores pagos apresentou resultados melhores do que os anos posteriores à EC 95/16, apresentando em 2016 - 52,2%, 2017 - 98,32% e 2018 - 100%. Somente no ano de 2019, é possível identificar o impacto nas transferências via emendas parlamentares, apresentando um percentual de 33,6% sobre os valores autorizados. Com agravantes nos anos seguintes, em 2020 com apenas 12,77% pagos, e 2021 com 2,8%. Somente é que o valor pago, chega ao patamar anterior à Emenda Constitucional.

Os resultados do município de Natal expressam um paradoxo, pois, se o objetivo da EC 95/16 é o controle dos gastos públicos, como os valores autorizados para o município são consideravelmente maiores nos anos posteriores a sua implementação? Infelizmente os dados são inconclusivos para a resposta da questão.

Gráfico 01- Valores de Emendas Parlamentares Empenhadas e Pagas ao Município de Natal no Período de 2015 a 2022

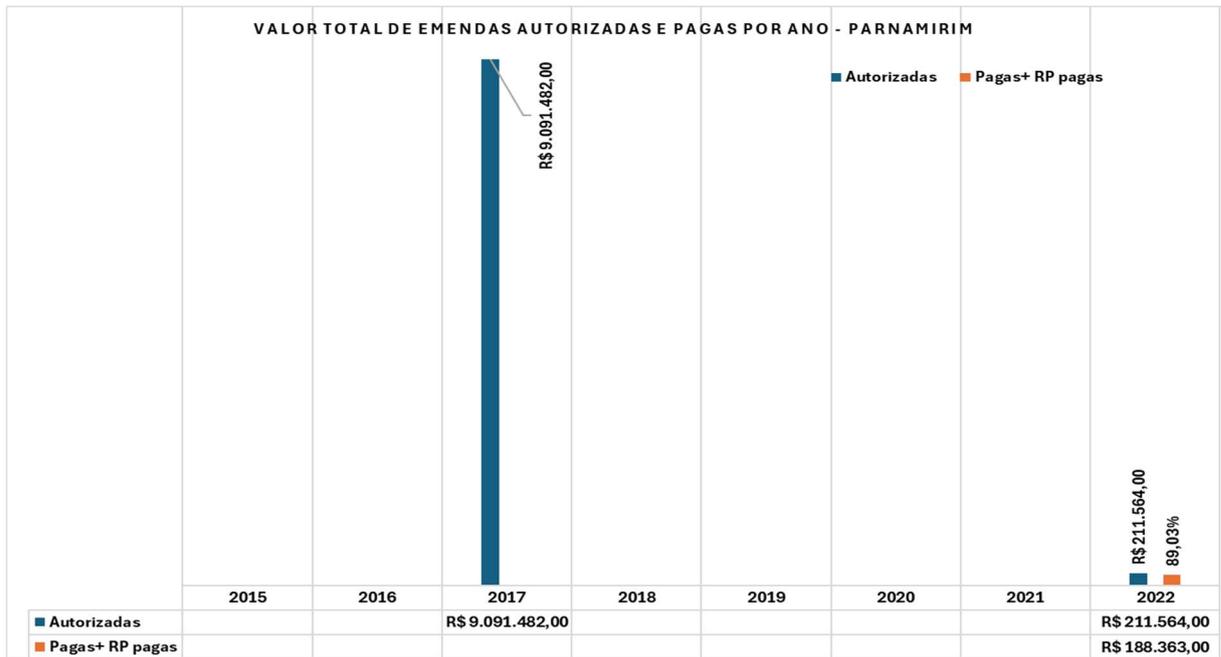


Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados do Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023)

### Município de Parnamirim

O município de Parnamirim, conforme os dados do gráfico a seguir, apresenta duas emendas, todas as duas, posterior a Lei do teto de gastos, podemos dizer que o maior impacto se ocorreu no ano de 2017, pois, de acordo com dos dados do portal da transparência da CGU, todos os recursos autorizados foram cancelados. Em 2022, o percentual pago, apresenta uma melhora significativa com um percentual pago de 89,03%, apesar do valor autorizado ser muito menos que o de 2017.

Gráfico 02 - Valores de Emendas Parlamentares Aprovadas e Pagas ao Município de Parnamirim no Período de 2015 a 2022

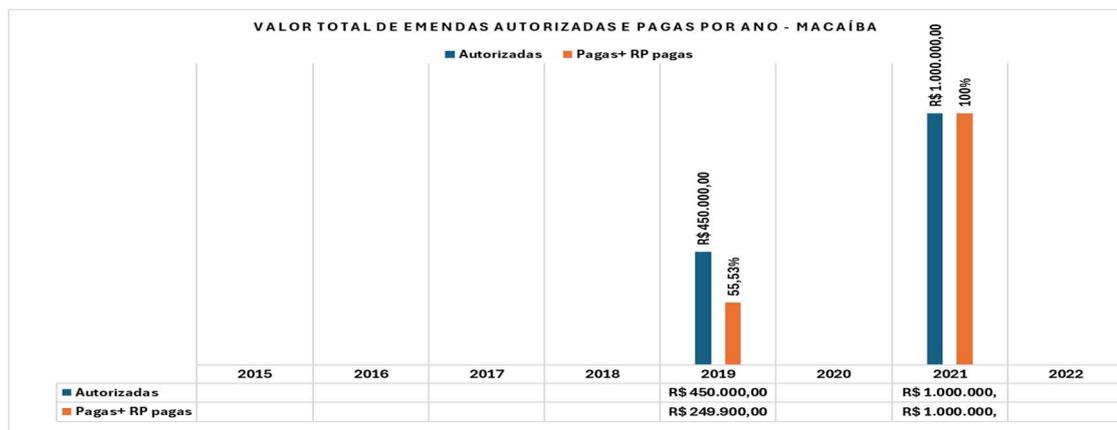


Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023)

### Município de Macaíba

No município de macaíba, percebe-se que não houve grandes disparidades entre o valor autorizado e o pago, dessa forma, atentando apenas para o percentual pago, o impacto da EC 95/16 sobre as transferências via EPs, foi considerado pequeno, apesar do município não apresentar grandes dinâmicas, quanto as autorizações de emendas.

Gráfico 03 - Valores de Emendas Parlamentares Aprovadas e Pagas ao Município de Macaíba no Período de 2015 a 2022

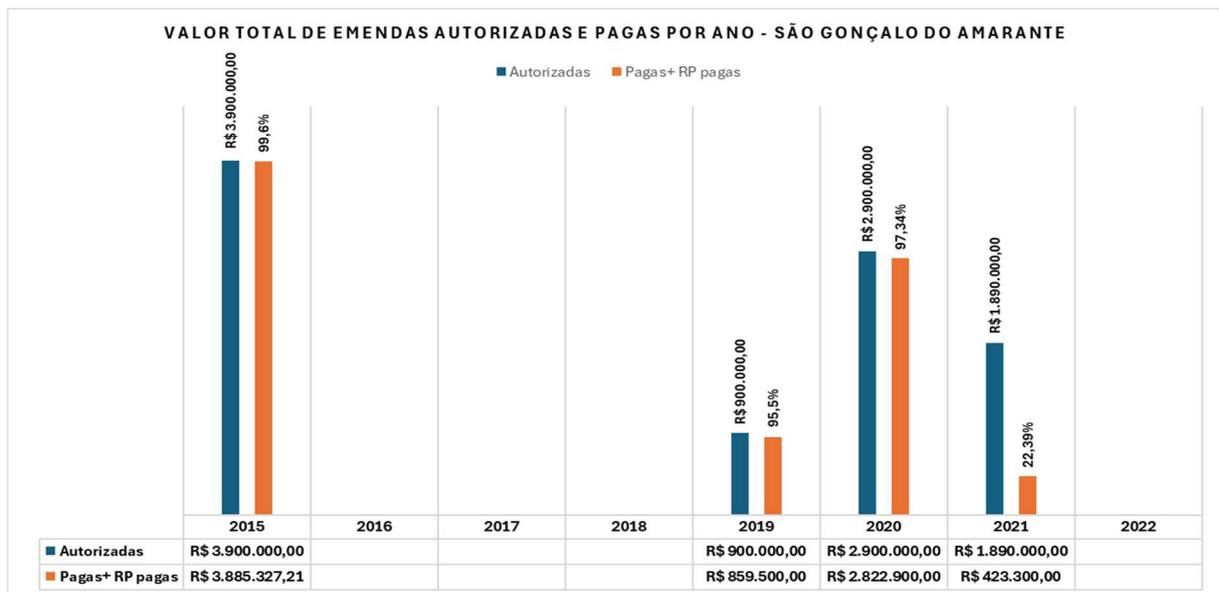


Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados do Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023).

## Município de São Gonçalo do Amarante

No município de São Gonçalo do Amarante, é possível identificar uma boa dinâmica de emendas parlamentares, percebe-se um bom desempenho em 2015, ano anterior à EC 95/16. Após a implementação da lei, em termos gerais, o maior impacto nas transferência de recurso ocorreu com relação o montante autorizado para o ano de 2019, que foi reduzido com relação aos demais anos, e o percentual pago no ano de 2021, representando 22,9% do valor autorizado, um valor muito baixo, considerando os demais anos em que recebeu EPs.

Gráfico 04 - Valores de Emendas Parlamentares Aprovadas e Pagas ao Município de São Gonçalo do Amarante no Período de 2015 a 2022

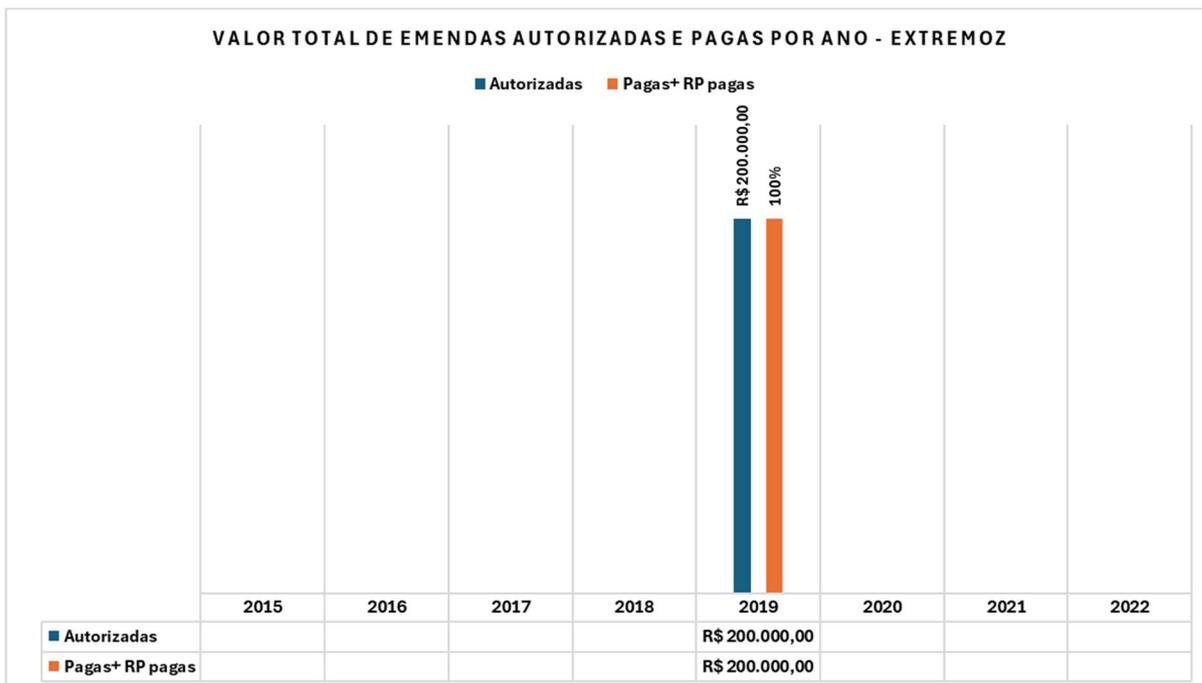


Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados do Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023).

## Município de Extremoz

O município de Extremoz, não apresenta dinâmica no tocante ao recebimento de EPs, durante todo o recorte temporal do estudo, foi autorizado uma EP no ano de 2019, que foi pago em sua totalidade. Diante disso, se levar em consideração apenas o percentual pago, é evidente que a lei do teto de gastos, não ocasionou impacto na transferência de recursos mediante EPs, mas, a falta de autorizações para os demais anos da pesquisa, pode levar a crer, que o impacto tenha sido considerável.

Gráfico 05 - Valores de Emendas Parlamentares Aprovadas e Pagas ao Município de Extremoz no Período de 2015 a 2022



Fonte: Elaboração Própria com Base nos Dados do Portal da Transparência no Período de 2015 a 2015, (2024); Portal do Siga Brasil no Período de 2019 a 2022, (2023).

### Despesa dos municípios do RMN funcional (gasto público - social ou urbano)

A tabela a seguir representa o gasto social para os municípios da RMN funcional. Considerando todo o período de estudo, Natal é o que mais apresenta a maior despesa fiscal, com o total de R\$ 13.298.487.006,43 (treze bilhões, duzentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, seis reais e quarenta e três centavos). Durante o período analisado (2015-2022), foi investido um valor de R\$ 17.700,63 (dezessete mil, setecentos reais e sessenta e três centavos) por habitante. Em média, foi investido uma quantia de 2.212,58 (dois mil, duzentos e doze reais e cinquenta e oito centavos) por ano/hab. Além disso, identificou-se que o município foi o que mais teve dinâmicas nas autorizações das EPs. Portanto, conclui-se que o referido município possui a maior dinâmica de EPs autorizadas e o maior gasto social dentre os municípios da RMN funcional.

O gasto social de Parnamirim durante os anos da pesquisa, é de R\$ 2.902.818.693,88 (dois bilhões, novecentos e dois milhões, oitocentos e dezoito mil, seiscentos e noventa e três reais e oitenta e oito centavos), nesse sentido, foi investido um total de R\$ 11.486,49 (onze mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos), por habitante neste período, o que equivale uma média de R\$ 1.435,81 (hum mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e oitenta e um centavos) ano/hab. De acordo com as análises, o município de Parnamirim é o terceiro município da RMN funcional com maior investimentos por habitantes e possui uma baixa dinâmica nas autorizações das EPs.

O município de Macaíba apresenta um total de gasto social de R\$ 959.801.835,22 (novecentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e um mil, oitocentos e trinta e cinco reais e vinte e dois centavos), com um total por habitante de R\$ 11.669,47 (onze mil, seiscentos e sessenta e nove reais e quarenta e sete centavos), o que em média, reflete a quantia de R\$

1.458,68 (hum mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e sessenta e oito centavos), por ano/hab. Dessa forma, o município de Macaíba, apesar de possuir baixa dinâmica nas autorizações das EPs, dentre os municípios pesquisados, é o que apresenta o segundo maior número em gasto social.

Em São Gonçalo do Amarante, foram investidos em gasto social no período de 2015 a 2022, uma quantia de R\$ 1.304.110.249,30 (um bilhão, trezentos e quatro milhões, cento e dez mil, duzentos e quarenta e nove reais e trinta centavos), destes, foram investidos por habitante um valor de R\$ 11.258,05 (onze mil, duzentos e cinquenta e oito reais e cinco centavos), em média por ano/hab. foi uma quantia de R\$ 1.407,26 (um mil, quatrocentos e sete reais e vinte e seis centavos). Assim, dentre os municípios da RMN funcional, São Gonçalo é o quarto município com maior gasto social, entretanto, é o segundo município que apresenta melhor dinâmicas, quanto às autorizações das EPs.

Por fim, o município de Extremoz, tem um gasto social de R\$ 478.056.999,76 (quatrocentos e setenta e oito milhões, cinquenta e seis mil, novecentos e noventa e nove reais e setenta e seis centavos). Destes, um valor de R\$ 7.756,26 (sete mil, setecentos e cinquenta e seis reais e vinte e seis centavos), o que, em média, representa uma quantia R\$ 969,53 (novecentos e sessenta e nove reais e cinquenta e três centavos) ano/hab. Portanto, entre os municípios da RMN funcional, Extremoz apresenta a menor dinâmica nas autorizações das EPs, bem como, o menor índice de gasto social.

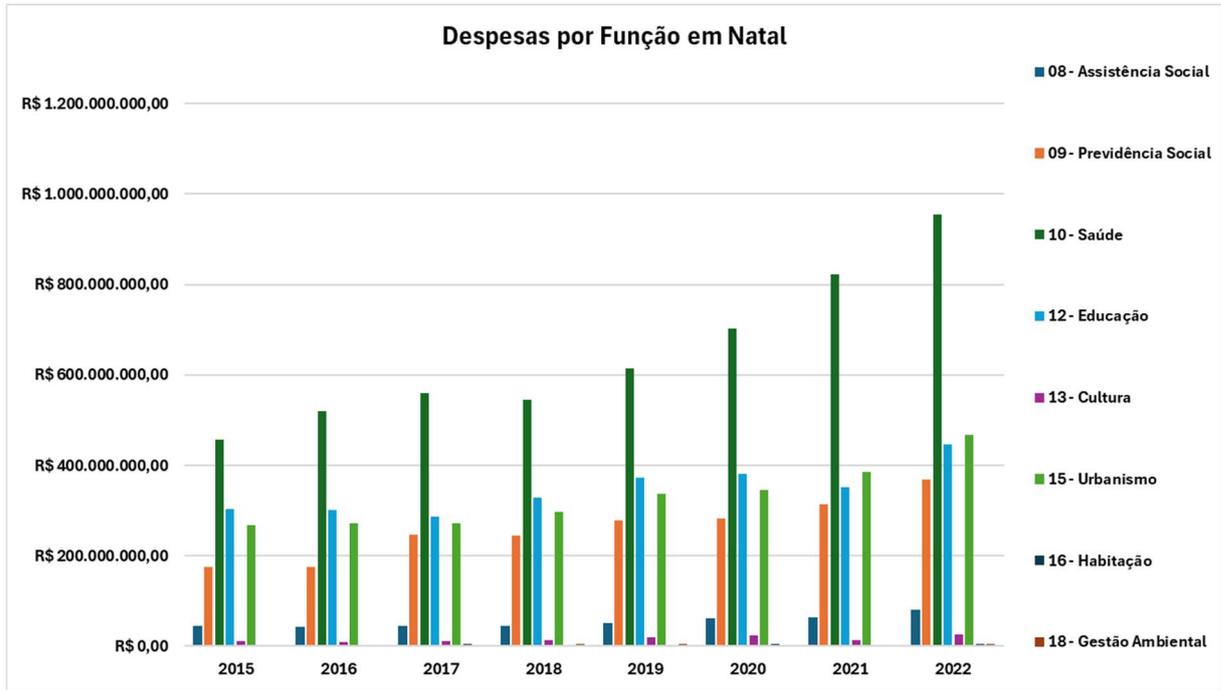
Tabela 02 - Despesa dos municípios da RMNatal Funcional por Função; Valor Total no Período de 2015 a 2022 ; Gasto por Habitante e Gasto por ano/hab.

Município	Natal (R\$)	Parnamirim (R\$)	Macaíba (R\$)	São Gonçalo (R\$)	Extremoz (R\$)
<b>Função</b>					
Assistência Social	435.291.206,30	99.368.381,13	43.680.474,31	31.239.010,72	11.981.397,01
Previdência Social	2.084.996.003,74	-	111.032.660,33	144.637.685,68	3.971.186,74
Saúde	5.175.938.996,67	1.216.242.732,35	332.777.030,22	310.389.386,19	153.393.164,93
Educação	2.771.126.799,49	1.129.033.399,04	395.008.499,72	499.950.051,72	251.791.489,32
Cultura	128.588.808,10	5.713.765,86	12.821.125,78	11.596.264,85	2.138.912,81
Urbanismo	2.642.494.996,42	416.653.966,46	50.470.337,41	243.974.916,04	50.848.265,06
Habitação	29.735.571,18	10.454.116,13	172,76	9.589.355,62	1.849.376,39
Gestão Ambiental	30.314.624,53	25.352.332,91	14.011.534,69	52.733.578,48	2.083.207,50
<b>Total por período</b>	<b>13.298.487.006,43</b>	<b>2.902.818.693,88</b>	<b>959.801.835,22</b>	<b>1.304.110.249,30</b>	<b>478.056.999,76</b>
<b>Gasto por Habitante</b>	<b>17.700,63</b>	<b>11.486,49</b>	<b>11.669,47</b>	<b>11.258,05</b>	<b>7.756,26</b>
<b>Gasto por ano/hab</b>	<b>2.212,58</b>	<b>1.435,81</b>	<b>1.458,68</b>	<b>1.407,26</b>	<b>969,53</b>

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

## Município de Natal

**Gráfico 06 - Despesas por Função em Natal**

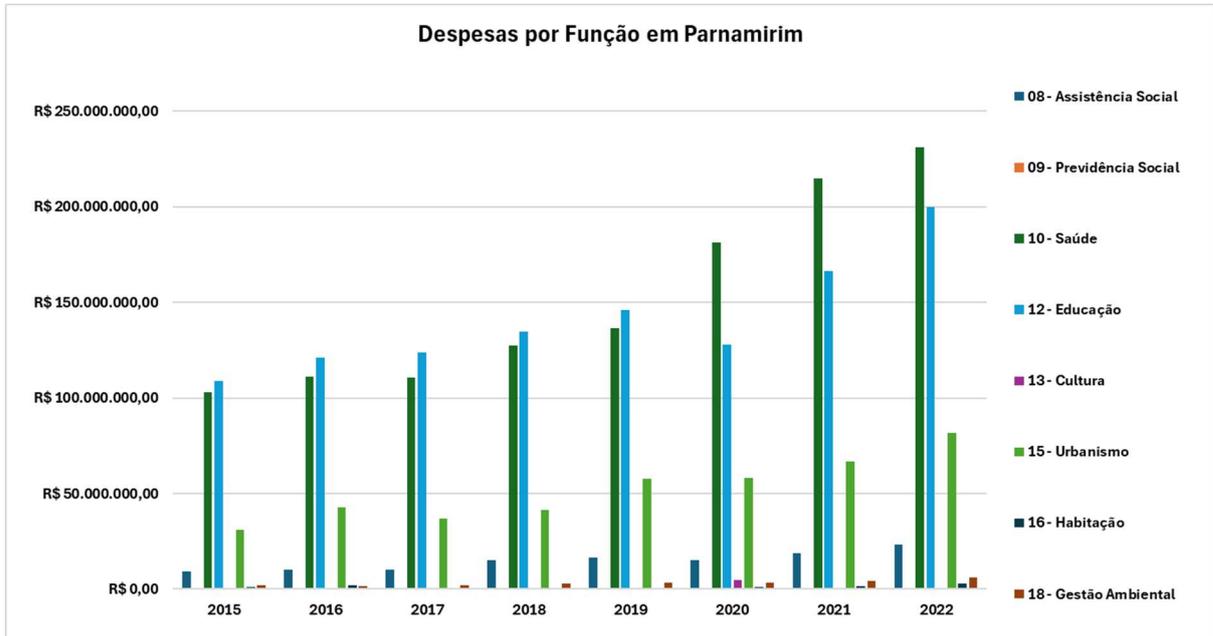


Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

Os dados acima permitem identificar os investimentos do município de Natal, durante os anos das pesquisas. Nota-se que o município tem um gasto maior na área da saúde, seguido de educação, urbanismo e previdência social. Todos os dados apontam um aumento substancial de gastos nestes setores durante os anos de 2019 a 2022, com uma leve queda na área da educação em 2021 e um grande aumento para a saúde. Revelam ainda que, a EC 95/16 não impactou as principais áreas de investimentos no município. Neste mesmo sentido, depreende-se que o aumento do investimento na área da saúde, pode ter recebido contribuição das EPs autorizadas para o município, uma vez que as análises mostraram que o maior investimento autorizado em EPs para o município foi exatamente para a área da saúde.

## Município de Parnamirim

**Gráfico 07 - Despesas por Função em Parnamirim**

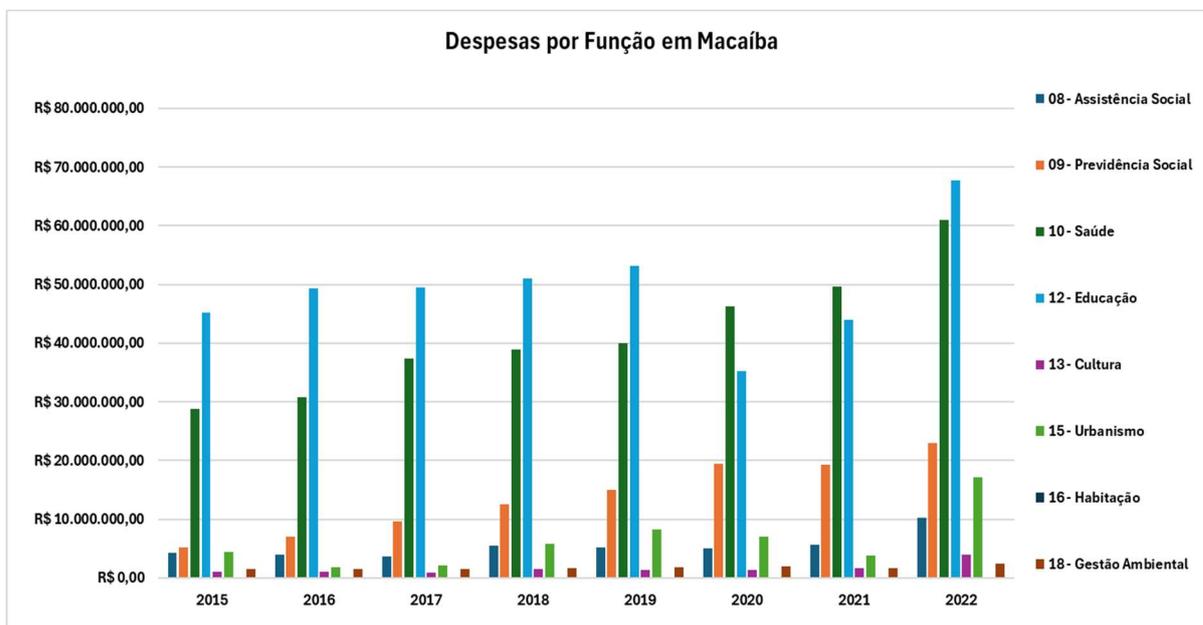


Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

O município de Parnamirim apresenta maiores despesas nas áreas da educação, saúde e urbanismo. Percebe-se que de 2015 até 2019 os gastos eram maiores na educação, entretanto, a partir de 2020 os investimentos na área caem substancialmente. Porém, na saúde, mostram que houve um aumento dos gastos. Os dados ainda permitem identificar o crescimento dos investimentos nas áreas em destaque, nos anos seguintes à implementação da EC 95/16, revelando que o município não sofreu impactos diante da referida lei. No que se refere às EPs autorizadas para o municípios, os dados apresentam que o maior investimento foi para área da saúde, o que pode ter contribuído para o aumento da receita para a área, sobretudo, no ano de 2022.

## Município de Macaíba

Gráfico 08 - Despesas por Função em Macaíba

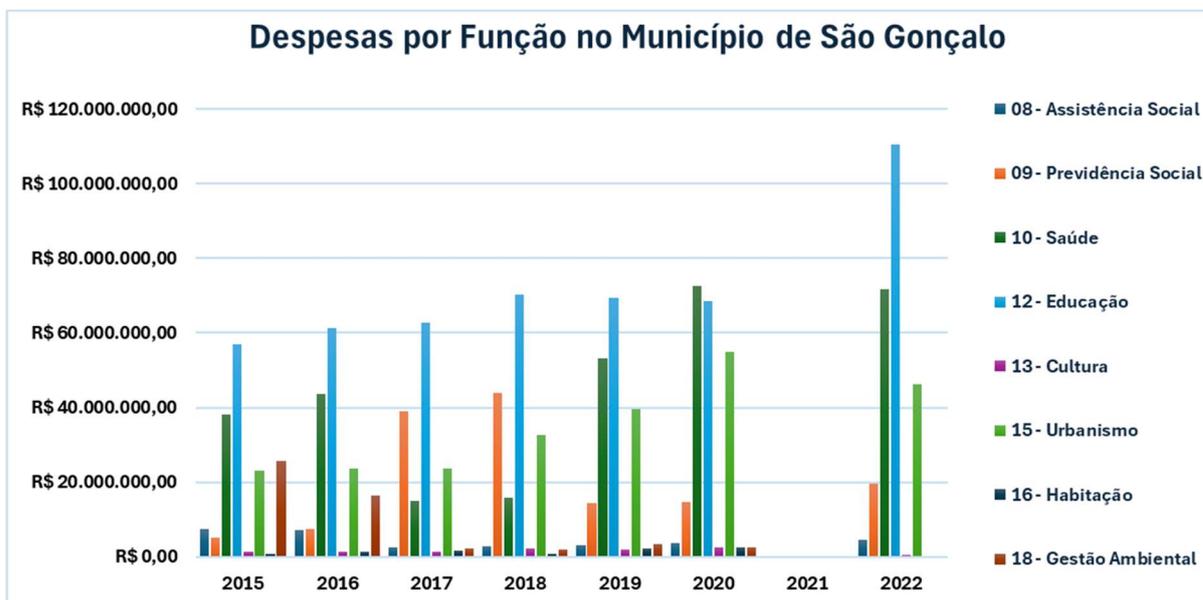


Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

As áreas sociais que mais recebem investimento no município de Macaíba são a educação, saúde e previdência social, entretanto, os maiores gastos eram para a educação até o ano de 2019, nos anos de 2020 e 2021 os maiores investimentos foram para a saúde. O gráfico aponta um crescimento para a área da saúde e da previdência social, nos anos seguintes à implementação da EC 95/16, mas para a educação, houve uma redução dos recursos, diante disso, pode-se entender que a área sofreu um contingenciamento dos recursos, sendo impactada pela lei do teto de gastos. Apenas em 2022 o investimento na área da educação começa a aumentar novamente. Com relação às autorizações das EPs, é possível identificar que a área da saúde e educação

## Município de São Gonçalo do Amarante

Gráfico 9 - Despesas por Função em São Gonçalo do Amarante

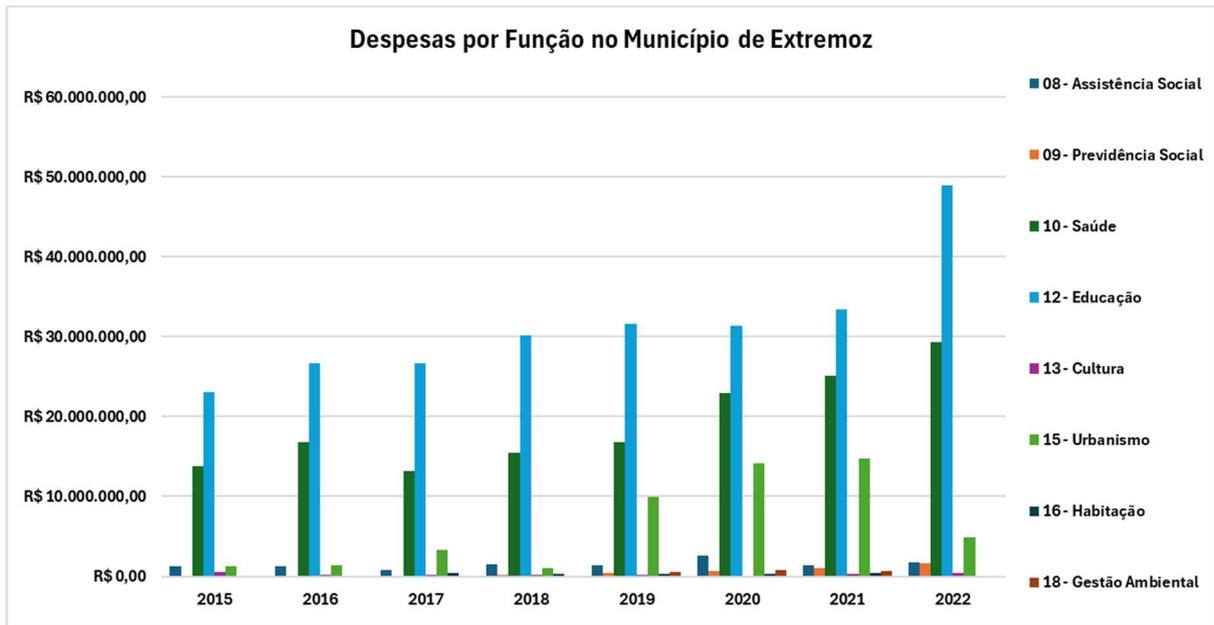


Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

As maiores concentrações dos gastos sociais do Município de São Gonçalo do Amarante são na área da educação, saúde, urbanismo e previdência social. Até o ano de 2019 os maiores investimentos eram para educação, porém, no ano de 2020 o maior investimento foi para a área da saúde. É importante ressaltar que o banco de dados da FINBRA, não apresenta os gastos sociais do município, para o exercício de 2021. Em 2022, os gastos em educação aumentaram substancialmente e a saúde teve uma redução dos recursos. A área que sofreu maior impacto depois da implementação da EC 95/16, foi a previdência social, nas demais áreas não houve grandes impactos.

## Município de Extremoz

Gráfico 10 - Despesas por Extremoz



Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SICONFI - FINBRA, (2024)

Entre os gastos sociais do município de Extremoz, destacam-se os investimentos em educação, saúde e urbanismo, com investimento maiores em educação (20 milhões em 2015 para quase 50 milhões em 2022), seguidos da área da saúde (15 milhões em 2015 para 29 milhões em 2022). Os dados permitem identificar que nas áreas em destaques, após a implementação da EC 95/16, a área da saúde teve redução de gastos em 2017, porém, a partir de 2018, os investimentos na área voltam a crescer.

### Objetivo 2.2d - Municípios que possuem alto ou baixo índice desenvolvimento sustentável na RMN funcional

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC), foi estabelecido com o intuito de promover transformações na gestão pública, no tocante à Agenda 2030, em consequência, contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a nível local, uma vez que constitui um grande desafio para os municípios brasileiros colocar em prática os objetivos e metas estabelecidos pela ONU. (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

Assim, o IDSC foi de iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ISC) em cooperação com Sustainable Development Solutions Network (SDSN), e conta com a colaboração Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). As análises produzidas pelo IDSC "faz parte de uma série de relatórios elaborados pela rede, com o objetivo de acompanhar a implementação dos ODS nos Estados-membros da ONU". (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

Dessa forma, os dados obtidos servem de referência para a elaboração do Relatório Voluntário Local (RVL), onde consta a evolução dos municípios em relação ao cumprimento da Agenda 2030 (Portal online do IDSC-Brasil, 2024). O RVL também pode ser um instrumento de prestação de contas, fortalecimento das políticas públicas, e para estimular parcerias com foco na implementação dos ODS no âmbito local. (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

O IDSC cumpre duas funções, uma vez em que, tanto pode auxiliar os municípios a medirem seu desempenho em relação a Agenda 2030 no cumprimento dos seus objetivos e metas, como também permite análises mais profundas que excedem os limites municipais, desse jeito, é possível comparar vários agrupamentos de cidades sobre os temas abordados nos ODS. (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

É possível, por exemplo, verificar e comparar os dados das cidades em recortes territoriais mais amplos (grandes regiões, biomas, estados e regiões metropolitanas), ou agrupar os municípios de acordo com características comuns e específicas, que extrapolam as questões territoriais (como aspectos demográficos, sociais e ambientais, entre outros). (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

O Índice possui pontuação em uma escala de 0 a 100, o intervalo entre a escala, é “a distância em pontos percentuais que uma cidade precisa superar para atingir o desempenho ótimo”, assim, é possível classificar as cidades quanto ao seu desempenho. O IDSC conta com a pontuação de cada cidade, e oferece representação visual do desempenho dos municípios no que diz respeito aos 17 ODS. “ O sistema de classificação por cores (verde, amarelo, laranja e vermelho) indica, portanto, em que medida um município está longe de atingir o objetivo”. (Portal Online do IDSC - Brasil, 2024)

Para a referida pesquisa, é importante analisar o IDSC dos municípios da RM Natal funcional (Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e extremoz), pois, podemos identificar os municípios que possuem baixo índice de desenvolvimento sustentável, com isso, identifica-se também, os municípios e áreas mais dependentes das transferências de recursos, portanto, identificar se os municípios que têm os índices mais baixos, são os que mais recebem emendas parlamentares. Pode-se identificar se os recursos são destinados de forma a reduzir as desigualdades entre os municípios.

### **Desempenho do Índice de Desenvolvimento Sustentável por município da RM Natal funcional.**

O IDSC utiliza a escala de Nível de Desenvolvimento Sustentável, inclusive, utilizando as cores relacionadas como mostra a tabela abaixo:

Tabela (XX) Escala de Nível de Desenvolvimento Sustentável

<b>Muito alto - 80 a 100</b>	<b>Alto - 60 a 79,99</b>	<b>Médio - 50 a 59,99</b>	<b>Baixo - 40 a 49,99</b>	<b>Muito baixo - 0 a 39,99</b>	<b>Informações indisponíveis</b>
------------------------------	--------------------------	---------------------------	---------------------------	--------------------------------	----------------------------------

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IDSC-Brasil, 2024

### Quadro Ranking das cidades da RMN funcional

Municípios	Pontuação Geral 0 a 100	Classificação Geral entre os 5570 municípios	Ranking do desempenho entre os município da RMN funcional	Nível de desenvolvimento Sustentável
Natal	45,19	3.313	3º	Baixo
Parnamirim	49,29	1.789	1º	Baixo
Macaíba	41,69	4.509	4º	Baixo
São Gonçalo	45,45	3.221	2º	Baixo
Extremoz	39,80	4.992	5º	Muito Baixo

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IDSC-Brasil, 2024

O quadro acima revela que quatro, dos cinco municípios da RMN funcional, apresentam baixo IDSC, e um apresenta índice muito baixo. Por meio da pontuação geral, pode-se perceber dentre eles, aquele que teve o melhor e o pior desempenho. Assim, depreende-se que o município de Natal foi o que teve o melhor desempenho nas autorizações das EPs, entretanto, a pontuação geral no IDSC aparece como o terceiro melhor desempenho. Parnamirim é o município que tem o melhor IDSC, mas, com relação às autorizações das EPs, apresenta baixo desempenho. Macaíba, está em penúltimo lugar no IDSC, dentre os municípios da RMN funcional e apresenta baixo índice nas dinâmicas das autorizações das EPs.

## 5 REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo\*** Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 14 Nº 40. jun. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 11/nov/2023.

ARRETCHE, M. **Financiamento Federal e Gestão Local de políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio Entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia.** Ciência e Saúde coletiva – 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/V7vhj4b34zhmMZ8YcWcYDJy/abstract/?lang=pt#>> Acesso em: 03/dez/2023

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Acesso em: 02/nov/2023.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)> Acesso em: 05/dez.2023.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 95 de 15 de dezembro de 2016. Brasília/DF. Presidência da República, 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em 05/dez/2023.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 86 de 17 de março de 2015. Brasília/DF. Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)>. Acesso em: 05/dez/2023.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar Nº 101, de 4 de maio de 2020. Brasília/DF.** Presidência da República, 2023. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 11/nov/2023.

CARNUT et al. **Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o 'é' e o 'dever ser' da alocação de recursos.** Saúde debate | Rio de Janeiro, v. 45, n. 129, p. 467-480, abr-jun 2021.

CLEMENTINO, M; CÂMARA, R; MELO, C. Política fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Natal: expansão versus austeridade? **Reforma Urbana e Direito à Cidade.** Natal. Organização: Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Maria do Livramento Miranda Clementino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Disponível em:<<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-natal/>> Acesso em: 05/dez/2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. **Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares.** Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>>. Acesso em: 08/out/ 2023.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? **Economia Pós Pandemia - Desmontando o mito da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil** - São Paulo/SP: Autonomia Literária, 2020. p. 83-97.

MEDINA et al. **Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?** READ | Porto Alegre – Vol. 29 – Nº 1 – janeiro / abril 2023 – p. 98-125. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/read/a/hZdtfdsHGzqLHRBgNyPXnB/>> Acesso em 11/nov/2023.

ORAIR, R. **Dilemas do Financiamento das Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros: Uma Visão Geral.** Brasília. IPEA, 2016. Disponível em : <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9181>> Acesso em: 11/nov/2023

PETRELLI, V; DWECK, E. Impactos do teto de gastos nos municípios. **Economia Pós Pandemia - Desmontando o mito da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil** - São Paulo/SP: Autonomia Literária, 2020. p. 128-141.

PIRES, M. **Carga Tributária no Brasil: 1990-2022** FGV. Observatório da Política Fiscal. 2023. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2022>><<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2022>> Acesso em: 11/nov/2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar Nº 152, de 16 de janeiro de 1997.** Disponível em :<<https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-152-1997-rio-grande-do-norte-institui-as-microrregioes-de-aguas-e-esgotos-do-centro-oeste-e-do-litoral-serido-e-suas-respectivas-estruturas-de-governanca-no-ambito-do-estado-do-rio-grande-do-norte-e-da-outras-providencias#:~:text=Institui%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Natal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>>>. Acesso em: 11/nov/2023.

providencias#:~:text=Institui%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Natal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>. Acesso em: 11/nov/2023.

SOUZA, C; FONTANELLI, F. Capacidade Estatal E Burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - 2020. Disponível em

<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica\\_cap02.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_cap02.pdf)> Acesso em 05/dez/2023.

SILVA, A; LIMA, L. **Dinâmicas demográficas e imobiliárias: os primeiros dados do censo 2022 para a Região Metropolitana de Natal.** Observatório das Metrópoles Núcleo Natal. 2022. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/dinamicas-demograficas-e-imobiliarias-os-primeiros-dados-do-censo-2022-para-a-regiao-metropolitana-de-natal/>> Acesso em: 05/12/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Contas do Presidente da República. **Impactos Fiscais e Legais da Pandemia.** 2020. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/13-sintese-covid-19.html>> Acesso em: 11/nov/2023.

<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/>

<https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/2408102-natal>

<https://cidades.ibge.gov.br/>

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/21231/1192613457>

<https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/>

file:///C:/Users/isrea/Downloads/7d265aa7147bd3913fb84c7963a209d1%20(1).pdf

[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/0718DBEC-ODDA-4DC3-6CFB59730B8A816624072020090417.pdf&i=3164](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/0718DBEC-ODDA-4DC3-6CFB59730B8A816624072020090417.pdf&i=3164)

ISBN 978-65-5252-079-1



# LETRCAPITAL

## ORGANIZAÇÃO



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**Núcleo RMNatal**  
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

## APOIO



**UFRN**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

**IPP**  
INSTITUTO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

**PPEUR**  
Programa de Pós-graduação  
em Estudos Urbanos e Regionais

**RIO GRANDE  
DO NORTE**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO - SEPLAN

**SEBRAE**

**FAPERN**

**Banco do  
Nordeste**