



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus

INSTRUMENTO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO: análise do Projeto Integrado Vila Estrutural-PIVE

Brasília – DF

2011

Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus

**INSTRUMENTO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO: análise do
Projeto Integrado Vila Estrutural**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Profª Drª Magda de
Lima Lúcio

Brasília – DF

2011

Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus

Instrumentos de Gestão e Participação: análise do Projeto Integrado Vila Estrutural / Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus – Brasília, 2011.

46 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Profª. Drª. Magda De Lima Lúcio, Departamento de Administração.

1. Participação Social.2.Gestão Urbana.3.PIVE.I.Título.

Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO: análise
Projeto Integrado Vila Estrutural**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Anitilza Laby Neves Da Costa Tebus

Prof^a. Dr^a, Magda de Lima Lúcio
Professor-Orientador

Prof.Dr^o, Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Brasília, 13 de julho de 2011

À minha Família que é a razão da minha vida,
especialmente a minha mãe Hírdina, minha Irmã,
Maria dos Santos e o meu tio Fausto.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus Por ter me dado força e coragem para chegar até o aqui.

A minha orientadora, Magda de Lima Lúcio, pelo ensinamento.

Aos professores examinadores.

Ao grupo de projeto de extensão Universidade de olho no orçamento, em particular a professora Karla Lundgreen

A minha família em geral, pelo carinho.

A todos os meus conterrâneos e amigos que sempre estiveram comigo no momento de felicidade e tristeza e souberam compartilhar bons e maus momentos.

A minhas colegas de moradia, Bruna Danielle e Sylvia, pelo companheirismo e amizade.

A equipe do Programa Brasília Sustentável, em particular Drº Quijano e Drª Márcia, pela disponibilização dos documentos.

Ao governo Brasileiro pela oportunidade

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma para que este trabalho se realizasse.

Democracia serve para todos ou não serve para nada.

Herbert José de Souza, o Betinho

RESUMO

Este trabalho faz parte de um estudo de caso elaborado com o objetivo de Identificar os instrumentos de gestão participativa utilizados pelo Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), parte integrada do Programa Brasília Sustentável e analisar a capacidade desses instrumentos na viabilização dos objetivos governamentais propostos no mesmo. Para realização do trabalho, foi feita pesquisa documental nos relatórios recolhido nos arquivos interno da Adasa e pesquisa bibliográfica sobre instrumentos de gestão urbana e ambiental, instrumentos de participação, participação social, e outros temas relacionados. Em seguida foi feito um confronto entre os dados encontrados nos relatórios e os encontrados na literatura. Os resultados revelaram que houve participação da população, porém em baixa proporção. Sugeriu-se, portanto, que sejam criados mecanismos que incentivem a participação da população nas ações públicas, e que sejam adotadas metodologias adequadas de forma a garantir, uma participação efetiva por parte dos cidadãos.

Palavras-chave: Participação Social. Gestão Urbana. PIVE.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADASA - Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal

BELACAP- Serviço de Ajardinamento e Limpeza Urbana de Brasília

EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental /Relatorio de impacto Ambiental

ETE- Estação de Tratamento de Esgotos

GDF- Governo do Distrito Federal

IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PIVE - projeto Integrado Vila Estrutural

SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

SEMARH - Secretaria de meio Ambiente e Recurso Hídricos

TERACAP- Companhia Imobiliária do Distrito Federal

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e Cultura

ZHISP- Zona Habitacional de Interesse Social e Público

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	Contextualização do Assunto	10
1.2	Formulação do problema	13
1.3	Objetivo Geral.....	14
1.4	Objetivos Específicos	14
1.5	Justificativa	14
2	INSTRUMENTOS DE GESTÃO.....	16
2.1	Instrumentos Utilizados no Programa que favorecem a Participação Social ..	17
2.1.1	Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.....	18
2.1.2	Plano Diretor	20
2.1.2.1	Zoneamento.....	21
2.1.2.2	Densidade.....	23
2.1.3	Audiências Públicas, Consultas Públicas, e Reuniões.....	25
2.2.	A relevância da Participação nos processos de decisões Governamentais ..	29
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	33
3.1	Caracterização da organização, setor ou área	33
3.2	Participantes.....	34
3.3	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	35
3.4	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	35
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	36
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	38
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

O conceito da participação social tem sido definido por vários autores na literatura. Muitos são os conceitos de participação encontrados atualmente e todos eles compartilham uma idéia central: a participação social é o processo pelo qual a comunidade é convidada a participar das decisões governamentais envolvendo a provisão de serviços públicos ou da elaboração de políticas públicas, garantindo assim a democracia e transparência nos serviços prestados pelo Estado.

Valla (1993 apud PRESOT; WESTPHAL, 2005) define a participação como instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático. Para o autor o Estado deve criar um conjunto de mecanismos participativos visando à incorporação dos cidadãos aos programas de governo local.

De acordo com Costa et al (2009), participação é um referencial da ampliação do acesso de setores populares, dentro da perspectiva do desenvolvimento social, do fortalecimento de mecanismos democráticos e de maior eficiência na execução de políticas públicas.

Para Morón e Duarte (apud MODESTO, 1999), não é simples definir, mesmo em termos operacionais, um conceito útil de participação popular na administração pública. Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer.

A Constituição Federal de 1988 veio instaurar elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais brasileiras, fundamentadas nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Além disso, ela estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007).

O Estatuto das Cidades regulamentando os Art.182 e 183 da Constituição Federal de 1988 contempla a participação social nas ações relativas ao desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Esta pesquisa apresenta um estudo de caso realizado sobre Projeto de Intervenção na Vila Estrutural (PIVE), parte integrada do Programa Brasília Sustentável, que tem principal objetivo assegurar a qualidade dos recursos hídricos do Distrito Federal e entorno, promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do território. A pesquisa buscou identificar os instrumentos de gestão utilizados no Programa “Brasília Sustentável” e analisar se favoreceram a participação social.

1.1 Contextualização

O Governo do Distrito Federal preocupado com o crescimento desordenado do DF e de região metropolitana de Brasília elaborou o programa “Brasília Sustentável” com vistas a atender as crescentes demandas do DF, relacionadas a problemas de urbanização desordenada e a crescentes taxas de migração das pessoas derivadas do DF e de outras regiões do Brasil para o entorno.

O Programa Brasília Sustentável faz parte da estratégia do Governo do Distrito Federal para assegurar a proteção dos recursos hídricos nas Bacias dos Rios Descoberto e Paranoá.

Algumas peculiaridades do Distrito Federal foram destacadas no desenvolvimento do Programa, e dizem respeito: a condição de Brasília como Capital da República com plano urbanístico considerado patrimônio da humanidade pela UNESCO; às peculiares características ambientais do seu território com 80% deste considerado como unidade de conservação e berço das três maiores Bacias Hidrográficas do país, o que confere aos recursos hídricos a condição de atributo ambiental estratégico.

Descrição do Programa

O Programa “Brasília Sustentável” foi elaborado pelo governo do Distrito Federal em parceria com o Banco Mundial, aprovado em 25 de agosto de 2005, com previsão de término para 31 de março de 2011, porém, em novembro de 2010, o programa foi prorrogado para o final de 2011, uma vez que ainda estavam pendentes algumas metas do projeto, como reassentamento das famílias da Estrutural que moram em locais impróprios. O programa foi criado com o objetivo

de assegurar a qualidade dos recursos hídricos do DF e Região Metropolitana de Brasília, promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do território. O valor total dos investimentos do Programa são da ordem de U\$ 158,880 milhões de dólares, sendo o empréstimo de US 57,643 milhões de dólares e outros restantes financiados pelo GDF.

Para alcançar esses objetivos foram previstos investimentos em políticas de desenvolvimento regional, regulamentação e planejamento, com treinamento e capacitação profissional. Foram também alocados recursos para a restauração e proteção e áreas ambiental e socialmente vulneráveis, com intervenções dirigidas para o combate à pobreza, sendo focalizadas nas bacias hidrográficas dos lagos Paranoá e Descoberto.

O programa possui quatro componentes de intervenção, além do componente de gerenciamento, obrigatório para qualquer programa de financiamento do Banco Mundial. Primeiro componente, políticas de desenvolvimento institucional, diz respeito à gestão do desenvolvimento territorial, gestão ambiental e de recursos hídricos, e saneamento ambiental. Segundo componente inclusão social, envolve a implantação do Projeto Integrado Vila Estrutural e do projeto de apoio aos catadores de lixo do aterro do Jóquei. Terceiro componente, proteção dos recursos hídricos por sua vez, abrange o esgotamento sanitário em águas lindas e Vicente Pires, fechamento do aterro do Jóquei e construção do novo aterro, e tratamento de lado das ETE. Finalmente, o quarto componente gerenciamento, monitoria e avaliação, envolve o fortalecimento, capacitação institucional e monitoramento do programa, fiscalização e supervisão de obras, auditoria a avaliação do programa.

O Segundo componente é o foco desta pesquisa (Projeto Integrado Vila Estrutural PIVE). Esta é uma intervenção na região considerada de maior invasão do Distrito Federal causando um crescimento urbano desordenado, e provocando sérios problemas de saúde para a população residente no local por falta de saneamento básico habitações precárias etc, bem como a degradação do meio ambiente.

Programa Integrado Vila Estrutural-PIVE

Para melhor atender os objetivos propostos no segundo componente foi elaborado Projeto Integrado da Vila Estrutural (PIVE). O PIVE é a principal intervenção do componente inclusão social e redução da pobreza neste programa.

Esta intervenção tem como finalidade a regularização fundiária da Vila Estrutural com ampla participação da comunidade, englobando aspectos urbanísticos, ambientais, socioeconômicos e jurídico-legais, em decorrência do entendimento da comunidade do Distrito Federal de que essa ocupação desordenada é um fato concreto que deve ser enfrentado como a melhor forma de mitigar os impactos ambientais que afetam o Parque Nacional de Brasília (PNB), assim como a desativação do lixão do Jóquei, instalado na Vila Estrutural com o caráter provisório e que hoje se tornou em um dos maiores problemas a ser resolvido pelo Governo do Distrito Federal. Salienta-se que a ampla participação na implementação de projetos classificados na categoria em que o programa Brasília sustentável se encontra (classificou o programa como sendo da categoria “A”, que dizem respeito a projetos relacionados à proteção do meio ambiente), se dá por meio de instrumentos de participação como audiências públicas, consultas públicas, reuniões aplicação de questionários realização de entrevistas etc., com objetivo de discutir, colher opiniões e sugestões sobre as obras e ações que estavam previstas no projeto a serem desenvolvidas na Vila Estrutural, promovendo assim a participação da sociedade em geral na elaboração de políticas públicas e na prestação e provisão de serviços públicos. Vale destacar aqui também, alguns instrumentos como: o plano diretor, zoneamento, densidade e estudo prévio de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (eia/rima), que embora não sejam instrumentos de participação, implica a participação na sua aplicação quando for julgado necessário pela autoridade administrativa, uma vez detectada a sua relevância.

Breve Histórico da Vila Estrutural

A Vila Estrutural, surgiu na década de 1960/70, por meio da invasão e ocupação desordenada de lotes por então catadores de lixo que sobreviviam de resíduos depositados no chamado aterro do Jóquei. Em 1993 foram cadastradas 393 famílias residentes, das quais 149 sobreviviam da atividade da coleta de lixo. A partir de então, a ocupação foi se consolidando. Em 1994 o número de famílias residentes duplicou e passou para cerca de 700 devido ao aumento do número de catadores e à fixação de pequenas chácaras no local.

No final de 1994, a invasão sofreu significativo processo de ocupação desordenada. Neste período, pessoas sem-teto, lideradas por deputados distritais,

ocuparam com barracos de madeirite a antiga invasão. O governo recém-eleito então lutou para remover os invasores, mas o número de barracos continuou crescendo.

Com o intuito de finalizar essa crescente invasão desordenada, de julho de 1997 a setembro de 1998, o Governo desencadeou a operação tornado, coordenada pela Polícia Militar do DF. Essas e outras medidas consideradas de impopulares foram adotadas pelo governo com o intuito de defender a propriedade do GDF e preservar o meio ambiente. Nenhuma das tentativas de retirada da população por parte do governo teve sucesso. Desde então, diversos projetos de fixação da Vila foram à Câmara Legislativa.

Com o passar do tempo, a população foi crescendo e em 2003 havia uma população estimada de 25.132 habitantes segundo levantamento da SEDUH. Em 2007 a população estimada da Vila Estrutural era de 35.000 habitantes.

Com a intervenção do governo por meio da implementação do programa Brasília sustentável e pressão dos moradores da Vila, em 2006 a Vila Estrutural foi regularizada por meio da Lei Complementar n.º 715, de 24 de janeiro de 2006.

A Vila Estrutural, na condição em que foi instalada, apresenta graves riscos ambientais por situar-se na proximidade do Parque Nacional de Brasília, do aterro do Jockey Clube (lixão), que contamina as águas superficiais e subterrâneas da região; e do poliduto da Petrobrás, que representa um perigo potencial à comunidade e ao meio ambiente em razão dos efeitos nocivos que os mesmos produtos podem trazer a comunidade.

1.2 Formulação do problema

Os instrumentos de participação utilizados no projeto favoreceram, de acordo com a proposta do Programa, a ampla participação da sociedade comunidade da Vila Estrutural?

1.3 Objetivo Geral

Identificar os instrumentos de gestão participativa utilizados pelo PIVE e analisar a capacidade desses instrumentos na viabilização dos objetivos governamentais propostos no mesmo.

1.4 Objetivos Específicos

- ❖ Identificar os instrumentos de gestão com foco na participação utilizados no programa Brasília Sustentável;
- ❖ Verificar se há correspondência entre os instrumentos de gestão e os objetivos governamentais (viabilidade);
- ❖ Verificar se os instrumentos favoreceram a participação social na sua implementação.
- ❖ Avaliar a importância da participação cidadão na implementação dos instrumentos.

1.5 Justificativa

O Distrito Federal, e particularmente Vila Estrutural enfrentam hoje, os problemas típicos de invasões, ou seja: infra-estrutura de saneamento precária, escassez de empregos, deficiência nos serviços de saúde, educação e transporte, problemas relacionados com a violência urbana que escapam ao controle do Estado. Dados coletados no relatório de impacto ambiental realizado na Vila Estrutural em 2004 mostrou que a Estrutural era um dos locais mais violentos do Distrito Federal. Em entrevista ao jornal de Brasília (2002) um dos moradores ressaltou que as mortes e tiroteios à noite eram constantes, e o tráfico de drogas ocorriam na região sem maiores limites. Dados apresentados pelo IBGE em 2000 mostram que na Estrutural registravam 84 homicídios para cada 100.000 hab. Isto revela uma das faces mais cruéis da Estrutural, descoberta por meio dos relatos angustiados dos seus moradores que tinham que conviver com esta situação sub-humana.

Para tentar por fim a esta situação, o Governo do Distrito Federal, passou a dar mais vigilância aos problemas relacionados com a Estrutural. Os planos e projetos que estudavam a viabilização da Vila Estrutural passaram a ter prioridade entre os órgãos do Governo de Distrito Federal envolvidos com a questão. No entanto depois de algumas intervenções do GDF nesta comunidade, se nota que grande parte da população, vive atualmente em condições extremamente precárias, no que diz respeito à moradia, saneamento básico e outros problemas como educação, saúde, desemprego e etc.

O foco em instrumentos de gestão utilizados no Programa Integrado Vila estrutural,justifica-se pelo fato de se quer verificar e entender como se dá a relação entre governo e a comunidade da Vila Estrutural. Ou seja, como ou por que meio o governo tem desenvolvido as ações e programas nessa comunidade quais instrumentos estão sendo utilizados e se os mesmos favorecem a participação social e caso haja a participação saber se elas são mesmo efetivas ou se são meramente cumprimento de protocolo.

Soares (2002) argumenta que participação, é uma consequência da insuficiência da democracia representativa reinante no final do Século XX e decorre da exigência da presença direta dos particulares na tomada de decisões coletivas, através das audiências públicas, por exemplo.

Além do mais a escolha do tema justifica-se por se tratar de um tópico que terá ampla contribuição na minha vida profissional e no desempenho das minhas funções como futura gestora publica.

2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

O Governo utiliza ampla variedade de instrumentos para atingir seus objetivos políticos, indo de métodos indiretos, tais como a persuasão e induções financeiras, até métodos mais diretos envolvendo a provisão de serviços governamentais (LINDER ; PETERS, 1989).

O termo instrumentos pode ser encontrado em alguns estudos acadêmicos, porém, cada autor o define de acordo com o foco do seu trabalho.

Na concepção de Lascoumes e Le Galés, (2006), instrumento de ação pública, são dispositivos meios de operacionalização e técnicas utilizados para implementar a ação pública.

Para Motta (2002 apud Riva et al, 2007) instrumentos, no âmbito das políticas públicas, são ferramentas utilizadas para atingir os objetivos definidos para uma dada política. Para efeito deste trabalho utilizaremos a definição de instrumentos que os classificam quanto à participação.

Linder e Peters, (1989) destacam que a maioria dos acadêmicos está ciente, hoje, que o governo tem um número de instrumentos à sua disposição, e que essas ferramentas incorporam diferentes mecanismos para alcançar um objetivo de políticas públicas. Alguns desses instrumentos estão previstos em lei, e outros, emergem apenas para dar resposta a uma demanda, e acabam sendo adotados como um instrumento legal. Porém poucos instrumentos são limitados a uma única função ou a servir um único objetivo de cada vez (LINDER; PETERS, 1989). Diante desta ressalva percebe-se que identificar o instrumento político realmente empregado em certa circunstância não é uma tarefa simples. Todavia foram identificados neste trabalho, alguns instrumentos de gestão urbana e ambiental e outros de participação que serão apresentados no próximo tópico.

2.1 Instrumentos Utilizados no Programa que favorecem a participação Social

Para atender os requisitos propostos no segundo componente foi criado Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE). PIVE parte integrada do programa Brasília

Sustentável, veio agregar o projeto de urbanização da Vila Estrutural, com reassentamento de algumas moradias e implementação de obras de saneamento e infra-estrutura, e enquadra-se aos objetivos e metas da política habitacional do Governo do Distrito Federal - GDF, aprimorando o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano do DF. O projeto se ajusta na categoria desenvolvimento urbano se levado em consideração as suas metas e objetivos

De acordo com os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e reafirmados no Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 10/07/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana), pode-se definir a gestão urbana como um conjunto de atividades e procedimentos que visam garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, através do ordenamento do uso, da ocupação e da expansão do solo urbano.

Na concepção de Acioly (1998.p.75), gestão urbana pode ser definida como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de uma cidade. Ela visa a garantir não somente a administração da cidade, como também a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos possam desenvolver e maximizar suas vocações de forma harmoniosa.

Davey (apud ACIOLY, 1998.p.75), afirma que a gestão urbana diz respeito a política, planos, programas e práticas que procuram assegurar que o crescimento populacional acompanhado pelo acesso à infra-estrutura, habitação e emprego.

Vale ressaltar que a gestão urbana compete aos três níveis governamentais da Federação: União, Estados e Municípios. No entanto, o que possui maior competência são os Municípios, uma vez que é da sua responsabilidade a elaboração do Plano Diretor, constitucionalmente reconhecido como instrumento básico da Política Urbana (CAMPOS et al, 2002).

Durante a realização do Programa foram utilizados um contingente de instrumentos técnico, entre eles instrumentos de gestão territorial urbana e habitacional, que por sua vez integram outros instrumentos como, de gestão ambiental, como: plano diretor, zoneamento e densidade estudo prévio de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (eia/rima). Embora o objetivo do trabalho seja identificar os instrumentos de gestão participativa, esses instrumentos serão descritos no estudo, pois apesar de -se tratar de instrumentos de ordem técnica,

quando for julgado necessário pela autoridade administrativa, serão utilizados instrumentos de participação na implementação dos mesmos. Foi identificada também a presença de instrumentos de gestão voltados para a participação, tais como: audiências públicas, consultas públicas, reuniões, encontros com a população, questionários e entrevista. Destaca-se que esses instrumentos de participação foram retirados dos documentos do programa (relatórios) e de acordo com a literatura revisada, constituem formas e instrumentos de participação.

2.1.1 Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA

Como instrumento de gestão ambiental foi identificado o estudo prévio de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (eia/rima). Eia/rima é um dos instrumentos da política Nacional do Meio Ambiente e foi instituído pela RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86, de 23/01/1986. De acordo com esta resolução, as atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas de significativo potencial de degradação ou poluição (como é o caso de urbanização da Vila Estrutural) dependerão do estudo prévio de impacto ambiental (eia) e respectivo relatório de impacto ambiental (rima) para seu licenciamento ambiental. Neste caso o licenciamento ambiental apresenta uma série de procedimentos específicos, inclusive realização de audiência pública, e envolve diversos segmentos da população interessada ou afetada pelo empreendimento. Ainda de acordo com esta resolução, as audiências públicas ambientais, têm o objetivo de expor os estudos e o relatório de impacto ambiental e discutir com a população envolvida, as características e os prováveis impactos ambientais de determinados empreendimentos, buscando incorporar demandas das comunidades afetadas de forma a assegurar a viabilidade do empreendimento bem como subsídios para sua análise técnica. Está disposta nessa resolução também que, o órgão licenciador determinará, sempre que necessário, a realização de uma ou mais audiências públicas.

Atendendo a um dos componentes do programa (Intervenção na Vila Estrutural) foi realizado o licenciamento ambiental para implantação da Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP, denominado Vila Estrutural, pela

Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH. Esse licenciamento foi feito com o objetivo de avaliar a viabilidade ambiental de fixação ou não da Vila Estrutural, abordando a questão habitacional do Distrito Federal e o problema das ocupações irregulares do solo, desafio de grandes dimensões e complexidade, face às pressões sobre seus atributos naturais e às restrições de ordem legal, urbanística e ambiental. Vale destacar que de acordo com o relatório de impacto ambiental realizado na Vila Estrutural este processo de licenciamento que inclui o estudo de impacto ambiental, aconteceu em parceria com a população através de participação nos encontros e reuniões coletivas e setorializadas .

Dados do relatório de impacto ambiental realizado na Vila Estrutural mostram que foram realizadas duas reuniões com lideranças comunitárias e uma com moradores, para levantamento dos anseios, expectativas e problemas da Estrutural. Ainda de acordo com os dados do referido relatório, a reunião com os moradores contou com a presença de 40 participantes, que tiveram oportunidade de expor suas ideias, desejos, angústias, interesses, pontos de vista e posicionamentos em relação à Estrutural.

O resultado do (eia/rima) realizado pelo programa para dar início às ações na Vila Estrutural sugeriu três alternativas.

A primeira alternativa seria manutenção das condições em que a Vila Estrutural se encontrava no momento da elaboração do relatório. Neste cenário, a alternativa seria a permanência das ocupações já existentes na Invasão da Vila Estrutural, independentemente de estarem situadas em locais em desacordo com a legislação urbanística ou em locais com restrições ambientais (EIA/RIMA, 2004). Segunda alternativa seria a remoção completa da vila estrutural. Neste cenário, a proposição seria a remoção total de todas as edificações e obras de infra-estrutura já realizadas para outras áreas urbanas do Distrito Federal. Toda a área seria desocupada e recuperada ambientalmente. Também seriam realocadas todas as chácaras existentes no entorno da Vila Estrutural para outras áreas rurais, disponíveis no DF. A terceira alternativa seria uma urbanização planejada. A proposta para este cenário seria a realocação apenas das edificações que estão em desacordo com critérios ambientais ou aquelas que, comprovadamente estejam em áreas de risco ou em áreas protegidas pela legislação. Os lotes situados na malha urbana central da Vila, que apresentam um padrão de parcelamento ortogonal,

poderiam permanecer em seu local original, necessitando apenas de pequenos ajustes (EIA/RIMA, 2004).

Vale ressaltar que Órgãos do Governo Federal (SEDUH, BELACAP, TERRACAP), políticos, lideranças comunitárias e moradores da Vila Estrutural foram os segmentos sociais que se manifestaram a favor da terceira alternativa, levando-se em consideração que a mesma permitirá intervenções na paisagem para minimizar os impactos instalados pela ocupação desordenada da Invasão.

2.1.2 Plano Diretor

O Plano Diretor foi outro instrumento utilizado pelo programa. Segundo art.182 da Constituição Federal de 1988, o plano diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

De acordo com Sant'ana (2006 apud GARCIA et al, 2010) os principais objetivos do plano diretor municipal são: orientar a política de desenvolvimento do Município; garantir a função da propriedade urbana; promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade; garantir o bem-estar do município e a melhoria da qualidade de vida; assegurar que as ações relativas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo ocorram de forma planejada e participativa; garantir aos cidadãos canais de acesso para participação na formulação das políticas públicas; promover a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e construído; garantir que os benefícios e ônus decorrentes de obras e serviços municipais sejam distribuídos de forma justa à população; coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor; Incentivar a produção agropecuária, levando em conta as características ambientais.

Para Braga (1995) o plano diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo precípuo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana, ou seja, o plano diretor deve ser antes de tudo, um instrumento de gestão democrática da cidade. Nesse sentido, de acordo com o autor é importante salientar esses dois aspectos do Plano: a transparência e a participação democrática.

A transparência é um atributo fundamental em qualquer política pública. Desse modo, um objetivo essencial do plano diretor deve ser o de dar transparência à política urbana, na medida em que esta é explicitada num documento público, em uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento da cidade, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais, esta é uma virtude básica de um bom plano diretor. Diretrizes e prioridades para o crescimento e expansão urbana, sempre existiram, com plano ou sem plano, a diferença é que com um plano, estas se tornam públicas. O plano diretor deve ter o papel de livro de regras no jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido à lei do mais forte.

O aspecto da democratização é fundamental, pois só ele garante a transparência necessária das regras do jogo. A democratização efetiva do planejamento se dá pela participação da sociedade no processo, o que, pelo menos em tese, é garantido pela Constituição Federal (no Artigo 29) e, como se verificou, pelo Estatuto da Cidade (garantido apenas quando se julgar necessário). Só a participação ativa das entidades representativas da sociedade na elaboração do plano diretor garante sua legitimidade e propicia condições para sua efetiva implementação.

Abstraindo-se diversos enfoques que caracterizam o Plano Diretor, como ser participativo, político, ideológico e ecológico, pode-se vê-lo como uma das formas de exercício das políticas públicas, configurado como um instrumento que pretende promover o adequado planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (FRANZONI, C.; FRANZONI, A., 2007).

Vale ressaltar que há um aspecto essencialmente intrínseco ao plano diretor que é a ordenação do uso e ocupação do solo urbano, processo mais conhecido como zoneamento urbano.

2.1.2.1 Zoneamento Urbano

O conceito teórico do plano diretor inclui o zoneamento como ferramenta indispensável para a sua execução (CARVALHO, 2000, apud GARCIA et al, 2010). zoneamento urbano tem como principal finalidade ordenar o crescimento e o desenvolvimento das cidades. (GARCIA et al, 2010) .

O zoneamento não constitui apenas um instrumento da política urbana, como prevê o estatuto da cidade, como também, constitui um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (zoneamento ambiental) (MACHADO, 2008 apud GARCIA et al, 2010). No âmbito municipal, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao poder público competência para, através do plano diretor, promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (zoneamento), visando à proteção da qualidade de vida da população. Como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o zoneamento consiste na divisão de um território em subáreas, em razão das características ambientais e socioeconômicas do local.

Na concepção de Carvalho e Braga (2001), o zoneamento urbano é, certamente, o mais difundido instrumento urbanístico e, também, o mais criticado, tanto por sua eventual ineficácia, quanto por seus efeitos perversos (especulação imobiliária e segregação socioespacial). Ainda de acordo com o autor sua forma mais tradicional é o zoneamento de uso e ocupação do solo, de matriz funcionalista, que prevê uma segregação de usos industrial, comercial e residencial com maior ou menor grau de flexibilidade. Em termos de sua implementação, o zoneamento usualmente é definido em duas escalas: a primeira, denominada de macrozoneamento, que consiste na delimitação das zonas urbana, de expansão urbana, rural e macrozonas especiais (geralmente de proteção ambiental) do município. A segunda, o zoneamento propriamente dito, que irá estabelecer as normas de uso e ocupação para cada macrozona, em especial da zona urbana, já que sobre a zona rural o poder local possui pouca competência regulatória.

De acordo com Braga (2002), embora o zoneamento de usos seja o que mais diretamente coloca as questões de natureza ambiental, outro aspecto fundamental, ao qual se dá muitas vezes pouca atenção, é o zoneamento de ocupação é o instrumento a qual determina o grau de adensamento das zonas urbanas através da fixação de índices urbanísticos. São considerados instrumentos intrínsecos ao plano diretor: o zoneamento e a densidade.

2.1.2.2 Densidade

De acordo com Acioly (1998, p.16) a densidade é um dos mais importantes indicadores de parâmetros de desenho urbano a ser utilizado no processo de planejamento e gestão dos assentamentos humanos. O autor argumenta ainda, que a densidade serve como um instrumento de apoio à formulação e tomada de decisão por parte dos planejadores urbanos, urbanistas arquitetos e engenheiros no momento de formalizar e decidir sobre a forma e extensão de uma determinada área da cidade. Serve também como um instrumento para avaliar se a eficiência de desempenho das propostas e /ou projetos de parcelamento do solo.

O controle da densidade de ocupação de cada zona de uso é normalmente feito de acordo com Campos et al, (2002) através da especificação e controle dos índices urbanísticos como: coeficiente de aproveitamento; taxa de ocupação; recuo; área mínima de lote; gente mínima de lote e o gabarito. Onde o coeficiente de aproveitamento é a razão entre a área construída e a área do lote, na qual a área construída é a soma das áreas dos pisos cobertos do edifício. Taxa de ocupação é a razão entre a área ocupada e a área do lote, na qual a área ocupada é a área da projeção horizontal do edifício no lote. Recuo é a distância que separa as divisas do lote da projeção horizontal do edifício, podendo ser frontal, lateral ou de fundos. E finalmente o gabarito indica geralmente a altura máxima permitida dos edifícios, podendo ser indicado pelo número de pavimentos ou pela altura em metros. Muitas vezes é indicado em proporção à largura do logradouro. É adotada com menor frequência do que os demais índices.

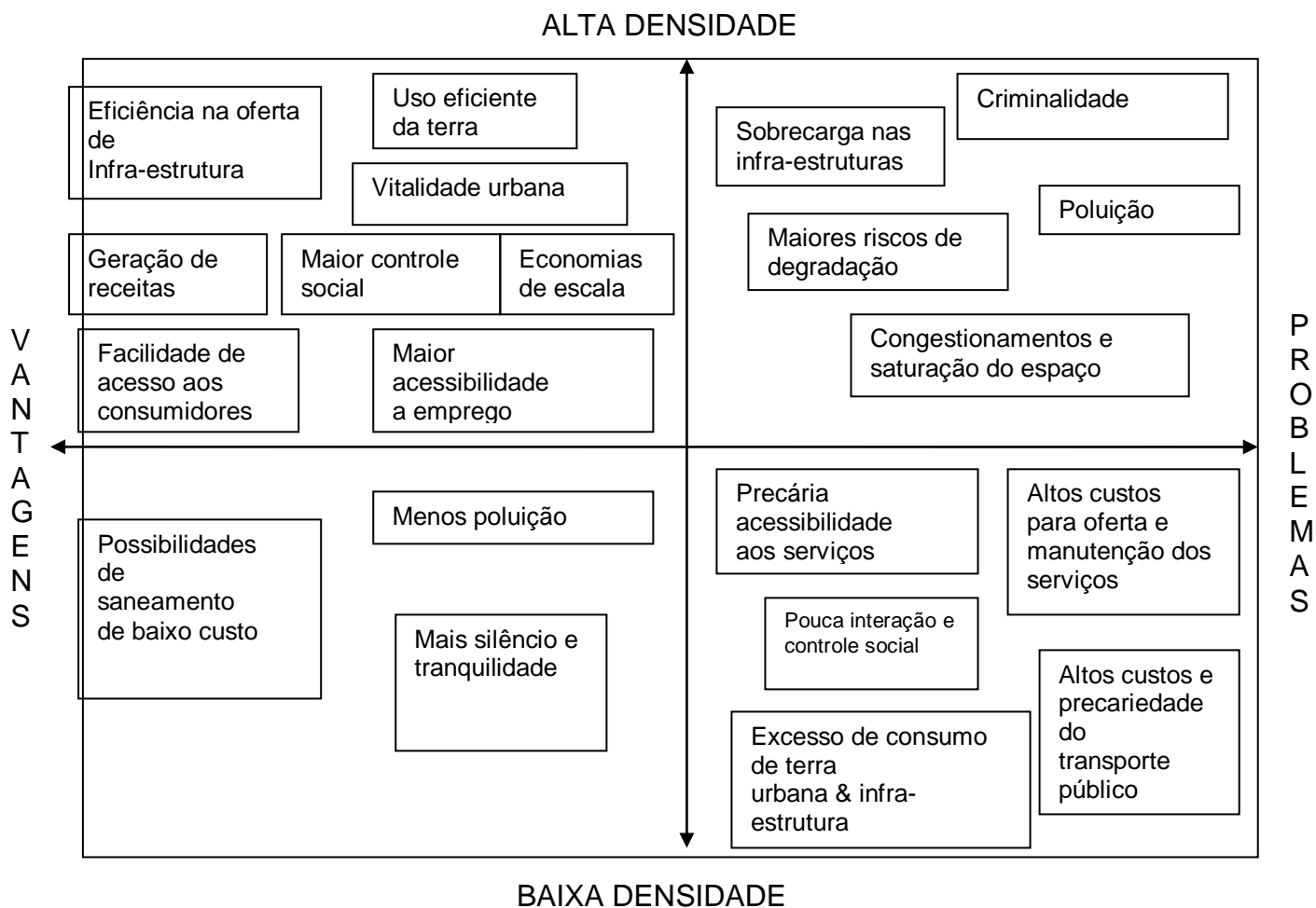
Acioly & Davidson (1998), ressaltam que a questão da densidade urbana é um assunto sujeito a muitas interpretações:

Decisões tomadas nessa área podem ter um impacto significativo na saúde, meio ambiente, na produtividade das cidades e no processo de desenvolvimento humano como um todo (...). Por um lado, as densidades urbanas afetam diretamente os processos de desenvolvimento, tanto ao nível da cidade quanto do bairro, como, por exemplo, o congestionamento, a falta de espaço de lazer, a baixa qualidade ambiental, etc. Por outro lado, são também afetadas

por imperfeições das políticas de habitação e fundiárias urbanas, por ineficiência de gestão e planejamento urbano...(Op. Cit. pg. 10)

Para Carvalho e Braga (2001) de maneira geral deve-se procurar no zoneamento um equilíbrio nas densidades de uso do solo. Se, do ponto de vista ambiental, as baixas densidades apresentam algumas vantagens relativas (menor impacto ambiental e maior possibilidade de áreas verdes e de lazer), do ponto de vista socioeconômico, as baixas densidades apresentam, do mesmo modo, algumas vantagens que não podem ser negligenciadas (principalmente a maior eficiência na alocação de infra-estrutura urbana).

Fig 1 : Vantagens e Desvantagens da Baixa e Alta Densidade



Fonte: ACIOLY, C. DAVIDSON, F., 1998

2.1.3 Audiências Públicas, Consultas Públicas e Reuniões

Na administração pública a audiência pública é um instrumento de conscientização comunitária e funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público. Então, de um lado, tem-se uma metodologia de esclarecimento de determinadas questões através da presença dos interessados, e, de outro, uma administração que, anteriormente, se mantinha distante dos assuntos cotidianos dos cidadãos, e, agora, se preocupa com o interesse comum, a exemplo do serviço público de eletricidade (SOARES, 2002).

Moreira Neto (apud BATISTA, 2006) define audiência pública como um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o poder público a uma decisão de maior aceitação conceitual.

Soares (2002), em seu artigo “A Audiência Pública no Processo Administrativo”, conceitua e caracteriza a audiência pública da seguinte forma:

“A audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.”

A audiência pública ambiental é uma das etapas do processo de concessão da licença ambiental para atividades que exerçam influência no meio-ambiente.

De acordo com Batista (2006) é importante destacar que a audiência pública exige a participação concreta dos cidadãos, isto é, não se trata de mero procedimento formal que se destina a cumprir requisito da Lei. Cuida-se de mecanismo de efetiva democratização do procedimento, razão pela qual devem ser utilizados todos os meios viáveis a real participação popular, isto é, deve ser dada a palavra aos presentes, para exporem o que considerarem conveniente; deve ser publicado edital ou exposto aviso à comunidade, de modo que os cidadãos, de fato, tomem conhecimento da data e do local em que a mesma se realizará; deve ocorrer em local acessível a todos; deve-se dar conhecimento prévio à população do estudo

de impacto ambiental, para que todos tenham subsídios para a discussão; enfim deve-se cuidar para o sucesso da audiência pública e para a consistência dos debates, tendo-se sempre como foco a proteção do meio ambiente.

Para Soares (2002) o que qualifica a audiência pública, nesse contexto, é a participação oral e efetiva do público no procedimento ordenado, como parte no sentido jurídico, e não meramente como espectador. É indispensável, assim, para que se realize a audiência pública, propriamente dita, a efetiva participação do público. Não se caracterizará como tal a sessão que, embora aberta ao público, o comportamento dos presentes seja passivo, silencioso, contemplativo. Nesse caso, será apenas uma audiência. Igualmente, se não se observar um formal e previamente estabelecido procedimento, também não se estará diante de uma audiência pública, mas de mera reunião popular, com livre troca de opiniões entre o administrador e os particulares acerca de determinado tema.

Inspirado no modelo administrativo argentino, Mazzilli (apud SOARES, 2002) sugere um roteiro básico para a audiência pública a cargo do Ministério Público, consistente da publicação do aviso de realização da audiência contendo a finalidade, resumo do regulamento, data e local do ato; expedição de ofícios, convites e convocações; coordenação dos trabalhos, inclusive a elaboração da pauta das atividades, registro das presenças, tomada de depoimentos, recebimento de documentos e lavratura da ata; e elaboração da conclusão, com divulgação da decisão tomada.

Considerando que a audiência pública serve à função administrativa, inclusive quando destinada ao controle e regulação dos serviços de utilidade pública privatizados, Gordillo (apud SOARES, 2002) ressaltam que ela deve se realizar à moda do processo judicial oral e seguir os princípios jurídicos de caráter geral, tais o devido processo legal, publicidade, oralidade, simplicidade das formas, contraditório, participação do público, instrução, impulso oficial, economia processual e, via de regra, gratuidade. Além disso, a publicidade é princípio da administração pública e deve ser seguido em todos os procedimentos de natureza administrativa, sendo, a audiência pública um importante instrumento para tornar público o procedimento de licenciamento ambiental que possa vir a prejudicar a coletividade.

Soares (2002) adverte que convém distinguir audiência pública de consulta pública. Embora ambas constituam formas de participação popular na gestão e controle da administração pública, não se confundem.

A audiência pública propicia o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, considerado o interesse público de ver debatido tema cuja relevância ultrapassa as raias do processo administrativo e alcança a própria coletividade. Cuida-se, no fundo, de modalidade de consulta pública, com a particularidade de se materializar através de debates orais em sessão previamente designada para esse fim. A oralidade, portanto, é seu traço marcante.

A consulta pública, por seu turno, tem a ver com o interesse da administração pública em compulsar a opinião pública através da manifestação firmada através de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo. No art. 2º, XIII, Na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) consta a realização de audiência pública com a “população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

Entende-se também, diante da existência de pressupostos para convocação da audiência pública, que ela não pode ser realizada para outra finalidade que não a prevista em lei, isto é, debater relevante matéria do processo. Se a intenção do administrador for outra, como, meramente, colher opiniões especializadas ou transmitir informações aos particulares, há - de lançar mão de outra modalidade de evento, tais como: as reuniões, consultas, seminários, congressos, etc., e não da audiência pública. As audiências públicas têm a ver, portanto, “com a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa” (SOARES, 2002).

Segundo o art. 32 da referida lei, que, dispõe sobre a audiência pública como mecanismo de instrução do processo administrativo, a finalidade de sua realização é o amplo debate acerca de questão relevante, afeta ao interesse geral da coletividade, via de regra identificada pela presença de interesses metaindividuais, difusos ou coletivos, de sorte a não atingir direitos da população sem sua prévia oitiva. O objetivo é permitir debates sobre a matéria .

É fato que a audiência pública prevista no art.32 da Lei nº 9.784/1999 não tem caráter compulsório, como pode ser notado nos estudos sobre Audiência Públicas, visto que sua realização fica a critério da autoridade administrativa, uma vez detectada a relevância da matéria. Mas, se entendida necessária, deve ser cumprida

efetivamente, prezando-se pela oralidade e debates que caracterizam o mecanismo de participação popular e controle.

2.2 A Relevância da Participação nos Processos de Decisão Governamental

Por se tratar de uma ação com diferentes interpretações, definir a participação não é uma tarefa fácil. De acordo com a época e a conjuntura histórica, ela aparece associada a vários termos como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, entre outros (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

De acordo com Morón e Duarte (apud MODESTO, 2005), não é simples definir, mesmo em termos operacionais, um conceito útil de participação popular na administração pública. Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer.

Teixeira (2005) fazendo um estudo sobre participação verificou que existem inúmeros conceitos de participação social na literatura. Trata-se de um conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização, mas recorrentemente evocado em projetos de desenvolvimento. Normalmente, participação refere-se ao envolvimento dos beneficiários de políticas em processos de desenvolvimento local, tornando-os ativos e não-passivos (EVERSOLE, 2003 apud TEIXEIRA, 2005).

De acordo com Costa et al (2009), participação é um referencial da ampliação do acesso de setores populares, dentro da perspectiva do desenvolvimento social, do fortalecimento de mecanismos democráticos e de maior eficiência na execução de políticas públicas.

DI Pietro (1993: 134-138 apud MODESTO, 1999) sugere uma classificação para participação. Segundo a autora a participação pode ser direta e Indireta. participação direta na concepção da autora é aquela realizada sem a presença de intermediários eleitos e exemplifica com o direito de ser ouvido e a enquête (consulta à opinião pública sobre assunto de interesse geral). Participação indireta é realizada através de intermediários, eleitos ou indicados e exemplifica com a participação popular em órgão de consulta, a participação popular em órgão de decisão, a participação por meio do ombudsman e a participação por via do Poder Judiciário.

A participação cidadina se configura nas práticas dos movimentos organizados, das entidades civis ou simplesmente de cidadãos, mobilizados através de fóruns e espaços públicos múltiplos e diferenciados, nos quais direitos e demandas coletivas são apresentados como questões a serem incluídas na agenda pública. A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado (JACOBI; BARBI, 2007).

Vale ressaltar que a participação é fruto do princípio democrático consagrado pelo estado democrático de direito que assegura a todos os cidadãos o direito pleno de participar da elaboração das políticas públicas ou de outros assuntos de interesse social.

Luchmann (2007), em seu trabalho sobre representação no interior das experiências de participação, ressaltou que no Brasil as experiências participativas, vêm estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores e os espaços da política. Segundo a autora, democracia participativa e democracia deliberativa têm sido, entre um conjunto mais amplo de proposições e modelos, os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação destas experiências, na medida em que, embora com trajetórias diferenciadas, compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa, dando primazia ao princípio modelo de democracia participativa em detrimento do modelo da democracia representativa.

Para Pateman (1992, apud LUCHMANN, 2007), a participação é educativa e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Com efeito, a participação conferiria um outro ciclo (virtuoso) ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança da consciência política e redução das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978 apud LUCHMANN, 2007).

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2008). Isso porque a participação social tem, nesse caso, o

sentido de apelo e convocação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil para compartilhar a decisão em matéria de políticas públicas locais.

O apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais pode ser visto em três níveis. Em primeiro lugar, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopólicas de produção de serviços sociais (CUNILL GRAU, 2004 apud MENDES et al, 2009). Ela pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes. Em segundo lugar, a participação pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. No entanto, é bem verdade que, tanto no primeiro quanto no segundo casos, a participação não remete automaticamente a momentos de deliberação. Em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

No entanto, apesar de a participação realmente ter-se consolidado como instrumento de ampliação da democracia no Brasil, há uma série de limites às tentativas governamentais de desenvolver essas experiências. Diversas condicionantes existentes nas relações sociais do país têm dificultado, ou até mesmo comprometido, a atuação desses canais (GUARANA; FLEURY, 2008).

Moreira Neto (1992 apud MODESTO, 1999), aponta alguns problemas relacionados à participação popular. O autor - os ordenou (sentido amplo) em três níveis de dificuldades: a apatia política, a abulia política e a acracia política. O autor definiu a apatia política como a falta de estímulo para ação cidadã, e a relacionou à falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; a falta de vias de comunicação direta (realmente ágeis) do cidadão em face do aparato do Estado; a falta de resposta a solicitações; a falta de tradição participativa e à excessiva demora na resposta de solicitações ou críticas. A abulia política que o autor definiu como não querer participar da ação cidadã, relaciona-se, por sua vez, com o ceticismo quanto à manifestação do cidadão efetivamente ser levada em consideração pela administração pública, bem como pela falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã. Por ultimo o autor definiu a acracia política como não poder participar da ação cidadã. A acracia política

segundo o autor, diz respeito ao baixo grau de escolarização dos requerentes; ao formalismo administrativo e a ausência da prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas; à falta de esclarecimento dos direitos e deveres das partes nos processos administrativos; à complexidade e prolixidade excessiva das normas administrativas, além dos graves problemas de ordem política e econômica própria de países subdesenvolvidos.

Segundo o Silva (2001, p. 59 apud MOURA, 2007), a efetivação do sistema de participação na gestão pública, além de compromisso político, depende ainda da competência governamental de criar condições que viabilizem estes processos. Nessas condições, incluem-se capacidades materiais e financeiras as que permitam concretizar as deliberações da participação, bem como espaços e processos de participação ajustados à realidade local, com formas, regras e critérios institucionais que rompam com os tradicionais obstáculos.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Considerando-se o critério de classificação de pesquisa proposta por Vergara (2007), esta pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como descritiva. Descritiva porque visa descrever se os instrumentos utilizados no programa favoreceram a participação social. Quanto aos meios pode ser considerada documental, bibliográfica e estudo de caso. Documental uma vez que foram realizados estudos em documentos relatórios, panfletos, filmes etc. obtidos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) com relação do estudo. Bibliográfica, pois para o fundamento teórico e metodológico do trabalho, foram realizada investigação sobre assuntos como: Instrumentos de Gestão; instrumentos de Gestão Urbana, instrumentos e formas de participação, instrumentos normativos etc. Estudo de caso porque fica circunscrita a análise da capacidade dos instrumentos utilizados na viabilização dos objetivos governamentais.

3.1 Caracterização da organização, setor ou área

A Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA é a agência reguladora e fiscalizadora do Distrito Federal. Criada em 2004 pela lei 3.365/04, como autarquia, órgão independente, dotado de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com prazo de duração indeterminado, teve suas competências ampliadas pela lei 4.285/08. ADASA tem como missão institucional, a regulação dos usos das águas e dos serviços públicos desse ente federado, com intuito de promover a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos e a qualidade dos serviços de energia e saneamento básico, em benefício da sociedade.

Cabe à ADASA, com base na lei 4.285/08 a finalidade básica de: (i) Regular, controlar, fiscalizar, com poder de polícia, a qualidade e quantidade dos corpos de água, superficiais ou subterrâneos, fluentes, emergentes, contidos ou acumulados, de domínio distrital ou delegados pela União e Estados, bem como os serviços

públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Distrito Federal; (ii) Disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos das Políticas de Recursos Hídricos e de Saneamento do Distrito Federal; (iii) Garantir a qualidade dos serviços públicos de energia e saneamento básico; (iv) Buscar canais para relacionamento com usuários, consumidores e prestadoras de serviço; e (v) Promover a participação do cidadão no processo decisório.

A sua área de atuação compreende, além dos diversos usos da água, a energia e o saneamento básico, a distribuição de gás canalizado, do petróleo e seus derivados (biocombustíveis, álcool combustível, gás veicular e lubrificante), que lhe foram conferidos pela lei 4.285/08.

A responsabilidade pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB). Cabe à ADASA a responsabilidade de definir regras e condições para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ofertados, inclusive tarifas, bem como fiscalizar sua qualidade e o desempenho do prestador dos serviços.

Em todas suas atividades, a ADASA necessita do envolvimento e a participação da sociedade para garantir a qualidade e o atendimento dos serviços a todos os cidadãos, com tarifas moderadas e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das prestadoras de serviços.

3.2 Participantes do estudo

Programa Integrado Vila estrutural (PIVE) Parte integrada do Programa Brasília Sustentável. Foram selecionados os dos relatórios do programa, os instrumentos de participação e alguns instrumentos que embora não sejam de participação implicam a participação social na sua utilização.

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, teses e dissertações com dados pertinentes ao assunto e por meio de pesquisa documental nos documentos internos da Agencia Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) como (relatórios, panfletos, filmes etc.)

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Inicialmente a coleta de dados foi realizada através de pesquisa bibliográfica sobre o assunto na internet, e posteriormente foi feita a pesquisa documental na Agencia Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) como (relatórios, panfletos, filmes etc.) responsável pela execução do programa Brasília Sustentável na Vila Estrutural. Os técnicos do programa disponibilizaram relatórios a partir dos quais foi possível fazer um levantamento acerca de implementação, avaliação e dos instrumentos utilizados no programa.

Os dados foram analisados por meio de leitura interpretação dos dados com base nas informações colhidas durante a pesquisa bibliográfica e documental.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados a seguir apresentam o resultado de um estudo qualitativo feito por meio de análise de documentos adquiridos, nos arquivos internos da Adasa e confrontados com os textos sobre instrumentos de gestão, instrumentos de participação e participação social na Administração Pública.

A análise geral dos dados coletados revelou que houve certa participação social e consequentemente foram utilizados os instrumentos que favoreceram a participação popular.

Os dados coletados na Adasa evidenciam que houve participação dos atores envolvidos principalmente no que diz respeito ao processo de licenciamento ambiental.

A participação pode ser evidenciada nas passagens de relatórios onde trata do licenciamento ambiental. Dados do relatório de impacto ambiental realizado na Vila Estrutural mostra que foram realizadas duas reuniões com lideranças comunitárias e uma com moradores, para levantamento dos anseios, expectativas e problemas da Estrutural. Ainda de acordo com os dados do referido relatório, a reunião com os moradores contou com a presença de 40 participantes, que tiveram oportunidade de expor suas idéias, desejos, angústias, interesses, pontos de vista e posicionamentos em relação à Estrutural. Dessa forma fica demonstrada que foram empregados instrumentos de participação social incentivando assim a gestão democrática e transparente dos recursos públicos.

Os dados revelaram também que foi realizada consulta pública foi realizada constituída por reunião conjunta dos Conselhos: Recursos Hídricos, Meio Ambiente e Planejamento Urbano e Territorial tendo sido também aberta ao público.

Vale ressaltar que Órgãos do Governo Federal (SEDUH, BELACAP, TERRACAP), políticos, lideranças comunitárias e moradores da Vila Estrutural foram os segmentos sociais que se manifestaram a favor da terceira alternativa, levando-se em consideração que a mesma permitirá intervenções na paisagem para minimizar os impactos instalados pela ocupação desordenada da Invasão. Tendo em conta que houve a manifestação das lideranças comunitárias e moradores, mas uma vez fica evidente que houve a aplicação de algum instrumento de participação

(mesmo não tendo dados suficientes para garantir se essas participações foram efetivas).

Embora haja essas evidências não se pode proferir com precisão se participação foi mesmo efetiva. Ou seja, se foram criadas as condições necessárias para que os beneficiários pudessem ser ouvidos e realmente expor seus desejos, angustias, interesses etc, uma vez que nos relatórios não constam dados que possam comprovar essa questão.

Outro aspecto que chamou a atenção na análise dos dados é o numero de moradores que participaram das reuniões. 40 participantes é um numero pouco significativo para um processo de decisão que envolve provisão de serviços coletivos ainda mais para uma população de aproximadamente 30 mil habitantes. Pode se inferir com isso que: as divulgações para as reuniões não foram realizadas devidamente ou tenha ocorrido o que Moreira Neto (1992 apud MODESTO, 1999) chamou de “abulia política” (não querer participar da ação cidadã,) pois o mesmo não crê que as suas manifestações serão levadas efetivamente em consideração pela pelos executores do programa. Outra hipótese seria para a ação cidadã, o que o mesmo autor chamou de “apatia política” e que está diretamente relacionado á falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos, a falta de vias de comunicação direta e simplificada para facilitar o entendimento da matéria , a falta de respostas e demora a solicitações feitas pelos mesmos no momento da reunião,ou também a falta de tradição participativa por parte da população.Não se pode descartar também o que o autor chamou de “acracia política” que seria a impossibilidade de participar da ação cidadã dado ao baixo grau de escolaridade dos moradores. Outra suposição que justifique a baixa presença dos moradores na reunião seria a falta de informação e esclarecimento dos direitos e deveres das partes interessadas no projeto e também a falta de metodologias adequadas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esse trabalho fornece uma revisão de literatura sobre instrumentos de gestão Urbana e Territorial e, participação social na administração pública confrontada com os dados recolhidos dos relatórios do Programa Brasília Sustentável recolhidos da Adasa. As suposições feitas ao longo do trabalho são apenas para fomentar ou levar os leitores a uma reflexão sobre a participação social e os mecanismos que garantam a sua efetivação.

Conclui-se que os instrumentos de gestão urbana expostos no presente trabalho são complexos e interdependentes e intrínsecos a outra, uma vez que o uso de um implica imediatamente na utilização da outro. Caso contrario os objetivos propostos não serão alcançados com eficácia.

O plano diretor instrumento básico de política urbana, implica a utilização de outros instrumentos técnicos (como é o caso do zoneamento e densidade) na sua aplicação. Além dos instrumentos técnicos a aplicação do plano diretor implica a utilização de instrumentos de participação social visando garantir a democratização da política urbana

O fortalecimento dos espaços deliberativos tem sido peça fundamental para a consolidação de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã promove um avanço qualitativo na capacidade de representação dos interesses e na qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Atualmente, o maior desafio é garantir que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados (JACOBI; BARBI, 2007).

A partir dos resultados encontrados no estudo, pode-se supor que participação que a mesma não foi efetiva, talvez por falta de metodologias adequadas nos processo de deliberação. Sendo assim

Sugere – se que sejam criadas condições e metodologias adequadas para que a população possa participar e se sentir confiante para expor as suas opiniões e necessidade e na expectativa de que terão o retorno das suas solicitações sendo esse retorno positivo ou não.

Sugere-se também que sejam criados mecanismos de divulgação dos encontros, (nas estações de rádios ou nas televisões como acontece na época da campanha eleitoral) como forma de conscientizar os cidadãos da importância da participação social nas decisões públicas e , mostrando experiências de participações que deram certo como forma a incentivar a população a ter uma participação ativa e evitar assim os baixos números de cidadãos nas reuniões. Jacobi e Barbi (2007), ressaltam que torna-se, então, necessário modificações no paradigma prevalecente para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação.

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2008).No entanto ainda se fazem necessárias criação de políticas que fomentem de fato a participação no desenvolvimento dos projetos. Apesar de estar incorporado a vários projetos conclui-se que o processo de participação social nas decisões e na formulação de políticas públicas é um modismo, e que ainda não está incorporada das decisões políticas muito menos nas formulações das políticas.

Recomenda-se também que seja feito o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação lhe atribuindo um caráter compulsório, criando leis que garantam a participação nesses projetos, uma vez que a participação hoje fica condicionada a decisão de autoridade administrativa, ou seja, a sociedade só é chamada a participar quando for julgada necessária pela autoridade administrativa.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C. **Densidade Urbana: um instrumento de Planejamento e gestão urbana**. Claudio Acioly e Ferbes Davidson; (tradução Claudio Acioly)- Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Oralidade no Direito Administrativo: licenciamento ambiental e audiência pública**. Mundo Jurídico. 15 mar. 2006. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 22 de junho de 2011.

BRASIL. Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Relatório de Impacto Ambiental- RIMA. Disponível em <http://www.fepam.rs.gov.br/central/pdfs/eiarimainstabril2002.pdf> Acesso em: 23 de maio, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997. Lei que Instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.ana.gov.br/Institucional/Legislacao/leis/lei9433.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

BRASIL. República Federativa. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 19 jun. 2011.

BRASÍLIA. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. Coordenação do Programa Brasília Sustentável. **Relatório de avaliação Ambiental-RAA: Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal**. Brasília, 2005.

BRASÍLIA. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal. **Relatório de progresso jul/2010 a dez/2010**. Brasília, 2010.

BRASÍLIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente . Programa Brasília sustentável. **Projeto integrado Vila Estrutural - PIVE**. Plano Físico e Social de Relocação e Reassentamento das Famílias Beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutura. Brasília, 2008.

CAMPOS, J. O.; BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. **Manejo de Resíduos: pressuposto para a gestão ambiental**. Rio Claro: LPM/UNESP, 2002. pp. 99-110 / ISBN 85-89154-02-5. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga05.pdf>. Acesso em 20 maio. 2011

CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109. (ISBN 85-89154-03-3). Disponível em <http://www.urisan.tc.br/~cursoplanodiretor/material/silviaraquel/rbraga08.pdf>. Acesso em 20 maio. 2011.

COSTA, Helena A.; BURSZTYN, Maria Augusta A.; NASCIMENTO, P. do. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. **Soc. estado.**, Brasília, v. 24, n. 1, abr. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000100005&lng=pt&nrm=iso. acessos em 22 jun. 2011.

FRANZONI, C. B.; FRANZONI, A. M. B. Instrumento Básico de Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana: O Plano Diretor Sob a Perspectiva do Estatuto da Cidade. **XXVIII Encontro nacional de engenharia de Produção**. A Energia que move a produção : um dialogo que move a integração projeto e sustentabilidade. Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 09 a 11 de outubro de 2007.

GARCIA, Gilberto J. et al. O uso de geotecnologias no planejamento ambiental: o plano diretor municipal de Tambaú - SP. **Eng. Agríc.**, Jaboticabal, v. 30, n. 6, dez. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-69162010000600018&lng=pt&nrm=iso. acessos em 24 maio 2011.

GUARANA, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 48, n. 3, set. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300009&lng=pt&nrm=iso. acessos em 22 jun. 2011.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200012&lng=pt&nrm=iso. acessos em 22 jun. 2011.

LASCOUMES, Pierre & LE GALÉS, Patrick. **Instrument**. In, BOUSSAGUET, Laurie ; JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline (Orgs). Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de Sciences Po.2006. (Collection Références).

LINDER, S.H.; PETERS,B.G. **Instruments of Government: Perceptions and Contexts** . Journal of Public Policy, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989), pp. 35-58. Published by: Cambridge University Press.

LUCHMANN, Lúgia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 22 jun. 2011.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; BARBOSA, Angela Maria Gordilho; RODRIGUES, Jorgas Marques. Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa bolsa família. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 13, n. spe, jun. 2009 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552009000500008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 22 jun. 2011.

MILANI, Carlos R. S.. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 22 jun. 2011.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública. Mecanismos de Operacionalização**. Revista Eletrônica do direito do estado. Salvador 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2011.

MOURA, Reidy Rolim de. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 jun. 2011.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. **Saude soc.**, São Paulo, v. 14, n. 1, abr. 2005 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 22 jun. 2011.

RIVA, A. L. M.; FONSECA, L. F. L.; HASENCLEVER, L. Instrumentos Econômicos e Financeiros para a Conservação Ambiental no Brasil: uma análise do estatuto da arte no Brasil e no Mato Grosso – Desafios e Perspectivas. Disponível em <http://www.socioambiental.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=femu8IW5iD>. Acesso em 24 de maio, de 2011.

SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo**. Teresina ano 7, n.58, 1 ago.2002. Disponível em: <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf> .Acesso em : 22 jun. 2011.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 22 jun. 2011.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. - 8. ed - são Paulo: Atlas, 2007.