



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS DO ESTADO

Davidson Luiz do Nascimento

**PLANEJAMENTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO EM CONTAGEM/MG:
DEMOCRACIA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPAP E A QUESTÃO DA
“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”.**

Belo Horizonte
Julho de 2015

Davidson Luiz do Nascimento

**PLANEJAMENTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO EM CONTAGEM/MG:
DEMOCRACIA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPAP E A QUESTÃO DA
“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”.**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado/Percurso “Estado Moderno e Contemporâneo”.

Orientador: Professor Doutor Giovani Clark

Belo Horizonte

Julho de 2015

Davidson Luiz do Nascimento

**PLANEJAMENTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO EM CONTAGEM/MG:
DEMOCRACIA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPAP E A QUESTÃO DA
“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”.**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado/Percurso “Estado Moderno e Contemporâneo”.

Aprovado em: 10 de julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giovani Clark (Faculdade de Direito/UFMG - Orientador).

Prof. Mestre Thiago Aguiar Simim (Faculdade de Direito/UFMG)

Bacharel Berenice Reis Lopes

Resumo: Este trabalho é um estudo de caso, realizado por meio da metodologia da observação participante, sobre o processo de mobilização e participação da população de Contagem (Minas Gerais) na elaboração do Planejamento Plurianual do município para o período de 2014-2017. A análise privilegia os preceitos sobre democracia e participação popular na Constituição Federal de 1988, em diálogo com a doutrina do Direito Econômico, sob a ótica de Souza e Clark.

Palavras-chave: Planejamento Plurianual Participativo, Regularização Fundiária, Democracia Participativa.

Resumen: Este trabajo es un estudio de caso llevado a cabo utilizando la metodología de la observación participante, sobre el proceso de movilización y participación de la población en Contagem (Minas Gerais), en la elaboración del Plan Plurianual del municipio para el período 2014-2017. El análisis se centra en los principios de la democracia y la participación popular en la Constitución Federal brasileña de 1988, en diálogo con la doctrina de la ley económica desde la perspectiva de Souza y Clark.

Palabras-clave: Planificación Participativa, Regularización de Tierras, Democracia Participativa.

*Para minha querida mãe, Lucia Imá.
Para minha amada esposa, Verônica Pimenta.
E para minha tia querida, Joana D'Arc.*



Lara Abreu – Obra pintada durante a realização de uma audiência do PPAP de Contagem.

Sumário

Introdução	7
1. A participação Social na Constituição Federal de 1988.....	9
2. O PPAP de Contagem: desenvolvimento, etapas e metodologia.....	13
a) Etapa 1: Elaboração do documento base do PPAP de Contagem.....	17
b) Etapa 2: A participação da população nas audiências públicas.....	18
c) Etapa 3: Aprovação do PPA e monitoramento	21
3. As particularidades do PPAP de Contagem.....	23
4. Teor das emendas ao PPA vinculadas à Regularização Fundiária	26
5. Considerações Finais.....	32
Referências	37

Introdução

Este trabalho é um estudo de caso sobre o processo de mobilização e participação da população de Contagem (Minas Gerais) na elaboração do Planejamento Plurianual do município. O Planejamento Plurianual Participativo (PPAP) é a forma que Contagem desenvolveu para realizar o Planejamento Plurianual (PPA). O modelo ganhou contornos mais participativos a partir da gestão municipal iniciada em 2013. A lei municipal nº4645 de 26/12/2013, foi o resultado da agenda política do município que incluiu a diretriz de fortalecer e ampliar a participação da comunidade na definição do PPA. As metas para o período de 2014-2017 foram decididas através do PPAP, por meio de mecanismos diversos como audiências públicas, consultas aos Conselhos de Controle Social e aos sujeitos da estrutura administrativa direta e indireta da Prefeitura Municipal de Contagem (PMC).

Este trabalho é justificado pelo ineditismo com que o município estudado vem desenvolvendo uma nova maneira de cumprir os preceitos da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) e o Estatuto da Cidade, o qual determina a participação popular democrática e transparente. Mais do que os resultados da ação, nosso estudo se debruça sobre a construção de uma metodologia para o planejamento municipal. O objetivo é apresentar à Universidade mais uma iniciativa no campo das Ciências do Estado, à luz do princípio da participação social na construção das cidades e de suas políticas públicas. Durante os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro do ano 2013, realizamos a observação participante em reuniões preparatórias, consultas nas audiências públicas realizadas nas oito regionais administrativas de Contagem e a audiência municipal.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2011, o Contagem tinha uma população de 603.442 habitantes, uma área 195.268 km². A paisagem natural é marcada pelo bioma de Cerrado e Mata Atlântica. Também segundo o IBGE/2010, em 1991, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Contagem era de 0,512; já em 2010 alcançou a marca de 0,756. O crescimento foi de 47,7% no período de 1991 a 2010, fato que fez com que a cidade migrasse do grupo de cidades com baixo IDH para o grupo de municípios com alto

Índice. Os dados do IBGE-2010 também apontam que a taxa de pessoas “extremamente pobres” e “pobres” diminuiu consideravelmente de 1991 a 2010, passando de 27,86 em 1991, para 17,36 em 2000 caindo, por fim, em 2010, para 5,96% da população.

Em sua origem, Contagem era uma cidade rural. A cultura agropastoril predominou até o séc. XIX quando, diante da crise desse modal econômico, tornou-se uma cidade parcialmente voltada para o atendimento aos interesses fazendários do Estado, através da instauração dos postos de arrecadação de impostos e controle de mercadorias. Já no século XX, Contagem experimentou um modelo de indústria de base, centralizado nos planos do Governo Estadual. Hoje, há uma predominância dos serviços, comércio e ainda, uma forte base industrial, diversificando dinamicamente, criada no século passado (ver: PIRONI, 2008).

O modelo de transformações econômicas de Contagem influenciou a ocupação do seu território. Desde sua origem, houve uma forte tendência a perdas das áreas rurais e de proteção ambiental, com uma progressiva pressão das populações de seu entorno. O mercado imobiliário também pressionou, neste processo, pela flexibilização plena das Zonas Especiais para um modelo liberalizante, de adensamento urbano. Uma das principais destinações desses territórios foi a instalação de empresas de comércio, serviços e novas indústrias. A pressão ocorreu até mesmo em favor da “regularização fundiária urbana e rural”, secularmente negligenciada no plano de ocupação real do território de Contagem.

No plano nacional, a ocupação real de territórios deu-se no vácuo de políticas públicas econômicas estatais, implementadas pelos sucessivos governos, em todos os níveis da federação que escolheram a cidade como laboratório privilegiado destas políticas. Tal fato gerou uma identidade da cidade em permanente construção, influenciada por experimentos de modelos de governos diversificados, da Monarquia à República, do patrimonialismo ao clientelismo, do conservadorismo ao liberalismo. Numa perspectiva histórica, tais fatos se relacionam estreitamente com uma ocupação territorial desordenada, tendência que perdura até aos dias atuais, num constante processo de ocupação à margem da legalidade.

1. A participação Social na Constituição Federal de 1988

Neste trabalho, a tematização da democracia participativa é feita sob o olhar da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Confere-se importância particular a um prisma teórico fundamentado na compreensão de que as “ideologias constitucionalmente adotadas” (SOUZA, 2008) na CF/88, desde os modos produtivos às várias matrizes de pensamento, convivem ‘juntas’ num projeto de construção da sociedade em amplitudes democráticas. Nesse entrelaçamento, os conflitos de interesses envolvem as diversas formas de pensar e de fazer a política do (e no) Estado. Todas convivem em simbiose de resultados: as agendas políticas dos governantes e dos governados e os modelos de participação social. No trabalho de observação desta pesquisa, o tema da democracia participativa está articulado por ações concretas e que, segundo os sujeitos participantes do processo de construção do PPAP, visavam consolidar uma sociedade plural e participativa enquanto elemento das políticas públicas. Nossa leitura desses preceitos será feita a partir de produções dos professores e ideólogos de uma corrente específica do Direito Econômico, capitaneada pelos mestres como Washington Peluso Albino Souza (2008) e Giovani Clark (2013).

A CF/88 apresenta amplos e diversos comandos para a participação social, admitindo as instâncias consultivas, de fiscalização, o controle social com representação tripartite. O advento da Constituição influenciou diretamente o modo de atuar da Administração Pública e dos poderes. A participação da sociedade civil vem sendo, gradativamente, aprimorada e ampliada. Segundo o artigo 1º da CF/88, parágrafo primeiro, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos e diretamente nos termos desta Constituição. Já o artigo 5º da CF/88, inciso 34, garante o direito de petição e de obtenções de certidões. Para o inciso 54 do mesmo artigo, ninguém será privado dos seus bens ou liberdade, sem o devido processo legal. Já o inciso 55 do mesmo artigo garante aos litigantes em processos judiciais e administrativos o direito à defesa e ao contraditório; no inciso 14, é assegurado a todos o acesso à informação.

Ainda segundo a CF/88, no seu artigo 37, parágrafo 3, a lei disciplinará a forma de participação do usuário nos serviços da Administração Pública. Dentre outras formas de acesso aos serviços destacamos, para os fins declarados deste trabalho,

o acesso a moradia e a atos de governo relacionados aos serviços como aumento de tarifas. O artigo 198 da CF/88, inciso 3, cita nominalmente a participação da comunidade em ações e serviços da saúde pública. O artigo 204, no inciso 2, declara o direito de participação em todos os níveis das ações e serviços na Assistência Social. Por sua vez, no artigo 206, inciso 6º, fala-se em gestão democrática do ensino através de conselhos. Já o artigo 216, parágrafo 1º, garante a participação popular na proteção do patrimônio público.

Também a partir da CF/88 surgiram outras normativas que possibilitam a criação de Conselhos de Controle Social e de outros mecanismos em quase todas as áreas da política pública social e econômica. As áreas mais sensíveis são o sistema de proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes, assim como as políticas públicas do planejamento urbano. Essa última foi regulamentada através do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10. 257 de 10 de julho de 2001.

A participação social está intimamente ligada ao dever/poder do Estado de atuar na vida social, econômica e ambiental a partir da “ideologia constitucionalmente adotada”, como enfatiza Clark (2013):

Os comandos jurídicos plurais do texto constitucional brasileiro, incluindo a sua Constituição Econômica, possuidor de normas vinculantes de diversas matrizes ideologias políticas que participaram da sua elaboração, constroem uma ideologia constitucionalmente adotada a ser implementada necessariamente na realidade socioeconômica e ambiental nacional, seja pela sociedade (incluindo os agentes privados da economia), seja pelo aparelho estatal. A nossa Constituição Econômica, portanto, não adotou, logicamente, somente o capitalismo como forma de produção, mas apenas o admite como uma delas, e dentro de limites constitucionais - inclusive com o dever/poder estatal de atuar na vida social, econômica e ambiental. Aliás, bem ao contrário do que pregam os defensores da escola da análise econômica do direito, que desvirtuam a aplicação e interpretação do direito (CLARK et al., 2013. p.292).

O recorte de democracia participativa apresentado pelo PPAP de Contagem considera, para todas as suas etapas de consulta à população, quatro áreas de resultados e nas quais foram alocadas as emendas populares ao Projeto de Lei do PPA: a) Políticas Sociais; b) Políticas de Desenvolvimento Urbano; c) Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Sustentabilidade; d) Políticas Especiais: Democracia e Participação Popular, Transparência e Modernização da Gestão (CONTAGEM, 2013, p.21). Por sua vez, essas áreas foram definidas de acordo com o projeto de

reposicionamento estratégico de Contagem diante das metas, diretrizes e princípios dos planejamentos estratégicos do Governo Federal e do Governo de Minas, conforme previsto no Caderno: Planejamento Participativo (CONTAGEM, 2013, p. 15).

A partir do trabalho de observação participante, buscamos analisar o comportamento dos representantes da população contagense que participaram das audiências do PPAP de Contagem. Segundo nossa análise, as emendas destacadas refletiram em especial os sentimentos, desejos e expectativas na área de resultado “Políticas de Desenvolvimento Urbano”. O pesquisador/participante enfatizará, nos próximos tópicos, uma análise centrada nas propostas relacionadas à “regularização fundiária”. A histórica e problemática questão da regularização fundiária e da garantia do direito à propriedade da população de Contagem está intrinsecamente ligada às origens do projeto de desenvolvimento econômico do município:

A expansão dos bairros e vilas operárias não obedeceu ao que fora previsto na concepção do plano de Benedito Valladares, “entregue a iniciativa privada, que, com a conivência do Estado promoveu a especulação imobiliária”. O Estado não supre os serviços urbanos básicos nesses núcleos habitacionais e, em consequência, prevalece um crescimento inteiramente caótico. “Os estratos populacionais mais pobres são segregados e carecem de todo o tipo de equipamentos sociais” (PIRONI, 2008, p. 26).

Durante a leitura e seleção das emendas populares, o *termo* “regularização fundiária” ficou representado no total de 52 emendas selecionadas, de um total de 823 formulações aceitas e incorporadas ao PPA. Dado o histórico de ocupação da cidade de Contagem, essas 52 propostas foram selecionadas em função da área de resultado “Políticas de Desenvolvimento Urbano”. Outras 10 proposições sobre o tema também foram alocadas na área de resultado “Políticas Sociais”. O debate sobre a questão fundiária em Contagem também está ligado à concepção de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ao relacionarmos

[...] planejamento urbano e à análise espacial de Contagem fica evidenciada a participação da metrópole no planejamento urbano do município e em sua dinâmica econômica e populacional, através da localização das concentrações de áreas industriais e residenciais por todo município. A ocupação e o uso do solo em Contagem apresentam, portanto, reflexos de

um desenvolvimento e de uma ocupação em toda a malha metropolitana. A continuação da área industrial sul, do limite com Belo Horizonte até Betim; a ocupação residencial nas fronteiras do município com Esmeraldas, Betim, Ibirité e Belo Horizonte; a ocupação nos arredores das principais vias de acesso, entre Contagem e todas as rotas que a ligam a seus municípios vizinhos; e até mesmo a própria dinâmica econômica e populacional; evidenciam não somente a dinâmica da ocupação territorial por qual passou a cidade, mas também as inter-relações que a cidade apresenta com a região metropolitana como um todo (JANUÁRIO et al, 2001, p. 2011).

A análise prévia dos elementos destacados durante a observação participante e a organização das propostas do PPAP gerou o seguinte problema de pesquisa: *O modelo de participação adotado materializa, de fato, a democracia participativa? Esta democracia estaria edificada sobre o prisma dos princípios constitucionais e das demais legislações que versam sobre o tema? Qual a resposta do governo municipal para contemplar as demandas populares pela “regularização fundiária” no PPA? Estas respostas são suficientes e aparentemente rompem com o ciclo histórico de ocupação desordenada do território?*

2. O PPAP de Contagem: desenvolvimento, etapas e metodologia

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da CF/88 e regulamentado pelo Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de quatro anos, visando organizar as ações de governos através de programas capazes de resultar em bens e serviços concretos para a população (CONTAGEM, 2013, p.13).

A Lei Federal 12.593 de 18 de janeiro de 2012 estabelece, no art. 4^a, que o PPA da União terá como uma de suas diretrizes a “ampliação da participação social”. Cabe ressaltar que a citada lei não especifica o modelo pelo qual deve ocorrer a ampliação da participação social. O PPA tem como princípios básicos: a) a identificação dos objetivos e prioridades do governo; b) identificação dos órgãos gestores dos programas e unidades orçamentárias responsáveis pelas ações governamentais; c) organização dos propósitos da administração pública em programas; d) integração com o orçamento; e) transparência.

A vigência do PPA começa no segundo ano de um mandato do poder executivo e tem validade até o final do primeiro ano do mandato seguinte. No texto do PPA devem constar, detalhadamente, os atributos das políticas públicas a serem executadas, suas metas físicas e financeiras, o público-alvo, além dos produtos a serem entregues à sociedade. O PPA é gerido no ciclo gestor de quatro exercícios. As peças básicas para viabilizar o alcance dos objetivos de gestão incluem a elaboração, avaliação e revisão do texto de lei.

Mesmo que seja elaborado quadrienalmente, o PPA deve ser avaliado parcialmente, revisto e monitorado a cada exercício. Tal flexibilidade tem o objetivo de proporcionar mecanismos adequados ao enfrentamento de eventuais problemas e demandas, assim como a adequação das diretrizes conforme as intempéries do desenvolvimento econômico, político e social do país. Outro objetivo dessas adaptações é possibilitar o aprimoramento de questões qualitativas e a efetividade de algumas das diretrizes do Planejamento Plurianual. Quando se realiza o planejamento num determinado contexto, sabe-se que ele pode necessitar de redimensionamentos. Por exemplo, após a frustração ou superação das expectativas de receitas, o PPA pode ser revisto segundo cortes ou aumentos de

despesas. Logo, serão alteradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo o Decreto Federal 2.829, 29/10/98, no seu artigo Art. 10º, “as leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o exercício a que se referem e dentre os Programas do Plano Plurianual, as prioridades que deverão ser contempladas na lei orçamentária anual correspondente”. Desse modo, o PPA pode ser visto como um alicerce do planejamento público. Ele orienta a LDO, os orçamentos anuais, além dos programas e ações dos órgãos de governo.

Muito embora a letra da lei garanta o direito da sociedade à participação e a obrigação do Estado de estabelecer mecanismos de revisão do planejamento, o Brasil precisa desenvolver satisfatoriamente modalidades para esse gesto de aperfeiçoamento:

Permanece ainda o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, principalmente, por intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática. Cabe a constatação de que existem condições objetivas para tanto e que sua necessidade é crescentemente sentida pelos atores sociais responsáveis (GARCIA, 2011, p. 454).

O modelo de gestão democrática tematiza as agendas públicas através de estratégias de desenvolvimento a médio e longo prazos, fazendo assim com que o município seja visto através do prisma do planejamento:

A cidade ganhou novo e destacado tratamento no Direito Brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988. Passou a ser vista sob a ótica da Política Urbana.[...] Historicamente, este teria as suas raízes no Direito Vigótico, passando ao nosso, pela via do Direito Romano e do Direito Português. Porém, não é este o prisma que estamos seguindo. Incluído no quadro da “Política”, quer propriamente, quer em âmbito especializado, de natureza econômica, cultural, ambiental, especializado, paisagística, turística, ou de qualquer outra natureza for, em todos tomaremos a cidade pelo prisma do “Planejamento”. A este cabe reunir, harmonizar e garanti-lhe o equilíbrio que antes lhe faltou [...] Sua configuração atual é a do coletivo, na qual os diferentes elementos são trazidos para a conjunção, “como um todo” (Estatuto, art. 40, &2º). Em hierarquia constitucional e como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, o plano diretor ali se localiza no primeiro parágrafo do primeiro artigo constitucional sobre Política Urbana (CF, 182,&1º). O Estatuto, em nível infraconstitucional dedica-lhe todo um Capítulo (Estatuto CAP.III). Não menos importante para o presente trabalho é o disposto para a denominada

“ Gestão Democrática da Cidade” (Estatuto Cap.IV), onde os planos são tratados de forma participativa e, não, representativa (SOUZA, 2008, p.84).

De acordo com o Plano Diretor de Contagem, o PPAP visa consolidar a democracia participativa e promover a elaboração de planos regionais e locais, com a participação da população envolvida, visando o cumprimento das diretrizes previstas nesta Lei Complementar (CONTAGEM, 2009, Cap. II. art.88). O PPAP de Contagem está fundamentado: a) nas diretrizes do Plano de Governo apresentado à Justiça Eleitoral e referendado por 65,90% da população no pleito de outubro de 2012 (SOARES, 2012, p.2); b) no “Projeto Brasil 3 Tempos” do Governo Federal, que traça metas e possíveis cenários dos anos de 2007, 2015 e 2022 (BRASIL, 2007); c) no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (MINAS GERAIS, 2011) e no Plano Diretor da Região Metropolitana (GARCIA, 2011).

A proposta do PPAP de Contagem também dialoga com os oito Objetivos do Milênio definidos pela ONU no ano 2000 com o apoio de 191 nações. As metas do milênio ficaram conhecidas como “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São elas: acabar com a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; reduzir mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e estabelecer parcerias para o desenvolvimento” (PNUD, 2015).

Durante a observação participante, notamos que foi se desenhando um determinado contorno participativo, através do qual os mecanismos de fortalecimento e ampliação da participação da comunidade foram incluídos na agenda pública do município. Pudemos observar que as pessoas apresentavam as emendas, e imediatamente a equipe do executivo incorporava as contribuições dos delegados e das delegadas junto ao relatório dos grupos de trabalhos. Os analfabetos foram assessorados por funcionários da Prefeitura de Contagem para registrar suas propostas por escrito. As audiências também contaram intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (Libras).

O documento publicado com autoria atribuída ao Prefeito Municipal no período (2013-2016), Carlos Magno de Moura Soares, considera que o horizonte do desenvolvimento do município e das decisões coletivas se faz em consonância com a dinâmica de desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte:

O desenvolvimento urbano de Contagem, sob um prisma mais amplo, deve considerar que seu planejamento estratégico é parte integrante da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A interligação com várias cidades e interdependência entre elas é um fator determinante para pensar políticas urbanas de longo prazo. Buscar soluções coletivas com benefício para o conjunto das cidades deve ser prioridade na elaboração das políticas locais (SOARES, 2012, pág. 9).

Ainda observamos que a metodologia para a elaboração do PPA esteve pautada na construção de uma parceria entre poderes executivo e legislativo, em benefício da centralidade da participação popular. Formalmente, a Câmara Municipal de Contagem realizou a consulta à população através de audiências públicas. Nos mesmos dias e horários e local, a Prefeitura realizou o “Dia da Cidadania”, evento no qual foi ofertada uma gama de serviços públicos, bem como a promoção de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer.

Observamos ainda que o PPAP de Contagem 2014-2017 partiu da premissa de que é necessário incorporar metodologias participativas nas etapas de planejamento, através de ações como monitoramento, avaliação e revisão, observou o pesquisador autor deste trabalho. Outra premissa seria promover a gestão compartilhada, envolvendo toda a administração direta e indireta, buscando a transparência em todas as etapas e atividades de planejamento e gestão. Além disso, entendeu ser necessário aprimorar a cultura de planejamento e gestão municipal, voltando-se igualmente para a governança social, pensando não apenas na estrutura e resultados, mas também nos processos. A utilização do conceito de eficiência na prestação de serviços ao cidadão visa assegurar ao município um sistema de monitoramento e revisão anual do PPA 2014–2017.

Conforme já apresentamos, as quatro áreas de resultados em que são alocadas as diretrizes, programas e ações do PPAP de Contagem são: “Políticas Sociais”; “Políticas de Desenvolvimento Urbano”, “Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Sustentabilidade”; “Políticas Especiais: Democracia e Participação Popular”, “Transparência e Modernização da Gestão”. Essas áreas foram definidas de acordo com o reposicionamento estratégico, especialmente as diretrizes trazidas pelo eixo de princípios do Governo Federal (BRASIL, 2004).

a) Etapa 1: Elaboração do documento base do PPAP de Contagem

O Planejamento Participativo foi dividido em três fases/etapas. Na primeira, as ações tiveram como foco a elaboração do Documento Base, desenvolvido entre os meses de maio, junho, julho e agosto de 2013. Nessa etapa, a observação participante consistiu em participar de um grupo de trabalho interno da Prefeitura, composto pelas Secretarias de Planejamento, Direitos Humanos e Cidadania, Coordenação do Orçamento Participativo e Administração da Regional Nova Contagem. Durante seis reuniões, os participantes procuraram sugerir formatos e iniciativas procedimentais (regras de participação, cadastramento, formas de sistematização e metodologia de trabalho) peculiares às audiências de consulta à população e do “Dia da Cidadania”.

Também foi realizada, no dia 10 do mês de maio de 2013, uma audiência pública do executivo, coordenada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão e Orçamento de Contagem. A proposta da LDO foi submetida aos participantes e depois encaminhada para apreciação da Câmara Municipal. Já a capacitação dos gestores da Prefeitura, para que atuassem no acolhimento de propostas para o texto inicial do PPA, ocorreu no mês de junho de 2013. Esse trabalho formativo foi gerado através de parceria entre a Prefeitura de Contagem, Fundação de Ensino de Contagem (FUNEC) e o Instituto Cultiva.

A elaboração da proposta pelos 28 órgãos da administração municipal ocorreu no mês de junho de 2013. Por fim, a apresentação da metodologia do Planejamento Participativo aos Conselhos Municipais aconteceu no mês de agosto de 2013. Naquele mesmo mês, houve o seminário “Novo Projeto de Desenvolvimento para Contagem”, seguido pelas oficinas intersetoriais para a definição de programas e ações para a minuta do PPA. A redação final da primeira proposta de minuta a ser submetida à população aconteceu em agosto 2013. Na sequência, houve a Constituição da Frente Parlamentar de Participação Popular/Comissão Externa do Planejamento Participativo. Por fim, nos meses de agosto e setembro de 2013, foi apresentada publicamente a proposta inicial da minuta do Projeto de Lei PPA 2014-2017.

O roteiro das audiências públicas regionais e do “Dia da Cidadania” incluiu a seguinte programação: a) na parte da manhã: credenciamento, atividades de

cidadania, plenária de apresentação do documento base; b) na parte da tarde e noite: continuidade das atividades várias como shows, eventos de pintura ao vivo, apresentações teatrais, entrega de mudas de plantas à comunidade, restaurante popular itinerante, pedidos serviços e inclusão em programas públicos, tais como o Bolsa Família e a solicitação de alvarás de licenciamento.

Nas reuniões internas preparatórias das Audiências Públicas e do “Dia da Cidadania”, acompanhamos a busca dos participantes por respostas para algumas questões, entre elas: qual seria a quantidade de delegados por região; a quantidade de delegados indicados pelos Conselhos de Controle Social; a melhor forma de ouvir e incorporar as emendas dos Conselhos de Controle Social; a competência dos poderes envolvidos (Legislativo e Executivo); os cuidados para respeitar as autonomias e atribuições privativas de cada poder, principalmente em relação à condução das audiências públicas e das atividades do “Dia da Cidadania”; as estratégias para garantir a mobilização da população; o formato para credenciar os delegados; meios para receber e cadastrar as emendas propostas ao PPA; regimento interno das atividades.

b) Etapa 2: A participação da população nas audiências públicas

Na segunda fase do PPAP de Contagem, as ações ficaram centradas no desenvolvimento prático de metodologias desenvolvidas na fase anterior. O processo descrito foi observado durante os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2013. Nesse período, foram executadas as seguintes metas já estabelecidas em cronograma da Comissão Externa do PPAP da Câmara Municipal de Contagem: a) entrega do Projeto de Lei nº 022, de 30 de setembro 2013 na Câmara Municipal de Contagem, no; b) lançamento do Planejamento Participativo Digital (PPAP Digital); c) realização das oito audiências públicas e do “Dia da Cidadania”, realizados sempre aos sábados, no período de 20 de setembro e 23 de novembro de 2013; d) realização da Audiência Pública Municipal. Conforme o observado na primeira etapa, as audiências públicas teriam como meta debater as diretrizes de acordo com as quatro áreas de resultados. Foi garantida a coleta de emendas ao texto base. Nas audiências regionais, também foram eleitos os delegados e delegadas para a audiência pública municipal.

Nas audiências públicas regionais, foi adotado o critério da participação universal. Para o credenciamento como delegado(a), bastaria ser morador da respectiva regional ou membros dos Conselhos de Controle Social. Tal condição seria comprovada através da apresentação de documentos de identidade e declaração de moradia e/ou apresentação de documento comprovativo de residência. As ideias, programas, projetos e ações trazidas pela população foram coletados e acrescidos ao documento de base através de um formulário padrão, disponibilizado durante as audiências públicas regionais. Os interessados impossibilitados de participar presencialmente também puderam apresentar suas propostas através da internet, numa ação que foi denominada “Planejamento Participativo Digital”.

Verificamos que a realização da combinação Audiências Públicas/“Dia da Cidadania” seguiu ao roteiro pré-determinado na primeira etapa dos trabalhos relatada no item anterior. Também constava no roteiro a discriminação dos vereadores, responsáveis por coordenar a organização das audiências públicas, dirigi-las e monitorá-las em nome do Poder Legislativo. Criou-se uma comissão, e desta faziam parte nove vereadores e onze representantes indicados pelo Poder Executivo. Ainda constava na ordem dos trabalhos a realização de quatro grupos temáticos organizados conforme as áreas de resultados. Nos dias de realização das Audiências Públicas/“Dia da Cidadania”, foi organizada uma estrutura padrão para receber a população, com quatro tendas, uma principal e outras três simultâneas . Ao fim desse processo, ocorreu a eleição dos delegados para a etapa municipal.

Na audiência pública municipal de 30 de novembro de 2013, foi apresentado o Caderno de Emendas, documento que reuniu todas as propostas aprovadas pela população durante as audiências regionais. O documento foi sistematizado por uma equipe formada por professores e estudantes do Campus Contagem da Pontifícia Universidade Católica (PUC), além de servidores da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). No dia da audiência municipal, participaram os eleitos nas audiências regionais e representantes da sociedade civil organizada, somando cerca de 500 delegados(as). O quantitativo foi construído com base nos critérios populacionais do Censo IBGE 2010: um delegado para cada mil habitantes moradores da regional. Ainda na primeira etapa, foi pactuada a indicação de delegados pelos Conselhos de Controle Social de Contagem. Na Audiência Pública Municipal, inicialmente os

delegados votaram o resumo sistematizado com as contribuições da população. Num segundo momento, as propostas foram votadas em cada uma das cinco áreas de resultados. O produto dessa votação foi o texto final do PPAP.

Até o dia de realização da Audiência Pública Municipal, foram contabilizados 1.105 (mil cento e cinco) formulários, enviados por 895 (oitocentas e noventa e cinco) pessoas ou entidades apresentados da seguinte maneira: 801 (oitocentas e uma) – plenárias (72,5%), 296 (duzentas e noventa e seis) – Internet (27%), 8 (oito) – documentos de moradores/entidades – (0,5%). Os formulários geraram um total de 2.284 (duas mil, duzentas e oitenta e quatro) manifestações nas audiências regionais entre propostas, reclamações, sugestões, etc. As “portas de entrada” foram: 1.847 (mil, oitocentas e quarenta e sete)– via formulário das Plenárias (81%), 370 (trezentas e setenta) – via formulários da internet (16%), 67 (sessenta e sete) – via reuniões de moradores/entidades (3%). Dentre as manifestações, foram registradas 261 (duzentas e sessenta e uma) reclamações/sugestões (11%), e 2023 (duas mil e vinte e três) proposições e ou emendas (89%). Entre as emendas consideram-se: 95% aditivas, 0,5% sem viabilidade e 2,5% de novas propostas conforme dados do Caderno do Delegado.

Quanto à participação por regionais e emendas de outras localidades apresentadas via internet, o relatório apresentou o seguinte quantitativo: na Regional Nacional, 314 (trezentas e quatorze) manifestações (13,7%); na Sede, 366 (trezentas e sessenta e seis) manifestações (16%); na Regional Riacho, 93 (noventa e três) manifestações (4,1%); na Regional Vargem das Flores, 173 (cento e setenta e três) manifestações (7,6%); na Regional Ressaca, 177 (cento e setenta e sete) manifestações (7,7%); na Regional Eldorado, 390 (trezentas e noventa) manifestações (17,1%); na Regional Industrial, 156 (cento e cinquenta e seis) manifestações (6,8%); na Regional Petrolândia, 90 (noventa) manifestações (3,9%). Houve 368 (trezentas e sessenta e oito) manifestações (16,1%) pela internet. Houve ainda 36 (trinta e seis) manifestações de outros municípios (1,6%), além de 67 (sessenta e sete) manifestações recebidas através de reuniões organizadas por reuniões de entidades da sociedade civil (2,9%). Por fim, outras 54 (cinquenta e quatro) manifestações não tiveram suas origens identificadas (2,4%). Na Audiência Municipal do dia 30 de novembro de 2013, o número de emendas propostas foi ampliado de 2.284 (duas mil, duzentas e oitenta e quatro) para o total de 2.423

(duas mil, quatrocentas e vinte e três) emendas sugeridas pela população e aprovadas pelos delegados.

c) Etapa 3: Aprovação do PPA e monitoramento

O documento final do PPA final foi apreciado e aprovado pela população na Audiência Municipal de 30 de novembro de 2013. Por fim, o caderno contendo as propostas iniciais e aditivos foi disponibilizado para tramitação regimental na Câmara Municipal dos Vereadores, através de um projeto de lei substitutivo do PPA. Os delegados também escolheram, entre si, através de votação, representantes para participarem da Comissão de Revisão Anual do PPA 2014–2017. Participaram da Audiência Pública municipal cerca de 580 delegados. A terceira e última etapa de elaboração do PPAP de Contagem teve como foco o acompanhamento do trâmite das propostas construídas por várias mãos, através das audiências públicas após a chegada do texto à Câmara Legislativa Municipal. Uma vez transformado na lei nº 4645 de 26 de dezembro de 2013, o PPA foi sancionado pelo poder executivo.

Após o trâmite e sanção do PPA, foi estabelecido pelo Decreto nº 347 de 16 de Julho de 2014, que a Escola de Cidadania Osvaldo Orlando da Costa, estrutura municipal vinculada à Fundação de Ensino de Contagem (FUNEC), seria a responsável pela formação do público, criando e mediando tecnologias de participação e controle social. À Escola de Cidadania competiria realizar atividades formativas permanentes. Ainda de acordo com a determinação, a Escola de Cidadania “Osvaldo Orlando da Costa”, seria a responsável pelas ações permanentes de formação dos atores sociais, como das lideranças sociais, servidores e gestores. Por sua vez, as atividades formativas seriam organizadas através de cursos e palestras públicas envolvendo temas relevantes e demandas sociais, a saber: educação fiscal, contábil, gestão administrativa, energia renovável, saúde, educação popular, estímulos às práticas cooperativas e associativas, planejamento urbano, meio ambiente, formas alternativas de produção e distribuição de riquezas através da economia solidária, limpeza urbana, Plano Diretor, capacitação dos Conselheiros dos Conselhos de Controle Social e de Servidores Públicos da cidade, entre outras demandas no campo das Ciências do Estado e da Governança Social.

A Escola da Cidadania "Osvaldo Orlando da Costa" já havia iniciado as suas atividades formativas antes da realização das audiências regionais do PPAP. Nos dias 18 e 20 de setembro de 2013, foi ministrado o curso para Conselheiros Municipais de Contagem, na Casa dos Conselhos, com a temática: *Como o cidadão pode ajudar a planejar a sua cidade?* Também acompanhamos esse curso na condição de observador participante. A apostila do curso foi organizada através dos seguintes tópicos: "Como é o ciclo orçamentário no Brasil?"; "Como se faz o PPA?" e "Qual é a proposta de PPA do governo de Contagem?" (INSTITUTO CULTIVA, 2013, p.04). Conforme o contrato entre FUNEC e Instituto Cultiva, que nos foi mostrado durante as atividades de observação, a atuação experimental da Escola de Cidadania teria como objetivo garantir, num futuro próximo, a participação qualitativa da população em todas as fases do PPA: elaboração, aprovação, implementação e monitoramento.

3. As particularidades do PPAP de Contagem

O PPAP é o PPA construído de forma diferenciada. Ao elaborarem o PPA, o poder executivo municipal e o poder legislativo municipal, incluíram a busca por uma participação mais efetiva da sociedade civil, constituindo assim um diferencial para os preceitos da gestão pública. A constituição de um processo de elaboração do PPAP, seguido de consultas à sociedade e da aprovação pelo Poder Legislativo, também foram marcados por uma intensa mobilização popular. Isto foi possível através de um pacto de procedimentos envolvendo a colaboração entre poderes (Executivo e Legislativo) e diversas instâncias da sociedade, estabelecido num ritual desde as consultas iniciais à população até a sanção do PPA.

Retomando nossa pergunta de pesquisa:

O modelo de participação adotado materializa, de fato, a democracia participativa? Esta democracia estaria edificada sobre o prisma dos princípios constitucionais e das demais legislações que versam sobre o tema? Qual a resposta do governo municipal para contemplar as demandas populares pela “regularização fundiária” no PPA? Estas respostas são suficientes e aparentemente rompem com o ciclo histórico de ocupação desordenada do território?

Dado que “o processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições” (MARICATO, 2013, p.180), o formato de democracia materializado pelo PPAP de Contagem permite verificar um efetivo processo inclusão da população nas deliberações. A especificidade desse formato de audiências públicas, em que o protagonista é a sociedade, permitiu observar a conformação de elementos para uma pedagogia da participação social. Também foi constatado o cunho informativo dessas audiências, o que conferiu outra dimensão à obrigatoriedade legal que os poderes têm de dar publicidade aos seus atos. Os poderes envolvidos buscaram legitimar seus atos não apenas pela democracia representativa, mas, sobretudo, numa junção desta com a democracia participativa.

O PPAP poderá representar o fim de “práticas legais e questionáveis”, como a construção de PPAs “por poucas mãos”, em processos “burocratizados” e sem a

contribuição intelectual efetiva da população. Ainda, entre as “práticas legais e questionáveis”, destacamos o formato tradicional de audiências públicas, que muitas vezes tornaram-se eventos “apenas obrigatórios”, com uma presença qualitativa e quantitativa insignificante da população. O cumprimento de esforços meramente formais (exigidos pela legislação e pelos regimentos) e sem “apontar novos caminhos” como nos ensina Maricato (2013):

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de ‘replantear’ a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob nova forma, novos rótulos, nova marca, cumpram o mesmo e o antigo papel de ocultar a antiga orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio às tormentas [...] e por isso mesmo (MARICATO, 2013, p.88).

Essa outra perspectiva de planejamento, verificada durante a edição 2013 do processo de construção do PPAP de Contagem, pode indicar trilhas e caminhos para o aprimoramento qualitativo da democracia participativa, ampliando a educação financeira e o potencial colaborativo da população no planejamento. Pode também contribuir para a construção de mecanismos que despertem ainda mais o interesse dos cidadãos pelo efetivo controle das ações da administração pública. O principal desafio acenado por esse processo observado é o de aprofundar na construção de metodologias de planejamento (e prioridades orçamentárias consequentemente) participativas para a gestão pública municipal.

O diário de bordo da observação participante também apontou uma potencialidade das audiências para a troca de conhecimentos entre atores da administração pública e sujeitos não iniciados nos preceitos da gestão e do planejamento público municipal. Os técnicos, integrantes da máquina burocrática, têm como norte o cumprimento de exigências legais. Já os participantes das audiências públicas trouxeram sugestões criativas, e até mesmo inovadoras, que ofereceram alternativas ao poder executivo quanto às possibilidades de cumprimento de suas obrigações. Criou-se, assim, um ambiente fértil, com atravessamentos de esferas tão distantes, como o mundo dos termos técnicos e a originalidade de desejos e expectativas dos integrantes da população.

No modelo do PPAP há, por conseguinte, a preocupação de criar e executar formas de consulta que integrem a participação direta da população – pessoas que

residem e “vivem” o município – nas práticas sistemáticas de planejamento e de construção orçamentária, bem como na sua execução. Como salienta Junior (2012) sobre as práticas contemporâneas de construção do orçamento:

O orçamento até então era considerado documento de previsão de receitas e autorização de despesa sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Era feita uma estimativa de quanto seria arrecadado e decidia-se onde gastar, sem que se houvesse uma prioridade ou senso distributivo na alocação de recursos públicos (JÚNIOR, 2012, pp.43-44).

Ainda que em caráter conclusivo, é elucidativo diferenciar as práticas de Planejamento Plurianual Participativo (PPAP) do Orçamento Participativo (OP). O PPAP é um aprofundamento da democracia através do PPA. Para tanto, sua construção passará, necessariamente, pela legitimação popular. Se bem utilizado, pode servir como uma maneira de os cidadãos reafirmarem, cotidianamente, as suas expectativas quanto às ações e diretrizes propositivas a serem seguidas pela gestão pública municipal durante quatro anos de exercício. Já o OP é uma entre as ações previstas em um dos programas do PPA:

O Planejamento Participativo será mais amplo do que o Orçamento Participativo. As pessoas terão a oportunidade de definir os rumos de Contagem já na peça orçamentária do município. Conseqüentemente, o Orçamento Participativo também será orientado pela sociedade. Nas audiências do PPAP, todos os cidadãos interessados podem opinar e discutir sobre as prioridades e o desenvolvimento da cidade” (PREFEITO CARLOS MAGNO SOARES, EM DEPOIMENTO AO AUTOR).

O ritual das audiências públicas nas quais a população é a protagonista pode ser muito rico e transformador, tanto do ponto de vista da participação quanto do controle social. O fenômeno observado apontou para uma possibilidade de melhor aproveitamento das instâncias democráticas e de controle social já existentes e garantidas. O fenômeno do PPAP teve caráter inédito mesmo no contexto da cidade de Contagem, onde verificamos que a prática do Orçamento Participativo já é uma tradição de grande adesão popular. Como aponta o Relatório Final de Sistematização do Planejamento Participativo apresentado na audiência municipal no Caderno do Delegado (CONTAGEM, 2013, p.02) essas audiências e consultas foram realizadas nas praças e locais com grande circulação de cidadãos, com intensa mobilização social e por força da ação planejada do Poder Executivo, em parceria com o Poder Legislativo.

4. Teor das emendas ao PPA vinculadas à Regularização Fundiária

Para aprofundar a compreensão do teor das emendas ao PPA sobre as “Políticas de Desenvolvimento Urbano” e sobre a temática da “Regularização Fundiária”, buscamos no caderno de sistematização das propostas, pelos termos: “regularização fundiária”, “legalização de imóveis”, além de outros afeitos. Em tempo: as propostas estão registradas no caderno pelo número do respectivo formulário preenchido pelo cidadão. Para facilitar a identificação das emendas, a distribuição dos formulários foi numerada e aconteceu presencialmente e/ou pela internet. Descobrimos as seguintes demandas:

- a) “Regularização fundiária” (vários formulários);
- b) “Observar os decretos de desapropriação dos Distritos Industriais, visto que eles não especificam ou limitam o uso dos distritos e sim estimulam o uso industrial” (formulário 6.712-a);
- c) “Proibir desmembramento de lotes com metragem inferior a 200m²” (formulário-internet 127);
- d) “Titular os imóveis das áreas com infraestrutura urbana totalmente implantada” (formulário 2.919);
- e) “Regularização de CEP” (formulário 1.856);
- f) [dificuldades de demarcações na] “Divisa do Município entre Contagem e BH” (formulário 2.134-c) ;
- g) “Cartório não reconhece como do município o bairro Jardim Alvorada” (formulário – internet 167);
- h) “Delimitar a divisão do município no Bairro Xangrilá” (formulários 3343 e 3351);
- i) “O mapeamento no território das áreas públicas e devolutas” (formulário 2.358);
- j) “Regularizar os loteamentos aprovados pelo poder público e vendidos à população” (formulário 2.323);
- k) “Regularizar as propriedade dos imóveis” (formulário 2.074)

- l) “Criação de mecanismos para fiscalização para evitar futuros loteamentos (especulação imobiliária) envolvendo a COPASA e a CEMIG” (formulário 2.323-A);
- m) “Regularizar galerias que passam nas moradias no Campo Recanto Zé Gordo” (formulário 2164-a);
- n) “Criação do Programa Popular de Regularização Fundiária” (formulário 3.169);
- o) “Planos Regionais de Ordenação do município relativo ao direito urbanístico e a ordenação jurídico- urbanístico do território” (formulário-internet 298);
- p) “Regularizar moradias que foram construídas em desacordo com o código de obras e posturas, de modo que os proprietários possam formalizar sua situação junto a PMC” (formulário internet 17).

Outras 10 emendas na área de resultado “Políticas Sociais” foram encontradas através do termo: “Regularização Fundiária”. Entre elas, destacamos “Liberar um lugar para a construção de moradias” e “Liberar a Ocupação Willian Rosa” (formulários 4.844a e 4844b). Observamos, através dos itens “a” a “q”, que a população apontou uma preocupação com a necessidade de aprimoramento das políticas de “regularização fundiária” no município.

Num olhar mais apurado do item “b”, vemos o apontamento da necessidade de se regularizar e ressignificar os territórios. Historicamente, houve a política pública de estímulo à industrialização no município coordenada e gestada pelo Estado. Já no conteúdo “do item ‘i’”, e de acordo com as anotações do pesquisador sobre as falas dos moradores realizadas nas audiências, pode estar implícita uma denúncia de “grilagem” no sentido da apropriação indevida de “terras do poder público – da União, do Estado e principalmente do município” por meio de documentos falsos e outros meios.

Interessante mencionar que, no item “l”, há uma preocupação com a venda de terras por parte das empresas públicas estaduais, provavelmente para a realização de lucros aos seus acionistas, como por exemplo: a venda (no segundo semestre de 2014 pela Cemig) de terras em área de preservação ambiental, localizada na divisa do Clube da GREMIG em Contagem, e a necessidade de uma permanente vigília do

poder público municipal sobre a utilização dessas terras. Por fim, nos itens “n” e “o”, extrapolou-se a demanda por “regularização fundiária”, revelando-se, assim, a capacidade da população de formular sugestões de “programas e políticas públicas de caráter permanente” para o município de Contagem.

Na demanda dos itens “j” e “p” revelou-se um conhecimento popular sobre as ações realizadas nas últimas décadas e a existência de legislações específicas do ordenamento territorial no município de Contagem.

As propostas selecionadas foram apresentadas pela população de vários bairros e regionais da cidade, entre eles: Bairro Vila Militar, Chácara Bom Jesus, Chácaras de Contagem, Chácaras Del Rey, Estrela Dalva, São Mateus, Vila Barraginha, Vila Capanema, Nacional, Xangrilá, Pedra Azul, Nascente Imperial, Liberdade 2, Jardim Alvorada, entre outros. O PPAP também trouxe em suas emendas outros termos relativos à regularização fundiária. No entanto, em função do recorte deste trabalho, julgamos que o teor das emendas selecionadas representou uma amostragem satisfatória. Nosso núcleo principal era captar o sentimento e os anseios da sociedade quanto à questão.

Através do PPAP de Contagem, representantes da sociedade problematizaram a preocupação quanto a uma eventual perda do controle do Estado sobre a organização do território municipal. As colaborações populares para o Planejamento indicaram o modo de atuação de empresas e pessoas físicas “empreendedoras”, vinculadas ao mercado imobiliário especulativo. As emendas apontam também para a necessidade de um “Estado Regulamentador” e do poder público manifestar-se de forma mais efetiva quanto a esse ciclo histórico, que ocorre à margem da legalidade, deixando rastros que afetam o bem-estar coletivo.

Observamos em especial, entre os instrumentos utilizados na construção dos documentos de base pela equipe da Prefeitura de Contagem, a cartografia da cidade do ano 2010. Neste uma imensa parte do mapa estava em branco ou com a denominação “áreas de preservação ambiental”. Mas as demandas da população mostraram uma divergência com o mapeamento do território. Ou seja, o mapa trazia a ideia de que boa parte do território de Contagem não possuía adensamento de residências e/ou de empresas. Essas localidades estão, em geral, nas regiões de divisa com o município de Ribeirão das Neves, entre as Regionais Vargem das Flores e Nacional. Algumas dessas áreas estão povoadas, adensadas por

residências em porções territoriais consideráveis, ocupadas por empresas e por pessoas físicas.

Nesta seara, a população adquiriu propriedades e em alguns casos as ocuparam ainda que sem aprovação de suas plantas, alvarás e das demais exigências da Prefeitura. Presenciamos igualmente condôminos de população de médio e alto poder aquisitivo/econômico, demandando a regularização fundiária dos seus terrenos, assim como o direito ao reconhecimento do parcelamento fático divergente com as definições e exigências legais.

Se diversos bairros de Contagem estão irregulares, mas apresentando uma dinâmica social complexa, exigem claramente esforços consideráveis do poder público para implantar uma rede de infraestrutura e serviços adequados e que venham a contento. A realidade fática pede, portanto, a reformulação do Plano Diretor do município. Essa complexa tarefa de intervenção do poder executivo, na questão da regularização fundiária, envolve muito mais do que adaptar a dinâmica de ocupação do território à lei. Envolve também a criação de mecanismos legais que impeça a “captura do interesse público” pelo poder privado, em função do excesso de força política e econômica do Mercado Imobiliário na cidade.

O desafio do Estado (Governo Municipal) deve ser o de levar adiante o interesse público, assim como a promoção da justiça distributiva e da equidade em favor das pessoas de baixo ou nenhum poder aquisitivo, dando, sobretudo, a prioridade às demandas sociais expressas na criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), através do mecanismo de revisão do Plano Diretor.

Pelo Estatuto [da cidade], seguindo o modelo participativo para o planejamento, os Poderes Legislativo e Executivo atuarão no processo de elaboração e da fiscalização de implementação do Plano Diretor, garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade (SOUZA, 2008, p.88).

Conforme as emendas apresentadas ao PPAP de Contagem elaborado em 2013, caberia ao município a obrigação de garantir a infraestrutura e a oferta de serviços públicos básicos. Estes loteamentos deveriam destinar áreas para a instalação de equipamentos públicos. Cabendo também, por parte do poder público a denuncia à Justiça dos proprietários de terrenos que os negociam sem cumprir a

legislação. Portanto, esta ocupação à margem do ordenamento legal do território é também um clamor para que se garantam serviços, mediante a regularização das moradias e de terrenos “negociados” sem a devida aprovação municipal.

Por todo o exposto, podemos inferir que, durante a elaboração do PPAP de Contagem, a sociedade apresentou o indicativo de aprimoramento das medidas para a regulamentação do território, com uma presença mais forte do Estado, especialmente no que tange a atuação do mercado imobiliário. Tal demanda reflete, dessa maneira, uma tensão entre o mercado atuante de forma predatória e a população, parte dela (população) cliente desse mercado, mas que clama por mais equilíbrio nessa relação. Conforme Clark (2008):

As políticas econômicas atuais são esculpidas e impingidas, a ferro e fogo, pelos donos do capital, multiplicando seus lucros, em disputa desigual entre as classes nos variados espaços sociais de poder. Contudo, a organização das forças sociais e o planejamento democrático, poderão nos ajudar a engendrar caminhos para a extinção de ciclos viciosos de ilegalidades, explorações e mortes (CLARK, 2008, p.80).

As emendas sobre a “regularização fundiária” analisadas neste trabalho foram, em quase sua totalidade, incorporadas ao PPA pela comissão sistematizadora. Estas emendas foram vinculadas às seguintes funções programáticas:

- 25.1 Promover o aperfeiçoamento do Plano Diretor;
- 25.3 Desenvolver planos de requalificação urbana no município;
- 25.4 Elaborar e implementar Plano de Requalificação Urbanística dos Distritos Industriais e indução de novos Pólos Industriais;
- 28.1 Implementar o Programa Contagem Legal, para oficializar as Vias Públicas do Eldorado, regularizar CEP[...];
- 28.2 Elaborar o Plano de Regularização Fundiária;
- 28.3 Implementar ações de regulamentação fundiária de interesse específico.

Também participaram da Audiência Pública Regional do Bairro Ressaca representantes das ocupações “Willian Rosa” e “Guarani Kaiowa”, onde moram aproximadamente 4.000 (quatro mil famílias) ligadas a movimentos de luta pela moradia. Tornou-se clara a exigência do Estado mediar esse conflito onde, em função do modelo irregular de ocupação, as pessoas vivem em habitações

inadequadas, sem as “condições mínimas de qualidade, funcionalidade e segurança”. Muitas estariam localizadas em áreas sem acesso à infraestrutura e a serviços urbanos. Também foi relatada a dificuldade de acesso a outros serviços básicos e de oferta obrigatória pelo Estado, como saúde, educação, lazer e oportunidades de geração de renda.

O entroncamento desses temas principais trabalhados diz respeito à democracia participativa no planejamento, seja através das audiências públicas ou pelas instâncias de Controle Social (Conselhos). Mas as respostas efetivas serão dadas na revisão do Plano Diretor da cidade de Contagem. Enfatiza-se, que tanto no teor do Plano Diretor da cidade como nas demais legislações vinculadas ao tema, há a impressão de um cerco às irregularidades. A ordenação jurídica traz a ideia de ocupação ordenada, dentro de um projeto “idealizado”. Mas, sob o manto exclusivo da legalidade, torna-se difícil compreender os reais conflitos que marcaram a luta por espaço e ocupação do território. A construção de uma ação participativa para a revisão do Plano Diretor marcaria, definitivamente, a história da ordenação territorial do município de Contagem, a exemplo do que foi realizado com o PPA.

Além das audiências do PPAP, encontramos na cidade de Contagem outras iniciativas que se somam no sentido de fortalecer a democracia participativa na gestão municipal. Algumas delas são: retomada das atividades do Conselho Municipal da Habitação, criação do Conselho Municipal da Juventude e do Conselho da Igualdade Racial, medidas de apoio ao Cooperativismo (Construção Civil popular e Aqüicultura), a prestação de contas dos feitos pela Administração Municipal através dos gabinetes itinerantes, a intensa atividade de formação de lideranças sociais realizadas pela Escola da Cidadania, as Brigadas da Limpeza, a reedição do “Dia da Cidadania”, entre outras.

5. Considerações Finais

A soberania popular denuncia, de forma sutil e ousada, o que o mundo da “democracia representativa” conhece, mas não diz. Podemos dizer, portanto, que as propostas oriundas da participação revelam uma *agenda pública oculta*, colocam em primeiro plano as maneiras como têm sido tratados os iguais e os desiguais socioeconomicamente. Chamamos de *agenda pública oculta* porque não arbitra sobre a ideologia do poder econômico dominante. O poder econômico ergue impérios e, conseqüentemente, os utiliza para obter as maiorias eleitas por meio dos critérios da democracia representativa.

No estudo de caso realizado, observamos duas agendas em conflito: a *agenda pública oficial* e a *agenda pública oculta*. Por outro lado, nas demandas da população, através da democracia participativa, revelam-se interesses antagônicos envolvendo as terras no município de Contagem. A população trouxe denúncias e lançou dúvidas quando à regularização de edifícios, assim como sobre a privação de porções de territórios “mais valorizados” para os adensamentos populares. A *agenda pública oculta*, neste caso, ficou expressa nas “formas de atuação para regularizar a construção de casas luxuosas, grandes negócios imobiliários e empresariais”.

O PPAP ampliou o poder da população para planejar e interferir na ordem das ações, programas e metas físicas, abrindo a agenda pública, recebendo sugestões diretas ao orçamento, de modo a redefinir o futuro da cidade. Mas, cabe ressaltar, que há impedimentos condicionados pelos imperativos legais. Durante o trabalho de observação, tais impedimentos foram explicitados no momento das definições populares, nas audiências públicas participativas do PPAP. As receitas e despesas do município, por exemplo, são pré-definidas por diversas legislações. Boa parte da aplicação dos recursos está determinada previamente, como a Saúde (25%), Educação (15%) e Pessoal (51% - limite prudencial). Assim, coube à população, de fato, uma ínfima parte na definição sobre a priorização de ações nos orçamentos e planos.

Os recursos, em sua maioria, além de serem “carimbados”, deixam espaços restritos para o seu manejo dentro de suas funcionalidades no orçamento, hoje concentradas, na prática, no gestor da pasta, Secretários (as) e Presidentes das

Autarquias. Cabendo ao poder executivo, de acordo com a atual legislação, manejar os recursos em consonância com a demanda da administração pública. Muitas das vezes, ignoram o clamor da população. De igual maneira, ações e programas previstos pelo orçamento, e que têm verbas carimbadas, por vezes são remanejados pelos gestores, através do seu poder discricionário.

Ainda existem outras limitações. Vamos tornar mais clara essa ideia. Dentre as transferências orçamentárias da União para os municípios investirem em educação, uma fatia do recurso é destinada através de nomenclaturas: “reformas de equipamentos públicos de ensino”. Em termos práticos, ainda que haja outras prioridades para aquele ano, o uso de recurso “deve ser” realizado para essa ação específica, sob pena de devolução. O gestor também está impossibilitado de acumular recursos por meio de um fundo ou através de outro mecanismo contábil. Medidas como essas poderiam, por exemplo, facilitar uma reforma, quando necessária, em nível macro que beneficiasse a todos os equipamentos públicos de ensino de um determinado município.

Outro aspecto a considerar são as ausências de contrapartidas das empresas públicas dos entes federados para o município. Neste aspecto, destaco a participação ínfima, insignificante, e até mesmo irresponsável das empresas públicas dos demais entes federados que atuam no município de Contagem, dado o montante milionário de recursos arrecadados na cidade. As audiências do PPAP mostram que a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), por exemplo, não recolhe o esgoto de todo o território. Também indicaram a preocupação da população com os sérios riscos aos lençóis freáticos, devido à inação da empresa. Entretanto, a empresa pública cobra (e deseja ampliar a cobrança) dos moradores para a coleta de esgoto e fornecimento de outros serviços.

Outro exemplo estarrecedor está relacionado com a defesa social e a atuação da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Entre as políticas públicas do município foram efetivados convênios para a instalação de câmeras de vigilância através de programa do Governo do Estado, denominado “Olho Vivo”. A empresa pública responsável pelos postes de luz não realizou qualquer contribuição com esta ação, pelo contrário, passou a cobrar do município o aluguel pelo uso de cada poste de luz, por onde passa a fiação das câmeras instaladas. Este fato, na avaliação popular, quase inviabilizou a efetivação de uma política pública, dada a limitação

orçamentária municipal. A informação foi confirmada pelo Governo, em depoimento ao autor. Enfim, podemos perceber que não apenas as empresas privadas ignoram as necessidades do município.

Aspectos como os mencionados acima, revelam a concentração de obrigações no ente municipal e o pequeno compromisso dos demais entes federados na execução das ações no território: as empresas citadas são públicas de capital majoritariamente pertencente ao Governo de Minas Gerais. São essas as empresas responsáveis por oferecer serviços básicos à população. Por outro lado, seu comportamento tem uma relação direta com a ordenação do território e a construção de uma *agenda pública*, de fato, pela população. O não envolvimento dos demais entes federados compromete diretamente as ações planejadas, programas e as metas físicas aprovadas pelos delegados no PPAP.

Em última escala, a população também, indiretamente, se torna refém do raciocínio orçamentário marcado pela “renúncia fiscal”. Estas renúncias poderão interferir nas decisões do PPA. Quando são demasiadas poderão incidir de forma negativa sobre os impostos diretos em favor do Poder Público. A ausência de recolhimento dos tributos já deduzidos é um dos elementos a ser considerado na frustração das receitas que seriam destinadas às ações públicas definidas no PPA.

Assim, a efetividade da execução das emendas aprovadas será auferida durante os quatro anos de vigência do PPA. O monitoramento permanente das receitas e das despesas, através do teor da LOA e da LDO poderão servir de mecanismos de acompanhamento do cumprimento das metas do PPA.

No que diz respeito às respostas do PPA à regularização fundiária, ressalta-se que o programa “Bem Morar”, foi criado e incluído no PPA, aprovado pela Câmara e sancionado pelo prefeito de Contagem. O objetivo central do “Bem Morar” é apenas o reassentamento de famílias. Portanto, atende parcialmente às reivindicações apresentadas pela população no PPAP. Por outro lado, as ações previstas no programa “Bem Morar” devem estar em consonância com o Plano Diretor do município, que tem um caráter mais amplo e deve ser revisado conforme as transformações territoriais.

Numa eventual revisão do Plano Diretor de Contagem, caberá ao Poder Executivo a complexa tarefa de articulação e mediação ativa dos diversos interesses da sociedade. Conforme as premissas teóricas apresentadas no item 1 deste

trabalho, a Constituição brasileira abrange várias vertentes ideológicas, arena que destaca a construção democrática da sociedade como um projeto inacabado e permanente. A natureza dessa construção mediadora, entretanto, deve garantir a função social da propriedade, conforme o Estatuto das Cidades e a CF/88.

Concluimos que, apenas a esfera da legalidade, não basta para responder plenamente à dinâmica de ocupação “idealizada” do território. Os propósitos da legalidade tendem, constantemente, a ser surpreendidos por uma realidade fática, oposta aos ideais. Como relatado no trabalho, a complexa realidade apontou imensas áreas ocupadas por residências e empresas que sequer constam no mapa oficial do município. Esse fato aumenta ainda mais a responsabilidade do processo de revisão do Plano Diretor de Contagem.

Nosso breve estudo permitiu assinalar a participação popular como elemento fundamental na constituição de uma democracia participativa que garanta o acesso de todos à cidade. O modelo de audiências em que a sociedade é protagonista também permitiu problematizar a atual leitura hegemônica de Estado. Uma efetiva presença popular na proposição, aprovação, execução, monitoramento e revisão do PPA, poderá representar o fortalecimento de sistemas democráticos. E o processo de construção do PPAP poderá constituir-se como referencia de práticas educativas inclusivas da sociedade e dos poderes no fazer-se Estado Democrático. Além da educação para a democracia, notamos que as vontades manifestas convergiram em favor da legalização de terras e propriedades. Isto é fundamental no Estado Democrático de Direito.

Através do PPAP, o poder público tem a chance de se fazer mais aberto e poroso à sociedade em moldes não clientelistas. Pode tornar-se, assim, um indutor e fomentador de ambientes férteis ao exercício democrático pela população. Com o compromisso de uma construção democrática, de fato, a sociedade também se torna mais sensível ao envolvimento com o fazer-se Estado. Ela o faz não apenas através da definição de conteúdos da Administração Pública, mas, sobretudo, no envolvimento das instâncias de Controle Social e na construção de uma agenda *efetivamente pública, não oculta*. A democracia está galgada em pilares através dos quais se podem ver o conflito de forma salutar. Nas Audiências Públicas participativas, observamos o dissenso como uma prática madura, reveladora de pluralidades, diversidades e riqueza de pensamentos. A democracia participativa

está em permanente construção. O PPAP de Contagem foi uma forma singular através da qual ela se materializou.

Referências

BRASIL. Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 15ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL, 1998, Decreto 2.829, de 29 de outubro. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 29/10/1998.

BRASIL, 2004. Projeto Brasil 3 Tempos. Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. - no. 1 (jul. 2004). - Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

CONTAGEM. *Caderno do Delegado. Planejamento Participativo/Dia da Cidadania - Relatório Final de Sistematização do Planejamento Participativo*. Prefeitura Municipal de Contagem, 2013, 191 páginas.

CONTAGEM. Plano Municipal de Cultura de Contagem. FUNDAC/Fundação Cultural de Contagem, 2014, 75 páginas.

CONTAGEM, 2014. “Planejamento Participativo Contagem. O que e como participar”. Prefeitura Municipal de Contagem, 2013, 86 páginas.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. “Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo”. In. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Edição Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino Souza. Disponível em www.direito.ufmg.br/revista. Acesso: 10/04/2015.

GARCIA, Maria Madalena Franco (Coord. Geral pelo Governo Minas); MONTE-MÒR, Roberto Luís de Melo (Coord. Geral pela UFMG), et al. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. (PDDI). UFMG/CEDEPLAR/FACE, BH, 2011. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/>. Acesso 10/05/2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. “PPA: O que não é e o que pode ser”. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, 2011. Pp. 431-456. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso 10/03/2014.

IBGE, Censo Demográfico 2010. População de Minas Gerais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 02/07/2015.

INSTITUTO CULTIVA. *Como o cidadão pode ajudar a planejar sua cidade*. Texto de apoio ao Planejamento Participativo de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal, 2013, 27 páginas.

JANUÁRIO, Ana Luisa S; LOPES, Larissa C.S; NERES, Nicolly C. *Planejamento Territorial de Contagem (MG) no Ambiente Metropolitano de Belo Horizonte.* I Simpósio de Estudos Urbanos. Desenvolvimento Regional e Dinâmica Ambiental. 29 a 31 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br>. Acesso ao site em 12/12/2014.

JUNIOR, Moisés Francisco Farah. “Orçamento público e gestão governamental”. In: SILVA, Luiz da Silva. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Calos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editoras Vozes. 8ª Ed. 2013. Pp. 121-192.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. PDMI. Gestão da Cidadania*. Governo do Estado de Minas Gerais, 2011.

PIRONI, Roberto (org). *Atlas Escolar de Contagem: histórico, geográfico e cultural*. Prefeitura de Contagem: 2008.

PNUD, 2010. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso 03/01/2015.

SOARES, Carlos Magno de Moura. *Plano de Governo do prefeito Carlin Moura (PC do B)*. Contagem: Plano de Governo Carlin Prefeito (Documento digitado), 2012, 10 páginas.

SOUZA, Washington Peluso Albino. “O Estatuto da Cidade e o Planejamento”. In: CLARK, Giovani (org). *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: Editora LTr, 2008. Pp.83-102.