



**ANÁLISE INSTITUCIONAL E METODOLÓGICA DE ALGUNS PLANOS, PROGRAMAS E
PROJETOS DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL ELABORADOS
PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1980-2017)**

SUMÁRIO EXECUTIVO

GOVERNADOR

Romeu Zema Neto

VICE-GOVERNADOR

Paulo Eduardo Rocha Brant

SECRETÁRIO DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Otto Alexandre Levy Reis

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente

Helger Marra Lopes

Vice-presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretoria de Políticas Públicas

Marcos Arcanjo de Assis

Elaboração

Roberto Chafik Abu Kamel¹

¹ Pesquisador em Ciência e Tecnologia da Diretoria de Políticas Públicas (DPP) da Fundação João Pinheiro (FJP). Doutor diplomado em 1984 pelo Instituto de Urbanismo (IUP) da Universidade de Paris XII- Val de Marne. E-mails: roberto.kamel@fjp.mg.gov.br; robertochafik@yahoo.com.br.



ANÁLISE INSTITUCIONAL E METODOLÓGICA DE ALGUNS PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL ELABORADOS PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1980-2017)

Este texto tem por objetivo analisar os aspectos institucionais e metodológicos dos planos, programas e projetos em matéria de planejamento urbano e regional elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP) entre 1980 e 2017. Primeiro, busca-se analisar suas estruturas administrativas, seus principais eixos estratégicos de intervenção, suas linhas programáticas, seus atores e instrumentos utilizados no processo de gestão e nas práticas de planejamento urbano e regional. Segundo, avalia-se o processo de fortalecimento da capacidade de gestão e de planejamento dos governos locais para entender como os modelos dos arranjos institucionais desses planos e programas se estruturaram no período, em resposta aos objetivos e às ações das políticas públicas e do processo da gestão municipal. Os planos, programas e projetos analisados são: o Programa Estadual de Centros Intermediários do Estado de Minas Gerais (Proeci), o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu), o Programa de Saneamento Ambiental, Organização, Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (Somma), o Projeto de Metropolização de Centros Médios com Proposta de Processos de Gestão a Partir do Caso do Vale do Aço de Minas Gerais, o Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ), o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (Pdits-BH) e os planos diretores participativos dos municípios de Tiradentes, Paraisópolis e Carrancas.

O texto aborda também os aspectos do processo de modernização administrativa das prefeituras e do processo de participação social, do associativismo municipal e dos modelos de governança de desenvolvimento regional e local com seus respectivos arranjos institucionais, atores e instrumentos. Destaca-se a importância desses arranjos para assegurar o diálogo técnico e político entre os órgãos públicos estaduais e os governos locais, em busca do alcance das mudanças econômicas e sociais referenciadas na lógica de concepção dos planos, programas e projetos. Por fim, busca-se entender como os processos de gestão municipal, de planejamento e de participação social se relacionam com a lógica do processo de modernização

administrativa das prefeituras. Esse último processo visa ao desempenho institucional e à efetividade dessas prefeituras, ambos indispensáveis para o planejamento do desenvolvimento urbano e regional.

A metodologia deste texto baseou-se numa análise multidimensional dos planos, programas e projetos mencionados acima. Essa abordagem busca entender como funciona tanto o processo de tomada de decisão governamental, da formulação, da implementação, do monitoramento e da avaliação das ações desses planos e programas quanto os modelos de governança de desenvolvimento regional e municipal com seus arranjos institucionais, instrumentos e atores. As transformações econômicas e sociais de uma região dependeriam, portanto, da qualidade da articulação dessas instâncias de planejamento. O trabalho ressalta o fortalecimento institucional, a capacidade administrativa, de planejamento e de gestão dos governos locais para entender as interconexões entre o processo de gestão municipal e o de participação social. Ambos são considerados ferramentas importantes para a efetividade do processo da modernização administrativa das prefeituras.

O Programa Estadual de Centros Intermediários do Estado de Minas Gerais (Proeci), elaborado em 1981, focou a modernização das administrações municipais por meio do projeto de reforço institucional das prefeituras e do projeto de reforço da capacidade de planejamento das prefeituras. Esses dois projetos propuseram a criação de núcleos de planejamento na estrutura administrativa de algumas prefeituras para aumentar sua capacidade administrativa e de planejamento. A FJP foi a responsável pela elaboração dos diagnósticos dos municípios com a identificação de problemas e potencialidades de cada centro microrregional. Esses diagnósticos visavam ao conhecimento e à leitura da realidade local e microrregional, à identificação de problemas e potenciais dos setores prioritários para subsidiar a ação planejadora e as soluções desses problemas. Em 1982, a FJP e a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan/MG) elaboraram um documento de avaliação de impacto do programa Proeci.

Elaborado em 1991, o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (Prodemu), elaborado em 1991, ressaltou o fortalecimento da capacidade de



gestão dos governos locais por meio da capacitação institucional das associações microrregionais de municípios, buscando melhorar a interlocução técnica e política com os demais níveis de governo. A Fundação João Pinheiro (FJP) era o órgão responsável pelo apoio técnico aos governos locais para a formatação e implementação dos planos de ação dessas associações e dos planos de ação das prefeituras. Para isso, a FJP contava com competência técnica dos órgãos estaduais, entidades e empresas da sociedade para a elaboração conjunta de planos, programas e projetos de interesse dos municípios e do estado. A FJP e a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (Seam/MG) tentaram montar um programa de monitoria e avaliação das atividades do programa em busca dos devidos ajustes e das correções, da estruturação de novos planos e programas e de novas ações de impacto nos municípios. Dessa forma, o processo permanente de apoio ao desenvolvimento municipal estaria assegurado no Prodemu.

O Programa de Saneamento Ambiental, Organização, Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais (Somma), elaborado em 1993, teve uma lógica de concepção baseada no processo de modernização administrativa em busca do desempenho institucional das prefeituras. A FJP era a encarregada da assistência técnica com a elaboração do diagnóstico institucional e financeiro dos municípios, focando na capacitação dos recursos humanos, na formulação das políticas públicas e no monitoramento do projeto de desenvolvimento institucional dos municípios. Nesse último, a FJP e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) eram os responsáveis pela avaliação e análise dos Planos de Ações Estratégicas (PAE) e dos termos de referência dos projetos contemplados nesses planos.

Elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2000, o Projeto de Metropolização de Centros Médios com Proposta de Processos de Gestão a Partir do Caso do Vale do Aço de Minas Gerais apresentou análises que visavam a compreender o processo de gestão dessa região. Propunha-se também a identificar os arranjos institucionais para o contexto metropolitano, os instrumentos e principais atores envolvidos nesse processo, as relações entre Estado e sociedade construídas no território como potenciais de gestão de políticas públicas metropolitanas. Dos aspectos

e das ações explorados no marco conceitual do projeto, destacaram-se tanto a realização de dois *surveys* regionais para definir o perfil estrutural das comunidades locais, a avaliação do grau da capacidade institucional dos municípios quanto os conceitos do processo de participação social que enfatizaram as formas de sociabilidade, a vida associativa dos municípios, os estoques de capital social, o grau da cultura cívica da sociedade e a governança democrática.

O Plano de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (PDVJ), elaborado e publicado em 2017, pela Fundação João Pinheiro (FJP), de caráter multidimensional, enfatizou também o fortalecimento da capacidade institucional da administração municipal, dos órgãos públicos de políticas públicas e dos conselhos municipais para o alcance do desempenho institucional dos governos locais. Esse plano definiu uma pluralidade de estratégias e ações que permitiriam nortear a atuação do governo do estado de Minas Gerais para o desenvolvimento dos territórios desse vale. Essas estratégias e ações, propostas no plano, foram organizadas em cinco eixos de intervenção: recursos hídricos, desenvolvimento produtivo, desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, saneamento ambiental, habitação, cultura e segurança pública), infraestrutura econômica e gestão municipal. Nesse quinto eixo, as estratégias e ações referiam-se ao fortalecimento da arrecadação tributária municipal, à ampliação da capacidade institucional dos municípios na formulação, no planejamento e na implementação e avaliação das políticas públicas. Abordou-se uma dimensão econômica com suas análises das condições de produção e renda da população, uma dimensão social que contemplou o acesso aos serviços sociais, uma dimensão concernente à infraestrutura e, finalmente, uma dimensão relacionada à capacidade do Estado de cumprir suas funções com garantia da participação da sociedade.

O diagnóstico propositivo do PDVJ possui uma pluralidade de estratégias e ações que foram apresentadas e discutidas na realização das oficinas participativas com a presença dos atores governamentais e sociais do Vale de Jequitinhonha. Em 2017, a FJP realizou essas oficinas nos seis microterritórios do vale, incluindo reuniões por grupos temáticos e uma plenária em que as propostas das áreas temáticas foram apresentadas e discutidas. O conhecimento das realidades diferenciadas, por meio da

realização do diagnóstico propositivo, visava a detectar e ativar o potencial de recursos nos territórios: os físicos, humanos, econômicos, financeiros, tecnológicos e socioculturais. As oficinas contaram com a participação de representantes de órgãos estaduais, de instituições de ensino superior, dos secretários dos colegiados executivos eleitos nos fóruns regionais, das associações microrregionais de municípios e de diversas entidades atuantes na região.

Elaborado em 2012 pela FJP, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (Pdits-BH) contemplou o fortalecimento institucional da Empresa de Turismo de Belo Horizonte (Belotur), órgão municipal responsável pela política de turismo da prefeitura; o reforço institucional do Conselho Municipal de Turismo (Comtur- BH) e a implantação do Fundo Municipal de Turismo (Fumtur) em busca de proposição de políticas públicas e participação da sociedade no processo de planejamento. A FJP e a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur/MG) faziam parte dos órgãos públicos envolvidos no processo de fortalecimento da gestão pública. Ao longo do período de elaboração do plano, foram realizadas reuniões técnicas de acompanhamento do Pdits-BH com membros da Belotur, da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), do Comtur-BH e da FJP para alinhar os objetivos, as estratégias e as ações desse plano com as demandas reais do setor de turismo. No processo de participação e validação do plano, além da FJP, participaram também os órgãos governamentais envolvidos, o *trade* turístico, o Comtur-BH, as associações civis e as comunidades da área turística estudada.

Os três planos diretores participativos dos municípios de Tiradentes, Paraisópolis e Carrancas, elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP) entre 2014 e 2016, possuem metodologia e conteúdo semelhantes de caráter multidimensional e sistêmico. O objetivo central desses planos era a instituição de um instrumento de planejamento e orientação para o crescimento municipal em bases sustentáveis e que tivesse como princípios a sustentabilidade ambiental e social, a participação social e gestão democrática, a intersectorialidade das políticas públicas e o referenciamento do território urbano e rural. Esses planos apresentaram em sua leitura técnica (diagnósticos do perfil municipal) e em sua leitura comunitária (diagnósticos das

oficinas participativas) várias dimensões e temas que se desdobraram em análises, diagnósticos, ações e propostas de desenvolvimento para os municípios.

Os documentos do perfil municipal dos três municípios foram, de modo geral, organizados em seções com uma pluralidade de temas concernentes aos aspectos do perfil demográfico do município, da evolução histórica, do uso e da ocupação do solo urbano, da mobilidade e acessibilidade, da paisagem urbana, da cobertura vegetal urbana, do sistema de saneamento ambiental, da geração de emprego e renda, das finanças públicas municipais, da produção agropecuária, da análise institucional da política do turismo, da oferta e da demanda turística municipal, das políticas da cultura, dos esportes e lazer, da economia criativa; das políticas da saúde, educação, assistência social, habitação, segurança pública, criminalidade e defesa civil. Os aspectos do ambiente institucional da política urbana e do diagnóstico da estrutura organizacional da prefeitura e de seu relacionamento com o processo de participação e controle social foram igualmente analisados nesses planos diretores.

As oficinas participativas permitiram esclarecer os propósitos do plano diretor e dar oportunidade à sociedade organizada para opinar, discutir e debater as alternativas de desenvolvimento para o município. Essas oficinas buscavam obter uma visão dos seus habitantes contemplando os temas para discussão relacionados ao uso e à ocupação do território municipal, ao meio ambiente e saneamento urbano, ao desenvolvimento econômico (indústrias, comércio e serviços, artesanato e turismo), ao desenvolvimento social (educação, cultura, esporte e lazer, saúde pública, assistência social, segurança pública), ao patrimônio histórico e cultural, à habitação de interesse social, à mobilidade urbana e às formas de gestão municipal para a implantação e acompanhamento dos planos diretores.

A metodologia utilizada na dinâmica de grupos das oficinas participativas no município de Tiradentes foi praticamente a mesma aplicada em Paraisópolis e Carrancas. Os resultados dessa dinâmica visavam a apontar as prioridades definidas pelos participantes das oficinas para cada tema proposto considerando os aspectos positivos, negativos e as sugestões. A informação obtida desse procedimento foi

incorporada aos diagnósticos das dimensões temáticas do perfil municipal e, finalmente, às propostas dos planos diretores desses três municípios.

Alguns conceitos teóricos do processo de gestão municipal democrática foram igualmente abordados nos planos diretores com o objetivo de esclarecer os aspectos desse processo, em termos de capacidade de gestão e de planejamento dos governos locais. O fortalecimento do controle social, dos estoques de capital social e dos principais atores e das lideranças locais foram aspectos considerados também nos planos diretores. Neles, foi adotada uma metodologia que teve por objetivo medir e identificar o grau de atuação dos conselhos municipais de políticas públicas e o papel das organizações cívicas no processo participativo e democrático dos municípios. Esse estudo permitiu qualificar a natureza da vida associativa, o espírito cívico e a eficácia e a efetividade desses conselhos municipais e dessas organizações civis.

Se compararmos os aspectos, os conceitos e as dimensões dos conteúdos dos três planos diretores municipais com as dimensões e os componentes considerados no plano de turismo de Belo Horizonte Pdits-BH, conclui-se que, apesar do escopo e das escalas espaciais serem diferentes, esses quatro planos apresentam semelhanças e pontos diferentes de abordagens em alguns aspectos. Primeiro, no que concerne às semelhanças observa-se que o Pdits-BH considerou também os aspectos relacionados tanto ao fortalecimento institucional da Belotur e do Conselho Municipal de Turismo (Comtur-BH) para subsidiar a gestão do plano e as atividades de planejamento e turísticas da prefeitura quanto à reordenação institucional para a gestão do turismo, ao processo de capacitação para a atividade turística e à criação de canais de discussão e oficinas para assegurar a articulação entre os atores envolvidos.

Segundo, no que se refere às diferenças entre os quatro planos, existem certos aspectos e *nuances* marcados pela lógica da formulação do Pdits-BH, baseada em estratégias e ações dos seus objetivos instrumentais e finalísticos. Esses aspectos foram elucidados em dois componentes da concepção do plano relacionados tanto às linhas de ação e ao diagnóstico estratégico das ações para o desenvolvimento turístico em vista do alcance dos objetivos finalísticos, a gestão e coordenação interinstitucional quanto aos processos de monitoramento, de avaliação da implementação das ações

planejadas e de avaliação dos resultados alcançados do plano. Esse último componente referia-se à avaliação processual qualitativa da eficácia e da efetividade na implementação do Pdits que, finalmente, permitiria diagnosticar problemas e ajustes ao longo da realização das ações.

Tais diferenças ocorreram em razão da complexidade do conteúdo do Pdits, plano elaborado para uma grande metrópole, que, evidentemente, difere muito da escala espacial dos planos diretores, elaborados para realidades e especificidades municipais de menor escala.

As análises deste texto tiveram como foco a análise institucional e metodológica e constataram que o componente da modernização administrativa e o da capacidade institucional e de planejamento se mantiveram uníssonos em todos os planos e programas avaliados. Isso demonstra que a Fundação João Pinheiro, comprometida com o desenvolvimento do estado de Minas Gerais, vem, historicamente, atuando e contribuindo para a formulação de modelos metodológicos de planejamento municipal e regional que busquem maior efetividade, eficácia e desempenho institucional. Espera-se que essas análises e informações possam servir às instituições públicas, acadêmicas, entidades e empresas da sociedade e aos pesquisadores e atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas e no processo de gestão municipal.