

# **Dificuldades dos municípios de pequeno porte para elaboração de planos de desenvolvimento urbano: o caso de Pedro de Toledo – SP.**

**Autores:** Bianca de Oliveira<sup>1</sup>; Caio César Carvalho Ortega <sup>2</sup>; Paulo Pereira da Silva<sup>3</sup>; Tatiana Landi Ignacio Araújo<sup>4</sup>, Thiago Von Zeidler Gomes<sup>5</sup>.

**Endereço:** <sup>1</sup> Gestora de Políticas Públicas – Polo Planejamento – Analista – Rua Jurubatuba, 1350 - 3º Andar Sala 318 - Bairro Centro – CEP 09725000 - São Bernardo do Campo – Tel: (11) 94397-5996 – bianca@poloplanejamento.com; <sup>2</sup>Bacharel em Planejamento do Território – Polo Planejamento – Estagiário – Rua Jurubatuba, 1350 - 3º Andar Sala 318 - Bairro Centro - CEP 09725000 - São Bernardo do Campo – Tel: (11) 97592-8851 – caio@poloplanejamento.com; <sup>3</sup>Engenheiro Ambiental e Urbano – Polo Planejamento – Sócio – Rua Jurubatuba, 1350 - 3º Andar Sala 318 - Bairro Centro – CEP 09725000 - São Bernardo do Campo – Tel: (11) 99165-4343 – paulo@poloplanejamento.com; <sup>4</sup>Arquiteta e Urbanista -Polo Planejamento – Sócio – Rua Jurubatuba, 1350 - 3º Andar Sala 318 - Bairro Centro – CEP 09725000 - São Bernardo do Campo – Tel: (11) 98987-6347 – tatiana@poloplanejamento.com; <sup>5</sup>Gestor de Políticas Públicas e Arquiteto e Urbanista - Polo Planejamento – Sócio – Rua Jurubatuba, 1350 - 3º Andar Sala 318 - Bairro Centro – CEP 09725000 - São Bernardo do Campo – Tel: (11) 99940-4486 – thiago@poloplanejamento.com.

## **1. RESUMO**

O planejamento urbano no Brasil sofreu mudanças significativas, tanto no campo institucional, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quanto normativo, a partir da Constituição Federal de 1988 e, treze anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Desde a elaboração do novo marco regulatório, além dos planos diretores serem fortalecidos, a legislação criou novas ferramentas de planejamento a partir da regulação de políticas setoriais em âmbito nacional (habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, resíduos sólidos, transporte e mobilidade urbana). Todas essas políticas se realizam por meio da implementação de planos municipais de desenvolvimento urbano, específicos para cada área. De forma a atingirem seus objetivos, tais planos devem contar com processos de desenvolvimento eficientes e eficazes, cujas ações precisam estar adequadas a realidade de cada local, baseadas em conhecimentos científicos do tema, e constantemente aprovadas pelos gestores municipais e pela sociedade. Contudo, nota-se hoje uma dificuldade das prefeituras municipais para construir tais planos, principalmente nos pequenos municípios. Assim, o objetivo deste trabalho é evidenciar os principais desafios enfrentados pelas prefeituras de pequenos municípios nos processos de planejamento territorial, apresentando como exemplo o caso do Plano de Mobilidade Urbana de Pedro de Toledo.

## **2. PALAVRAS-CHAVE**

Planejamento urbano; gestão pública; municípios pequenos; Pedro de Toledo.

## **3. INTRODUÇÃO**

Os novos referenciais de desenvolvimento, gestão e planejamento do território brasileiro estão vinculados às transformações pelas quais o país vem passando ao longo das últimas décadas. A partir da emergência de uma sociedade de base urbano-industrial ao longo do século XX, as cidades do Brasil passaram a desempenhar uma função-chave de concentrar a mão de obra no processo de produção e agregar infraestrutura para diminuir o custo da circulação de capital. Sobretudo nas metrópoles, foram se tornando cada vez mais graves problemas como superlotação, moradias precárias, e longos deslocamentos, tornando necessária a elaboração de um planejamento urbano que enfrentasse as recentes transformações sociais, políticas, econômicas e ambientais.

Em linhas gerais o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho que busca a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação. Planejar uma cidade, por sua vez, significa estabelecer qual o tipo de cidade se quer no futuro, indicando e determinando quais as ações serão necessárias para atingir o cenário escolhido. Trata-se, na verdade, de

uma etapa do ciclo contínuo de elaboração, implementação e avaliação de política pública, o qual objetiva garantir à população o acesso a direitos.

O planejamento urbano no Brasil passou por avanços significativos no campo normativo a partir da Constituição Federal de 1988 e, treze anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Esses avanços refletiram sobre o campo institucional em todas as esferas de governo, federal com a criação do Ministério das Cidades em 2003, mas também no âmbito municipal onde o planejamento urbano passou a ser atividade estatal obrigatória. Desde a elaboração do novo marco regulatório, além dos planos diretores serem fortalecidos, a legislação criou novas ferramentas de planejamento a partir da regulação de políticas setoriais como a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Habitação etc. Estes avanços foram fomentados com a obrigatoriedade de elaboração dos respectivos planos municipais para angariar recursos federais destas áreas, garantido assim bom grau de eficácia em âmbito nacional dessa política de elaboração de planos.

Para atingirem seus objetivos, tais planos devem contar com processos de desenvolvimento cujas ações precisam estar adequadas a realidade de cada local, baseadas em conhecimentos científicos do tema e validadas pelos gestores municipais e pela sociedade. Contudo, do ponto de vista de qualidade destes planos, o que se observa hoje são planos de estruturação urbana concluídos de maneira apressada, genéricos, não baseados em evidências, se utilizando de métodos e tecnologias ultrapassadas, e com pouco espaço para a participação social.

Nota-se a existência de desafios no planejamento urbano municipal, principalmente nos municípios pequenos, onde é mais frequente a existência de limitações dos quadros técnicos, muitas vezes com pouco ou nenhum conhecimento científico na área do plano, e a baixa capacidade tanto para conduzir uma possível gestão de contratação de consultorias quanto para direcionar as próprias fases e etapas do processo de construção dos planos.

Assim, o objetivo deste trabalho é evidenciar os principais desafios enfrentados pelas prefeituras de municípios pequenos nos processos de planejamento territorial, considerando os aspectos estruturais e não estruturais das gestões municipais. Para tanto, primeiramente será desenvolvido um diagnóstico, contendo a revisão bibliográfica relativa aos aspectos gerais do processo de planejamento territorial no Brasil e aos próprios problemas das cidades pequenas na condução deste. Em seguida, será apresentado o caso do Plano de Mobilidade Urbana da cidade de Pedro de Toledo, de forma a trazer um exemplo real das dificuldades descritas no tópico anterior.

## **4. DIAGNÓSTICO**

### **4.1. Planejamento de políticas públicas**

Como mencionado na introdução deste artigo, em linhas gerais, o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho que busca a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação. Neste contexto, a princípio planejar pode até parecer um processo relativamente simples, com início e fim definidos, e onde um bom plano, executado por planejadores com alto nível técnico, bastaria para se atingir os resultados pretendidos. Contudo, trata-se na verdade de um trabalho complexo, principalmente quando se trata de políticas públicas, como é o caso das ações ligadas ao planejamento urbano.

Primeiramente, pode-se dizer que o planejamento de políticas públicas está embutido dentro do famoso ciclo político definido por Howlett e Ramesh (2013), o qual é baseado na agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas. Estando mais ligado a segunda (formulação) e terceira etapa (tomada de decisão), nota-se que o planejamento está inserido dentro de um ciclo contínuo, onde cada um dos estágios é dependente do outro.

Conforme os próprios autores, os *outcomes* do processo político tendem a “realimentar” ou “se reinjetar” no ambiente político, alterando, assim, aspectos importantes do contexto em que a política foi criada, inclusive as regras e as operações institucionais, a distribuição de riqueza e o poder na sociedade, a natureza das ideias e os interesses relevantes às políticas e até a seleção do pessoal designado para lidar com os problemas políticos (HOWLETT; RAMESH; 2013). Nesse sentido, há sempre a necessidade de se planejar, implementar e avaliar políticas públicas, adequando-as ao contexto em que estão inseridas.

Além disso, segundo Martins e Pieranti (2006), é preciso que, dentro de um processo de planejamento, este esteja ligado a implementação e a avaliação. Os planos desenvolvidos devem estabelecer suas ações com base em projeções dos cenários futuros, sendo de fato executáveis e passíveis de monitoramento e avaliação.

#### 4.2. O planejamento urbano municipal no Brasil

A partir dos anos 1960, mais especificamente em 1965, o padrão de deslocamentos do Brasil passou por uma transformação, onde, segundo o IBGE (2010), a população brasileira deixou de ser predominantemente rural para se tornar predominantemente urbana. Em decorrência do processo de industrialização, o acelerado inchaço populacional das cidades, o qual não estava sendo acompanhado por um incremento na infraestrutura disponível, comprometendo as condições de vida oferecidas à população, passou a provocar maiores iniciativas por parte do Estado e modificações da administração pública. Aqui se deu o aparecimento de uma nova atividade governamental com o objetivo de tratar especificamente dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas (DEÁK; SCHIFFER; 1999).

Dentro das políticas desenvolvimentistas adotadas nos anos 60 e 70, foram desenvolvidos planos essencialmente tecnicistas que, embora rompessem com os planos de higienização e “embelezamento” das décadas anteriores, apresentavam um distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas, e de outro, as possibilidades de sua implementação por parte da administração pública (VILLAÇA; 1999). Nesta época, apesar da grande quantidade de Planos Diretores, estes não tiveram sucesso na operacionalidade e eficácia, não obtendo a promoção do ordenamento do espaço urbano.

Com a democratização do país, o processo de planejamento urbano deixou de ser tratado como “neutro” e passou a ser visto como um processo político, permeado por disputas em torno de interesses muitas vezes conflitantes, cuja resolução não se dá apenas pela técnica. Os problemas de superlotação, moradias precárias e longos deslocamentos, juntamente com o fortalecimento dos movimentos sociais, culminaram em alterações significativas no planejamento urbano no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e, treze anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) (GLEDHILL; 2018).

Desde a elaboração do novo marco regulatório, foi consagrado o princípio da função social da propriedade urbana, novos direitos foram introduzidos (direito à moradia, ao planejamento urbano e à regularização fundiária), outros instrumentos urbanísticos ganharam destaque (edificação compulsória, tributação progressiva e usucapião), foi ampliada a autonomia dos municípios para ordenar e gerir o território, e foi dada a União a competência em estabelecer diretrizes ao desenvolvimento urbano. Neste sentido, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, possibilitando a unificação, em uma mesma instituição pública, das políticas nacionais de estruturação das regiões urbanas., além da criação de instância de gestão participativa em nível nacional: o Conselho das Cidades.

No campo normativo, pode-se destacar ainda o fortalecimento dos planos diretores, se tornando o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (CAETANO; ROSANELI; 2019). Houve também a criação de novas ferramentas de planejamento a partir da regulação de políticas nacionais setoriais. Esses avanços articularam-se em torno das áreas de habitação e da regularização fundiária, do saneamento ambiental e resíduos sólidos, do transporte e mobilidade urbana, englobando todos os temas que compõem o desenvolvimento urbano.

Assim, foram constituídas a Política Nacional de Habitação (Lei N° 11.124/2005), a Política Federal de Saneamento Básico (Lei N° 11.445/2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei N° 12.305/2010) e a Política Nacional de Mobilidade (Lei N° 12.587/2012), estruturando, em conjunto, as diretrizes nacionais do planejamento urbano do Brasil.

#### **4.3. Gestão do planejamento urbano nos municípios pequenos**

Segundo o IBGE, o município é uma unidade político-administrativa, cuja sede é chamada de cidade. No Brasil, existem exatamente 5.565 municípios, dentre os quais, cerca de 71,36% possuem até 20.000 habitantes e 89,8% até 50.000 moradores (IBGE, Censo 2010). Nota-se, assim, que a esmagadora maioria das regiões urbanas do país é composta por municípios pequenos.

A partir da Constituição Federal de 1988, as atribuições municipais se ampliaram com a descentralização de políticas públicas, contudo, isso não implicou numa total autonomia das prefeituras municipais. Arretche (2012) aponta que “a distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos central da agenda de governos subnacionais.

A política urbana ilustra bem essa forma de delegação de competências na peculiar descentralização brasileira. Atualmente, são requeridos, obrigatoriamente ou não, um número considerável de planos dos municípios, para se adequar as políticas nacionais de planejamento urbano. Contudo, nota-se a existência de desafios no planejamento urbano municipal, principalmente nos municípios pequenos, onde é mais frequente a existência de limitações dos quadros técnicos e a baixa capacidade tanto para conduzir uma possível gestão de contratação de consultorias quanto para direcionar as próprias fases e etapas do processo de construção dos planos.

O que se observa atualmente nos processos conduzidos de planejamento urbano, são as demandas de cidades de porte médio e até grande servindo de referência para a instituição de infraestrutura em municípios pequenos. Dentro do próprio paradigma de planejamento urbano vigente no Brasil, não parece haver de fato a consideração das especificidades de cada local.

Os próximos subtópicos indicarão quais são esses desafios enfrentados pelas prefeituras de cidades pequenas, classificados em estruturais, os quais correspondem aos problemas comuns a maioria das prefeituras de pequenas cidades, e não estruturais, caracterizados por aspectos mais relacionados aos diferentes contextos das gestões municipais

##### **4.3.1. Desafios estruturais**

Dentro dos desafios estruturais, primeiramente pode-se cotar a limitação orçamentária e financeira por parte das prefeituras municipais, bem como as suas dependências de recursos estaduais e federais. O texto constitucional ampliou a participação dos municípios nas transferências constitucionais, fortalecendo-os financeiramente e atuando de forma redistributiva com o propósito de diminuir as desigualdades entre os grandes municípios (com maior capacidade de arrecadação) e os pequenos (mais dependentes de transferências). Entretanto, mesmo com o aumento de recursos advindos das transferências obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Municípios, as receitas municipais são insuficientes para desenvolver condições adequadas de urbanização. A maior parte dos municípios depende de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina “descentralização tutelada” (ALMEIRA; MÉDICI; 1996).

A limitação de recursos acaba intensificando também um outro problema do planejamento urbano em cidades pequenas: a insuficiência ou ausência de dados. É claro que a

efetividade das políticas de planejamento urbano depende de uma série extensa de fatores, mas a informação estatística cumpre papel instrumental relevante em todas as fases de um programa público, da formulação até a avaliação do mesmo. (JANUZZI; 2018). Dentro da formulação, principalmente por meio de indicadores urbanos, elas permitem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica. Porém, quando se olha para a realidade das cidades pequenas, são raros os casos de prefeituras que possuem ou controlam um sistema de dados completo e atualizado. A maior parte acaba sendo dependente de fontes de dados de outras esferas da federação, em especial dos fornecidos através dos Censos Demográficos, os quais ocorrem apenas a cada dez anos.

No que tange ao monitoramento e a avaliação, a insuficiência ou a ausência de dados acaba impedindo a realização do *feedback* sobre os resultados, impactos e efeitos dos planos, dificultando, conseqüentemente, as tomadas de decisões, bem como as possíveis iniciativas voltadas a mudança das atividades para adaptação às novas realidades. Isso, aliado a uma falta de “cultura avaliativa”, acaba comprometendo o sucesso das ações planejadas.

Segundo Felisberto (2010), o fomento da “cultura avaliativa” requer uma alta capacidade técnica dos profissionais envolvidos com o planejamento, apontando um outro desafio para as prefeituras. Muitas vezes, dentro da administração pública de municípios pequenos, há um número baixo de funcionários com uma formação de nível superior, e essa formação não necessariamente corresponde àquela necessária para a construção de planos urbanísticos. Contudo, o mais preocupante não é essa limitação dos quadros técnicos das prefeituras – que podem contar com consultorias para auxiliá-las na elaboração dos planos – mas sim a baixa capacidade para conduzir a gestão da contratação de consultorias e as próprias fases e etapas do processo de construção do planejamento urbano. Embora existam cartilhas explicativas do Ministério das Cidades de como se elaborar planos, específicas para cada área do desenvolvimento urbano, ainda há uma grande dificuldade por parte dos gestores municipais em direcionar esse tipo de trabalho (KRAUSEÉ; 2010).

Tal situação é agravada ainda mais quando, dentro da prefeitura municipal, existem problemas de comunicação interna, com dificuldades de ações integradas entre as secretarias envolvidas, uma burocracia ineficiente, a qual cria entraves ao andamento das atividades de planejamento, e pela própria rotatividade dos funcionários devido às eleições, o que acaba contribuindo para a descontinuidade planos feitos em gestões anteriores (KRAUSEÉ; 2010).

Outro importante entrave o qual impossibilita a sociedade de contribuir para os planos locais: a limitação à participação social. Todos os planos de desenvolvimento urbano devem ser participativos, de forma a torná-los legítimos politicamente. Porém, atualmente nota-se uma participação social baixa, a qual geralmente se dá apenas por consultas a população em uma ou duas audiências públicas e em poucas reuniões com alguns grupos técnicos. O próprio formato da participação já está superado e desestimula as discussões dos problemas.

Existe somente uma influência mínima da população local na elaboração dos planos. E contribuem para este cenário a insuficiência de espaços para participação da sociedade civil, e a baixa transparência dos governos municipais, tanto em relação às normas, processos e atividades do planejamento, quanto em relação aos dados públicos.

#### **4.3.2. Desafios não-estruturais**

Primeiramente, para se construir um plano de desenvolvimento urbano, são necessários estudos técnicos, articulando o conhecimento com a prática e o presente com o futuro, de forma a estabelecer as ações mais eficientes para se atingir os objetivos e as metas determinadas. Porém, além da dimensão técnica, um planejamento urbano efetivo também deve considerar o contexto político local, para conciliar interesses diferentes, e até opostos, dos atores envolvidos no processo. Ocorre que, às vezes, as dimensões técnica e política

não coincidem para formar uma proposta comum, o que acaba criando atrasos e planos de baixa qualidade.

Esse impasse, entre técnica e política, se torna ainda mais grave quando existem relações conflituosas entre o executivo e o legislativo municipal. Os planos de desenvolvimento urbano podem ser institucionalizados por Decreto Municipal, contudo recomenda-se que eles sejam aprovados em Lei, de forma a melhor assegurar a sua implementação nas gestões posteriores (BRASIL, 2012). Entretanto, em alguns casos, a aprovação do plano pode ser barrada na Câmara Municipal por conflitos políticos entre governo e oposição.

Outro desafio a ser levantado, dentro do ambiente institucional das prefeituras, é a própria estrutura organizacional de secretarias e departamentos. Este problema passa desde estruturas muito reduzidas, falta de equipamentos adequados, falta de ferramentas para análise até falta de poder político e importância dessas áreas dentro do executivo municipal. Em algumas cidades, há ainda o excesso de fragmentação e a falta de integração em políticas relacionadas.

Por último, no tópico anterior foi abordado os limites estruturais das prefeituras em promover a participação social, dentre eles a falta de espaços públicos e de transparência. Entretanto, ainda há um outro entrave, não estrutural, à participação da população no planejamento urbano municipal: uma ineficaz publicização das atividades do processo. Ocorre que por diversos motivos (diferentes processos de formação urbana, maior ou menor sentimento de pertencimento a comunidade, baixa credibilidade no governo local, entre outros) algumas comunidades são mais engajadas do que outras, inclusive dentro de uma mesma cidade. Assim, nem sempre se pode contar com uma forte participação da população, e quando as poucas audiências e espaços de debate para a elaboração dos planos não são bem divulgados, essa situação tende a piorar, com o número de participantes nessas reuniões tende a ser menor do que poderia ser.

## **5. PROPOSIÇÕES E RESULTADOS – CASO DE PEDRO DE TOLEDO**

### **5.1. Aspectos gerais de Pedro de Toledo**

O município de Pedro de Toledo está localizado na porção sul do Estado de São Paulo na mesorregião do Litoral Sul Paulista e microrregião de Itanhaém. Segundo o IBGE, faz parte da região geográfica imediata de Santos e região intermediária de São Paulo, além de pertencer a região do Vale do Ribeira. É considerado um município de pequeno porte, com população estimada de 11.240 habitantes em 2018, área territorial de 670,43 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 16,76 hab./km<sup>2</sup>. O município possui dois núcleos urbanos, um na porção sul e outro mais a norte do município o qual apresenta a dinâmica urbana mais relacionada ao município de Miracatu.

O município faz parte da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul (UGRH -11), composta por 23 municípios dessa região, sendo atravessado pelo rio do Peixe, rio Itariri. Pedro de Toledo integra ainda, com cerca de 66% da sua área territorial, parte da Reserva Florestal de Itariri, núcleo pertencente a Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar configurando-se como uma das regiões de Mata Atlântica mais conservadas do país segundo a Fundação Florestal

A região tem no turismo, na mineração, no agronegócio e na agropecuária (banana, chá, bovinos, bubalinos, plantas ornamentais) os principais segmentos da economia regional. As restrições naturais, associadas às de caráter ambiental, se, de um lado, representam uma grande oportunidade dentro da concepção de desenvolvimento sustentável, por outro, representam uma enorme limitação por impedir que avancem, na região, as atividades tradicionais com a base técnica e econômica ocorrentes no Planalto Paulista. A grande reserva ambiental paulista localizada na região exige, mais que em outro lugar, a estruturação de atividades econômicas intensiva em terra, ao mesmo tempo em que sejam compatíveis com a preservação ambiental.

No que se trata a estrutura institucional da prefeitura, ela é dividida basicamente em três: o executivo, o legislativo e os departamentos técnicos/administrativos. O executivo é composto pelo prefeito, vice-prefeito e chefe de gabinete, o legislativo é composto pela câmara dos vereadores e os departamentos técnicos/administrativos estão divididos em secretaria da agricultura, assistência social, compras, contabilidade, defesa civil, educação, jurídico, meio ambiente, obras, saúde, seção de convênios, trânsito e administração.

## **5.2. O Plano de Mobilidade Urbana de Pedro de Toledo**

Por ser um município de pequena população e sua área urbana ser compacta, boa parte dos deslocamentos são efetuados por meio de transporte ativo, à pé ou de bicicleta. Também há o uso do transporte motorizado, como o automóvel e a motocicleta, este último utilizado mais por pessoas que moram nos núcleos urbanos mais afastados do centro.

Nos últimos dez anos houve um pequeno crescimento de núcleos populacionais ao sul de sua principal área urbana, a população de baixa renda econômica estabeleceu moradias nesses locais. Esta população se desloca utilizando o transporte escolar, que funciona como um meio de transporte alternativo, visto que o município não possui sistema público de transporte coletivo. O táxi é um outro meio de transporte no município, porém o custo elevado da corrida tem tornado inviável sua utilização para a população de baixa renda.

Se houvesse uma hierarquia de elaboração de planos, o mais estruturante para qualquer município seria o Plano Diretor, já que ele é o responsável por dar diretrizes gerais nas principais áreas de gestão de um município. Pedro de Toledo não possui um Plano Diretor, mas optou pela elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana (PMU). Esse plano não seria necessário para obter recursos federais para obras na área de mobilidade urbana, pois o município não tem características que exijam obrigatoriedade. Contudo como Pedro de Toledo está na etapa final para ser tornar um município de interesse turístico e esses municípios entram na categoria de obrigatoriedade para elaborar o PMU, antecipou-se essa etapa. Mesmo essa decisão é discutível, pois o ideal é finalizar a documentação de município com interesse turístico para o PMU ser elaborado em consonância com o planejamento turístico.

A gestão, procurando resolver o seu problema de financeiro, age de maneira precipitada. Isso prejudica os processos de planejamento, que deveria ser a base para o desenvolvimento, mas tornam-se uma parte do processo de obtenção de recurso para o município. Nesses momentos é esperado que os técnicos da prefeitura auxiliem os gestores públicos para evitar esses erros. Não obstante o despreparo e o desconhecimento do conteúdo e papel de cada um desses planos, somados a falta de recursos estimula os gestores e os técnicos a irem pelo caminho que parece ser mais fácil.

A Prefeitura de Pedro de Toledo fez a contratação da empresa por meio de processo licitatório de tomada de preço, o valor pago para elaboração do plano de mobilidade urbana foi financiado pela Caixa Econômica Federal. Através do edital e do termo de referência era possível perceber a dificuldade na interpretação das recomendações do Ministério das Cidades, por exemplo, era solicitado a realização Pesquisa Operacional de Transporte Coletivo, mas o município não possui transporte coletivo regular. Outras inconsistências foram também eram apresentadas demonstrando que ele foi elaborado por um cópia-e-cola de informações sem se preocupar em estabelecer levantamentos pontuais e de acordo com as necessidades do município.

Para facilitar a compreensão dos gestores, a empresa contratada propôs um primeiro produto extra para determinar quais eram as etapas e levantamentos necessários para elaborar o plano, em conformidade com a realidade do município e servir como base dos produtos a serem entregues. Esse produto foi o Plano de Trabalho, além de definir os escopos das atividades e cronogramas delas, mostrava um pouco do que era um plano de mobilidade urbana, sua base legal e seus objetivos como lei. Na entrega deste produto

foram solicitados dados e informações para ajudar na etapa de diagnóstico do plano aos técnicos responsáveis.

Para uma maior efetividade de obter esses dados e informações foi estabelecido uma data para um workshop com as demais secretarias da prefeitura (executivo) e com os vereadores. O workshop teve como meta levantar os problemas no município e programas/obras futuras na área de mobilidade. A técnica aplicada foi uma oficina com mapas para que as pessoas indicassem quais locais e apontassem o problema, solução ou projeto. Apenas essa dinâmica não bastou para recolher todas as informações necessárias, principalmente as relacionadas a outras esferas de governo como a Polícia Militar para aquisição de informações de acidentes no município e o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), com informações sobre o tráfego da rodovia que corta o município e obras futuras, como duplicações do trecho.

A etapa de diagnóstico é a parte que demanda mais tempo e exige uma extensiva participação dos técnicos municipais. Contudo, essa etapa pode se tornou mais difícil e prolongada, pois os técnicos não possuíam o conhecimento necessário do produto em elaboração, houve mudança no corpo técnico e na interlocução e principalmente por conta da rotina de trabalho, que extrapolava as funções do secretário (nosso principal interlocutor), que ainda tinha que cuidar do estoque da secretaria, controlar os abastecimento dos veículos e os horários dos funcionários.

Essa concentração de informação e funções dificultava pois quando era necessário tirar uma dúvida ou procurar alguma informação, normalmente a resposta dos outros técnicos era “*isso tem que ser só com ele*”. A comunicação por e-mail ou telefone não ajudou a acelerar o processo, foi necessário estar presente pessoalmente. Contudo, em algumas das viagens surgia um chamado para o secretário e ele cancelava nosso compromisso para resolver o problema.

Quando realizada pesquisas com a população, boa parte não tinha conhecimento do que era um plano de mobilidade urbana e para que servia, muitas vezes o termo “mobilidade urbana” não era algo do vocabulário das pessoas. Mesmo explicando, algumas não quiseram participar das pesquisas, umas achavam não possuir conhecimento suficiente para responder as perguntas ou contribuir para melhoria do município, outras mostraram falta de interesse nas questões de desenvolvimento do município, um possível reflexo de processos anteriores que não contaram com a participação dos munícipes. Havia a ideia de se ter um workshop com a população, porém os técnicos disseram que a população adere muito pouco a esses tipos de eventos, citando a baixa participação dela em audiências públicas, podendo ser associado a uma comunicação falha e de baixo alcance (limitado a regiões mais abastadas) ou de não ver resultados desse tipo de participação.

A falta de maior envolvimento dos técnicos e gestores públicos, inclusive do próprio prefeito na elaboração do PMU de Pedro de Toledo também criou uma dificuldade dos consultores em saber quais as demandas e as principais questões a serem solucionadas. A participação do executivo e legislativo se dava muito de forma presencial, figuravam mais como espectadores para saber o andamento do projeto, tanto o prefeito quanto os vereadores diziam das questões de limitações orçamentárias, das queixas da população e falta de cumprimento de deveres de parte dela. Os momentos de reuniões não foram aproveitados para dar *feedbacks* dos trabalhos realizados ou fazer propostas para outras etapas, o PMU parecia não ser visto como uma ferramenta de gestão para auxiliar a prefeitura, mas, entendido como ferramenta de recursos financeiros.

Essa dificuldade poderia ser superada se a participação popular fosse efetiva, mas para a audiência pública apenas uma pequena parcela da população compareceu, basicamente os taxistas do município, reivindicando algumas demandas da classe.

Finalizada a etapa de diagnóstico, o produto foi apresentado para os técnicos, prefeito e alguns dos vereadores. Um dos vereadores tinha em mente que a consultoria seria



responsável por ir atrás dos recursos financeiros, tendo a ideia equivocada que a contratação para elaborar um plano que serviria como base de justificar o pedido de recursos financeiros para deputados.

As duas últimas etapas no processo de construção do plano de mobilidade urbana eram o prognóstico e as minutas de leis. O prognóstico é o documento de embasamento para a produção das minutas de lei, nele teremos as propostas de que futuro se deseja para a cidade e para almejar esse desejo são elaborados diversos planos de ações. Para isso, são feitas projeções dos dados de mobilidade e como afetarão os problemas existentes caso não sejam realizadas intervenções.

Diante dessas projeções foram definidos quatro grandes grupos na temática de solucionar esses problemas, divididos em transportes ativo, transporte público, qualificação do sistema viário e organização do sistema viário. Neles foram definidos planos de ações específicos com diversas propostas para estimular os modos ativos, inclusão de pessoas com deficiência física nos deslocamentos, revisão das leis do transporte coletivo individual, propostas de obras de melhorias viárias, definições de hierarquização viária e suas tipologias, organização do trânsito como definição de vagas públicas e de carga e descarga e da circulação de caminhões no município entre outras propostas.

Cada plano de ação possuía objetivos, metas, indicadores e atores envolvidos, a fim de garantir a execução de cada uma delas, monitorá-las e de se ter o diálogo entre as partes interessadas para que as ações fossem realizadas em consonância e com a participação não apenas dos técnicos. Em complementação as ações, um cronograma físico-financeiro foi definido a partir de levantamento orçamentário das obras, desta maneira o ciclo de planejamento fica completo e os gestores públicos têm a noção do quanto serão investidos nas intervenções propostas.

O último produto, as minutas de lei, refletem tudo que foi tratado no prognóstico, a princípio pensou-se em produzir uma minuta de lei, mas para discutir de melhor maneira alguns temas da mobilidade do município foram produzidos quatro minutas de lei. Uma tratando os aspectos do plano de mobilidade urbana, a segunda sobre o sistema viário básico, a terceira a respeito da restrição de circulação de caminhões em determinadas vias do município e a última lei relativa à fiscalização de calçadas. As questões sobre as vias, calçadas e circulação de caminhões normalmente sofrem mudanças mais frequentes por causa da dinâmica socioeconomicamente da cidade, alterar leis específicas tem maior facilidade ao comparar uma mudança de lei de um plano de mobilidade urbana.

Antes da entrega final, foi enviado ao diretor da secretaria de obras a parte de ações estratégicas, dos indicadores, prazos e metas para avaliação e se estava de acordo com a realidade do município. Depois de algumas semanas foi dado o aval e avançou-se na previsão orçamentária das obras e políticas a serem realizadas. Foram entregues o relatório de prognóstico e as minutas de lei baseadas a partir do prognóstico. Uma nova audiência pública para apresentar a versão final do plano de mobilidade urbana de Pedro de Toledo, mas ela ocorrerá após a entrega deste artigo.

## **6. CONCLUSÕES**

Este estudo de caso mostrou de maneira breve como um município de pequeno porte tem dificuldade em elaborar planos, dando o exemplo de Pedro de Toledo e a elaboração do seu plano de mobilidade urbana.

O corpo técnico limitado é um dos obstáculos a serem encarados na elaboração por parte de quem está produzindo, não seria tanto se possuíssem um conhecimento mínimo do que estavam contratando, qual seria a finalidade daquele produto e tivessem um maior interesse em participar nas diversas etapas do plano. Porém, a desorganização para estruturar dados e informações, a falta de interface/comunicação entre as secretarias e o desempenho de múltiplas funções de alguns técnicos prejudicam eles a se envolverem mais na produção dos planos, deixando a cargo da consultoria praticamente de forma integral essa

elaboração. Este seria o momento deles adquirirem conhecimento e prática de como se organizar, estruturar, orientar e demandar na elaboração dos seus planos.

O processo de participação popular, apesar de ser garantido há muito tempo, só veio acontecer de forma mais frequente nos últimos anos, sendo assim caracterizado como algo “novo”. Mesmo assim, parte dela desconhece a função de se ter um plano e quais seus impactos no seu dia a dia. Outros acham que sua participação não é algo fundamental e as decisões devem ser tomadas pelos gestores públicos. A descaracterização do poder, de exercer direitos e exigências está associado a forma como a política pública se desenvolveu por anos, mesmo com a criação da constituição cidadã, em 1988, com grande participação popular, passado os anos esse envolvimento caiu. Quando uma população não tem conhecimento dos seus direitos ou acredita não ser eficaz a sua participação, torna-se difícil produzir algo que a represente de forma mais fiel e de atendimento aos seus anseios.

Enfim, fica a cargo da própria esfera pública, em grande parte, a mudança desse cenário, um dos pontos é a educação básica ter reformada sua grade curricular e incluir assuntos sobre como as políticas públicas afetam a vida das pessoas. Não é necessário entrar em maiores detalhes porque esse não é o assunto principal deste artigo. Pensar em guias práticos sobre os principais planos a serem produzidos pelas prefeituras, trazendo um breve conhecimento deles e quais tem prioridade para o município poderia orientar melhor os gestores públicos e técnicos de municípios de pequeno porte quando vão requisitar a elaboração deles.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MEDICI, André Cezar. Descentralização e políticas sociais. Fundap. São Paulo. 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988.

BRASIL. Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Brasília. 2001.

BRASIL. Caderno de Referência para Plano de Mobilidade Urbana. Brasília. 2012.

CAETANO, Fernando; ROSANELI, Alessandro. A paisagem no Plano Diretor Municipal: uma reflexão sobre sua referência na legislação urbanística dos municípios paranaenses. EURE (Santiago). Santiago. 2019. Disponível em <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612019000100193&lng=es&nrm=iso&tlng=pt](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612019000100193&lng=es&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 15 de julho de 2019.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 1999.

FELISBERTO, Eronildo. Institucionalização da avaliação. Medbook. Rio de Janeiro. 2010

GLEDHILL, John; HITA, Maria Gabriela. Atores em disputas urbanas: os espaços contenciosos do urbanismo neoliberal. Salvador. Caderno CRH. 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792018000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792018000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 18 de julho de 2019.

HERSCHMANN, Micael; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30. Rio de Janeiro. Editora Rocco. 1994.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. Revista brasileira de estudo populacional. São Paulo. 2018. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982018000100551&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982018000100551&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 de julho de 2019.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.1999.