



Governança Pública: Estudo de Caso da Estância Turística de Tupã/SP¹

Public Governance: Case study of Estância Turística de Tupã/SP

Gobernanza Pública: Estudio de caso de la Estância Turística De Tupã/SP

Sandra Medina Benini

Doutora em Geografia pela FCT/UNESP e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, bolsista CAPES/Prosup (Julho/2013 a dezembro/2015)
Pós-Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAAC/UNESP, bolsista PNP/Capes.
E-mail: arquiteta.benini@gmail.com

¹ Texto extraído da Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo do PPGAU/FAU da Universidade Presbiteriana Mackenzie, defendida em 26 de abril de 2016, sobre orientação do Professor Doutor Carlos Guilherme Santos Serôa da Mota.



RESUMO

Este artigo teve por objetivo analisar a governança pública na Estância Turística de Tupã/SP. Considera-se que governança é a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, atender as demandas sociais de modo articulado à decisão do Governo, por intermédio de mecanismos e procedimentos participativos. Para o desenvolvimento deste texto, adotou-se como parâmetro de referência do processo de governança, investigação da utilização de instrumentos de políticas públicas como a Agenda 21 e o Plano de Diretor, considerando a interlocução dos gestores públicos com os atores sociais e a intervenção do Ministério Público. Como procedimento metodológico, optou-se por uma pesquisa qualitativa, onde a construção empírica foi delimitada pelas realidades concretas e históricas, que retratam o contexto social, técnico e político na administração pública (período de 2001 a 2016). Desta forma, a pesquisa constatou que o processo de Agenda 21 adotado nas gestões públicas que compreendem o período entre 2005/2008 e 2009/2012, não apenas subsidiou, como também legitimou a implementação do Plano Diretor e seus desdobramentos em diversas ações, assegurando assim, efetividade da governança.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Agenda 21. Plano Diretor.

SUMMARY

This article aimed to analyze public governance in the Tupã / SP Tourist Resort. Governance is considered as the capacity of the State to implement public policies, to meet social demands in an articulated way to the Government's decision, through participatory mechanisms and procedures. For the development of this text, it was adopted as a benchmark of the governance process, investigating the use of public policy instruments such as Agenda 21 and the Director Plan, considering the interlocution of public managers with social actors and the intervention of the Public ministry. As a methodological procedure, a qualitative research was chosen, where the empirical construction was delimited by the concrete and historical realities, which depict the social, technical and political context in the public administration (period from 2001 to 2016). In this way, the research found that the Agenda 21 process adopted in the public administrations that comprise the period between 2005/2008 and 2009/2012, not only subsidized, but also legitimized the implementation of the Master Plan and its unfolding in several actions, thus ensuring , Effectiveness of governance.

KEY WORDS: Governance. Agenda 21. Master Plan.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la gestión pública en la ciudad turística de Tupa / SP. Se considera que la gobernabilidad es la capacidad del Estado para implementar políticas públicas para satisfacer las demandas sociales articulados manera de la decisión del Gobierno, a través de mecanismos y procedimientos participativos. Para el desarrollo de este texto fue adoptado como un punto de referencia del proceso de gobierno, la investigación del uso de instrumentos de política, como la Agenda 21 y el Plan Director, teniendo en cuenta el diálogo de los gestores públicos con los agentes sociales y la intervención de la Ministerio Público. Como procedimiento metodológico, se optó por una investigación cualitativa, donde la construcción empírica estaba limitada por las realidades concretas e históricas que representan la vida social, técnica y política en la administración pública (periodo 2001-2016). Por lo tanto, la encuesta encontró que el proceso de la Agenda 21 aprobada en las administraciones públicas, que cubren el período comprendido entre 2005/2008 y 2009/2012, no sólo subvencionado, sino también legitimó la aplicación del Plan Maestro y su desarrollo en diversas acciones, lo que garantiza , la efectividad del gobierno.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza. Plan de la Agenda 21.



1 INTRODUÇÃO

Frente aos desacertos e às intencionalidades que vem corroendo a credibilidade dos gestores públicos, e culminando na multiplicação do quadro de miséria em que se encontram muitos brasileiros, tratar de um tema como a governança é acender a esperança da probidade pública. Por esta razão, este artigo apresenta-se a Agenda 21 como instrumento capaz de alcançar a governança, conforme prevê o Princípio da Eficiência², devolvendo assim, a credibilidade nas atividades laborais dos gestores públicos.

Pesquisas recentes relacionadas ao desempenho da gestão municipal revelam com evidencia que um número significativo de municípios brasileiros tem apresentado dificuldades em garantir eficácia e efetividade na prestação de serviços básicos (a exemplo da saúde, educação, saneamento, dentre outros) recorrente da inoperância da máquina estatal, a qual durante anos tem seu modelo balizado por uma política centralizadora enquanto marca notória do processo de tomada de decisões, onde a pauta social é deixada para um segundo plano, em atendimento a compromissos políticos e eleitoreiros.

Por esta razão, a governança não tem sido um tema recorrente na vida pública, uma vez que, em essência é balizada pela conjugação das demandas sociais e adequadas as ações do Estado. Outro obstáculo a ser superado, se dá pela ausência de processos metodológicos para sua implementação. Neste campo, as dificuldades se multiplicam, principalmente pela deficiência institucional, técnica e operativa, onde sequer se identificam procedimentos, ações intersetoriais que possibilitem conjugar o alcance dos instrumentos jurídicos, administrativos no processo de planejamento territorial e econômico com vistas a alcançar a sustentabilidade urbana. Sem parâmetros para sua aplicabilidade e revestida de subjetividade, a governança pode ser confundida apenas como um marketing político-partidário, suscitando dúvidas sobre a sua efetividade na esfera pública.

Assim, para o desenvolvimento deste artigo, a governança será abordada pela capacidade do Estado de implementar políticas públicas dedicadas ao atendimento das demandas sociais de modo articulado à decisão do Governo, por intermédio de mecanismos e procedimentos participativos.

Considerando o universo da pesquisa desenvolvida, optou-se por apresentar um caso realizado na Estância Turística de Tupã/SP, onde foi possível identificar uma experiência que se revelou diferenciada por buscar novos procedimentos metodológicos para implantação do processo de governança.

O estudo foi balizado por um recorte temporal delimitado entre 2001 até o 1º trimestre de 2016, o que permitiu realizar uma análise comparativa de quatro gestões públicas, de modo a identificar fatos e ações adotados na administração pública que relevassem indícios necessários para o enquadramento conceitual de um processo de governança.

² "O princípio da eficiência tem partes com as normas de 'boa administração', indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar da maior eficácia possível todas as ações do Estado". (BASTOS, 1998, 235).



2 CONCEITO - GOVERNANÇA PÚBLICA

Difundido pelo World Bank (1992) e acolhido pelas demais instituições Internacionais, o termo *governance* ou governança é definido como o “[...] poder [que] é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. Em outras palavras, a governança está relacionada à capacidade dos governos em planejar, estabelecer metas, formular e implementar políticas para construção de um “Estado Eficiente”, em que estejam conjugados processos decisórios, permitindo a articulação público-privado e demais seguimentos sociais, na elaboração de políticas públicas (DINIZ, 1995, p. 400).

Segundo Alvim et al. (2006), a eficiência do Estado depende

[...] do envolvimento e participação coordenados por atores sociais diversos, indica a necessidade de construção de arranjos institucionais que desempenhem as funções de mediações entre diversos interesses e necessidades, que agenciem os recursos materiais e humanos disponíveis ou criem novos recursos, e que estabeleçam programas e linhas de ação efetivas, legitimadas e assumidas pelos atores sociais envolvidos. (Ibid., p. 7-8).

Os autores (Ibid, p.8) ressaltam que a propositura de arranjos participativos da esfera pública, favorecem inclusive, avaliações posteriores das políticas públicas decorrentes do processo de governança, o que indica um “avanço democrático” nas esferas governamentais.

Para melhor compreensão deste contexto deve-se primeiramente, compreender as diferenças conceituais entre governo, governabilidade e governança.

Ao abordar o conceito de Governo, este “[...] sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15). Está atrelado a ideia de “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 99).

A Governabilidade - é caracterizada por “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

Governança, no entanto, é caracterizada pelo poder social que “[...] media as relações entre Estado e Sociedade Civil” (JACOBI; GUNTHER; GIATTI, 2012, p. 335), permitindo a “[...] construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais”, bem como “seus reflexos no meio ambiente e das formas, de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos” (Ibid, p. 335). Neste sentido Rosenau (2000 p. 15-16), explica que o conceito de governança refere-se a “[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não depende, necessariamente, do poder de polícia para que



sejam aceitas e vençam resistências”, ou seja, a governança é um “fenômeno mais amplo que o governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental”, permitindo que pessoas e as organizações com interesses comuns possam dialogar e se articular para o atendimento de suas demandas. Deste modo, deve-se considerar que a governança detém a condição de “aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomadas de decisão” (MOURA; BEZERRA, 2014, 42).

A governança é concebida a partir de um “[...] conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos autores” (HAAS, 1980, p. 553). Para Silva (2004, p. 66), pode ser definida pela “capacidade da ação Estatal na implementação das políticas públicas, por intermédio de um conjunto de mecanismos e procedimentos participativos”.

Em âmbito municipal, a governança ou governança local deve se aproximar da

[...] perspectiva normativa de ‘bom governo’, no sentido de postular a geração de *best practices*, através da inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança, como condições de se evitarem práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc. (IVO, 2008, p. 320).

Deve-se ressaltar que no âmbito da governança local e municipal, o desafio consiste em conhecer e ponderar sobre os múltiplos problemas e aspectos socioambientais presentes em um determinado território.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A construção empírica apresentada neste artigo foi delimitada pelas compreensões advindas das “realidades concretas e históricas” (DEMO, 1995), que retratam o contexto social, técnico e político, com a preocupação de obter um melhor entendimento do papel da Agenda 21, enquanto instrumento de governança, na Estância Turística de Tupã, localizada no Estado de São Paulo.

O Estudo de Caso foi realizado com base na análise do processo de gestão em tela durante quatro gestões administrativas do Município, distintas e sequenciais. Permitindo assim, analisar um

[...] conjunto de atividades de um grupo social particular. A vantagem do método consiste em respeitar a ‘totalidade solidária’ dos grupos, ao estudar, em primeiro lugar, a vida do grupo na sua unidade concreta, evitando, portanto, a prematura dissociação de seus elementos. (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 108)

Neste sentido, explica-se que por meio de pesquisa empírica, o estudo de caso permite “investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2001, 32).



Para o desenvolvimento da pesquisa, se fez necessário empreender uma análise a respeito do processo de implementação da Agenda 21 da Estância Turística de Tupã/SP, com o objetivo de verificar sua contribuição - enquanto instrumento de governança, para melhoria da qualidade de vida do espaço urbano.

Como estratégia de pesquisa, utilizaram-se, entre outros instrumentos empíricos, tais como anteriormente apresentados, o estudo de caso, que segundo Yin (2001, p. 68), permite “seguir a uma lógica de replicação”, e apresentar resultados similares ou contrários àqueles previstos no “princípio da investigação”. Com base em tais pressupostos, a realização do estudo empírico possibilitou uma análise cautelosa ao considerar os componentes (sociais, ambientais, culturais e políticos) envolvidos no processo de implementação da Agenda 21 local.

Portanto, a aplicação desse método de análise, demonstrou dados e informações empíricas específicas ao modo em que se deu sua construção nos períodos analisados. Em síntese, o conjunto de informações elaborado com vistas a possibilitar a avaliação concernente à análise, foi composto por entrevistas com agentes sociais e políticos, representantes de ONGs, poder público, sociedade civil, complementados por uma investigação exaustiva de publicações relacionadas ao tema na imprensa local. A guisa desse processo metodológico, os resultados obtidos foram organizados e sistematizados em gráficos e tabelas e compatibilizados com os preceitos que orientaram a Agenda 21, sob o enfoque desse estudo – aqueles relacionados aos fundamentos³ da governança - de forma a possibilitar uma leitura abrangente, com o propósito de alcançar uma análise fidedigna.

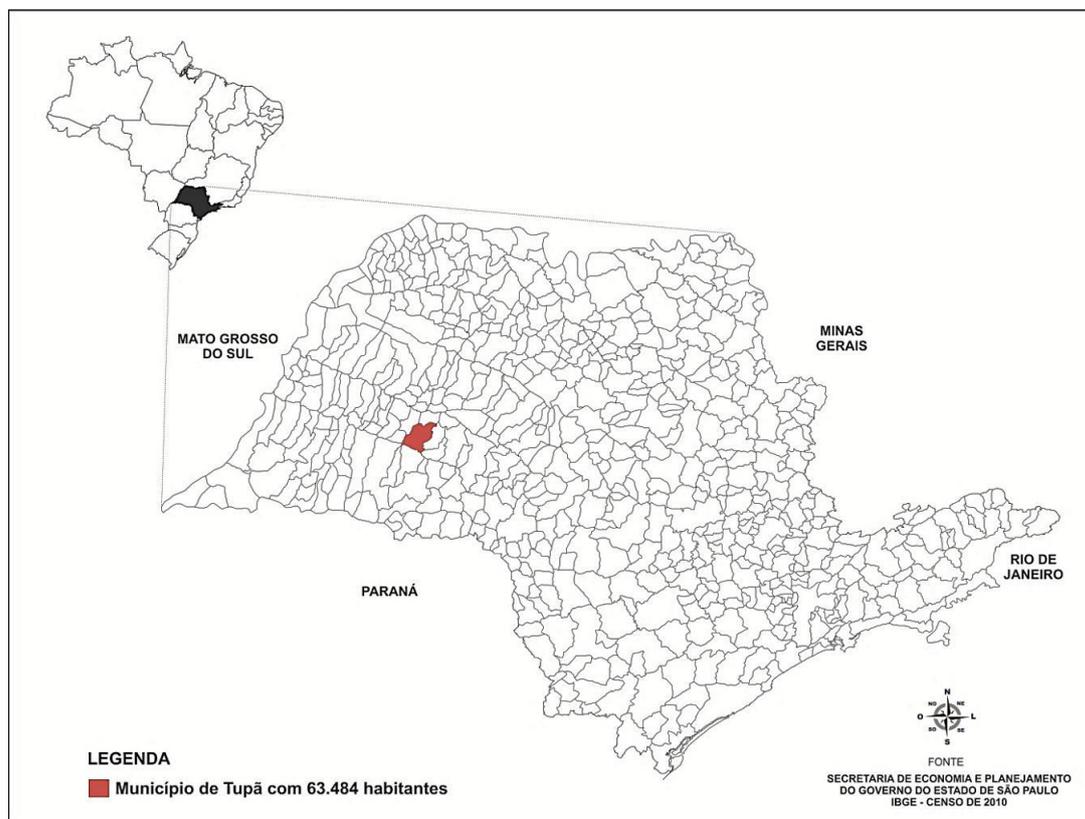
4 GOVERNANÇA NA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TUPÃ/SP

4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO

A Estância Turística de Tupã está localizada a oeste do Estado de São Paulo, tendo como limites territoriais uma área de 628,5 km², que abrange os Distritos de Varpa, Distrito de Universo, Distrito de Parnaso e a cidade de Tupã. O Município faz divisa com Arco-Íris, Herculândia, Quintana, Quatá, Bastos, João Ramalho e Iacri (Figura 1).

³ Fundamentos à Processo de governança – “Os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. Em outras palavras, eles resultam da resposta à pergunta: que significado tem o Estado nas estruturas de governança? Ou, dito de outra forma: o que distingue governança de governo? A resposta a essa pergunta permite identificar três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado. Assim, conceitualmente, o Estado tradicional vem se transformando: 1. de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; 2. de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; 3. de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.483).

Figura 1 – Localização do Município de Tupã/SP



Fonte: BENINI, 2015

No que se refere ao processo de urbanização, este não deve ser considerado como “mera modificação dos padrões demográficos e espaciais”, pois envolve, “com efeito o conjunto dos modos de produção e consumo, a emergência e generalização de novos valores e instituições, a implantação de redes de transporte e comunicação” (VAINER; SMOLKA, 1995, p 19).

A cidade de Tupã, como a maioria das cidades do Estado de São Paulo, teve em sua fase inicial de urbanização orientada por uma morfologia caracterizada por quadrícula ou modelo nominado por tabuleiro de xadrez⁴.

Segundo o IBGE⁵ (2010) a população da Estância Turística de Tupã, encontra-se distribuída entre 60.930 pessoas residentes na área urbana e 2.546 na área rural. O grau de urbanização no município é de 95%, enquanto que a média do Estado de São Paulo é de 95,94%.

Em 2010, a cidade de Tupã apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁶ de 0,771%, enquanto o do Estado de São Paulo apontou 0,783% (SEADE, 2014). Em

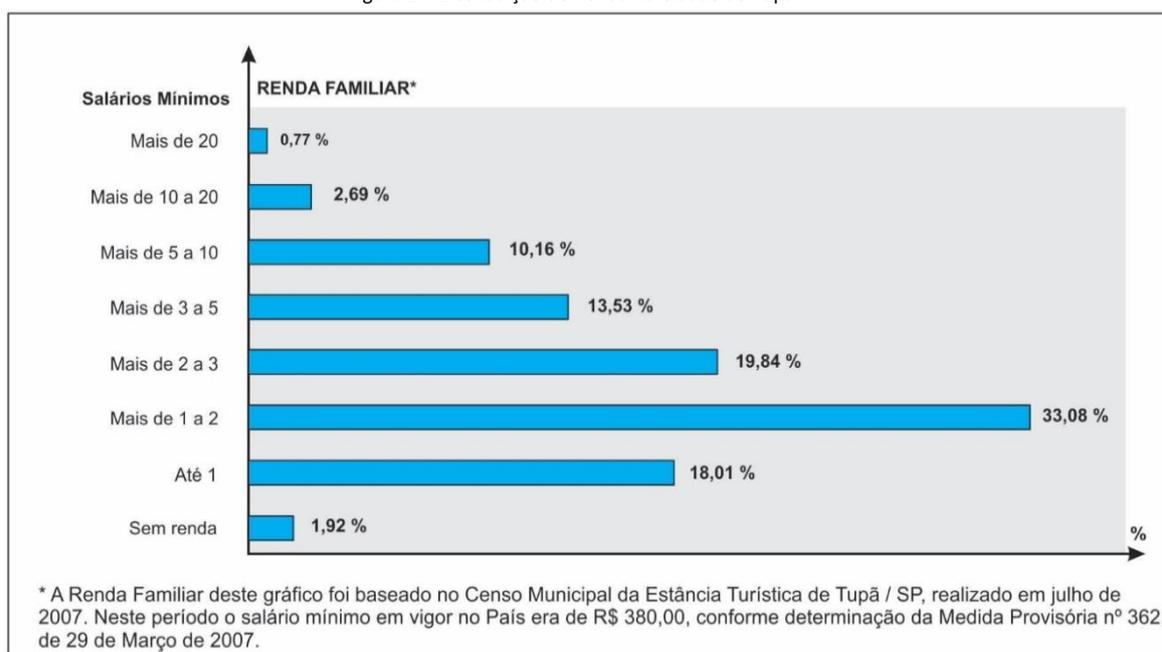
⁴ Segundo Ferrari (1977), o sistema ou estrutura ortogonal consiste de ruas que se cruzam em ângulo reto formando quadrados (tabuleiro xadrez) ou retângulo (grelhas ou grades).

⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁶ Segundo SEADE (2014), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (Indicador que sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, acesso a conhecimento e padrão de vida, traduzidos nas dimensões de

período anterior, o Censo Municipal (SEPLIN, 2007)⁷ revelou um índice de desigualdade na distribuição de renda da população, uma vez que 18,01% da população tinha renda familiar de até 1 salário mínimo, entretanto ao se considerar a renda familiar da população que recebe até 3 salários mínimos e o percentual de famílias sem renda, este valor sobe para 72,85% (Figura 2).

Figura 2 – Distribuição de Renda na Cidade de Tupã



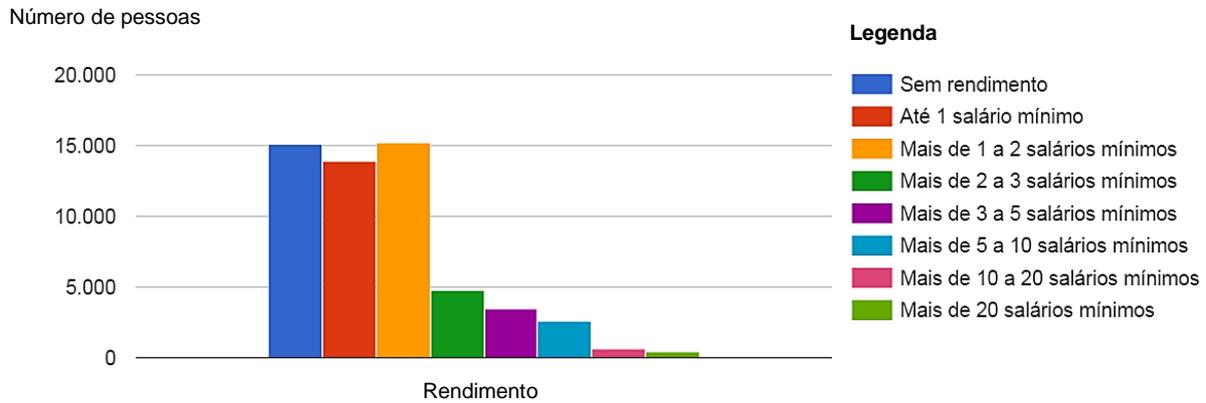
Fonte: SEPLIN - Censo Municipal da Estância de Tupã, realizado em julho de 2007. Organizado pela autora

Este contexto foi reafirmado pelo censo em 2010, onde o IBGE vem reforçar essa tendência, ao aferir o número de pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimentos nominal mensal (Figura 3).

longevidade, educação e renda). Disponível em: < <http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php> > Acesso 20 ago. 2014.

⁷ Censo Municipal da Estância Turística de Tupã, realizado em julho de 2007, segundo informações da SEPLIN – Secretaria Municipal de Planejamento e Infraestrutura, 2012.

Figura 3 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimentos nominal mensal



Fonte: IBGE, 2010.

Conforme pode ser constatado nos dados do Censo Municipal (2007) e do IBGE (2010), onde a população é predominantemente de baixa renda, o que vem reforçar a necessidade de implementação de Políticas Públicas voltadas ao enfrentamento das demandas socioeconômicas apontadas nas duas pesquisas descritas acima.

Em linhas gerais, a economia da cidade está estruturada no comércio local, indústria e agronegócio, onde o setor comercial é composto por estabelecimentos ligados ao varejo: mercados, mercearias, vestuário e materiais para construção, bem como, pela oferta da prestação de serviços de profissionais liberais, autônomos entre outros. Na região, o Município é destaque na indústria de transformação, sendo que no campo a economia está baseada no agronegócio (BENINI, 2015).

4.2 ESTUDO DE CASO

Estudo de Caso da Estância Turística de Tupã/SP teve objetivo identificar fatos ou ações da Administração Pública, dentro do recorte temporal de 2001 até o 1º trimestre de 2016, que ofereçam indícios de um processo de governança (Figura 4).

Figura 4 – Recorte Temporal da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora



Para o desenvolvimento desta pesquisa considerou-se como conceito de **governança**, a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, atender as demandas sociais de modo articulado à decisão do Governo, por intermédio de mecanismos e procedimentos participativos.

Como **parâmetro de referência** ao processo de governança, a pesquisa delimitou o estudo à investigação da utilização de instrumentos de políticas públicas, como a Agenda 21 e o Plano de Diretor, considerando a interlocução dos gestores públicos com os atores sociais e a intervenção do Ministério Público.

5 ANÁLISE DO PROCESSO DE GOVERNANÇA

Antes de iniciar a análise pertinente a cada período no contexto temporal definido para estudo deste artigo, torna-se oportuno resgatar alguns fatos históricos que contribuirão para uma melhor compreensão, especialmente do primeiro período a ser avaliado, sobretudo por iniciar tal procedimento com o relato dos fatos que orientaram a elaboração do plano diretor municipal.

Em breves palavras, a literatura específica evidencia o que tem sido uma prática recorrente na administração pública brasileira, com maior incidência nas esferas municipais, isto é, atender somente o que é determinado em lei. Desse modo, a elaboração dos Planos Diretores no Estado de São Paulo teve seu início em atendimento às exigências legais oriundas da Lei nº 9842/1967, posteriormente modificada pelo Decreto Lei Complementar nº 09/1969, estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração do antigo Plano Diretor de Desenvolvimento Integral – PDDI para todos os municípios paulistas, onde seu descumprimento implicaria no impedimento para repasse de recursos financeiros oriundos do Estado (BRAGA, 1995).

Entretanto, em 2001 com a aprovação do Estatuto das Cidades, o Plano Diretor passou a ser considerado como instrumento essencial a implementação da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, tornando sua elaboração e implementação uma obrigatoriedade para municípios com mais de 20.000 habitantes. Deve-se ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182 já havia estabelecido a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, assim como muitos outros artigos estabeleceram ações de bem-estar social a todos os cidadãos, do mesmo modo que foram definidas medidas de proteção ao meio ambiente em seu art. 225.

Ao reconhecer a extrema relevância do plano diretor, a Constituição do Estado de São Paulo independentemente do número de habitantes, passou a considerá-lo obrigatório para todos os municípios do Estado. Em síntese, a proposição do Plano Diretor traz de forma explícita a definição de um rol de princípios, diretrizes e normas os quais devem ser pactuados a partir de um processo legítimo e democrático, com a finalidade de orientar as ações voltadas ao desenvolvimento urbano.



Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39).

Com suas raízes na Carta Constitucional de 1988, a definição de normas e diretrizes, intencionou orientar as administrações municipais, ao instituir a descentralização e a participação da sociedade civil como princípios essenciais a conduzirem as políticas públicas, e de modo específico, à política urbana ao garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. A partir dessa conjuntura, ganha evidência a questão da governança urbana, momento em que há um notório reconhecimento de sua importância na agenda pública nas três esferas governamentais, como decorrência imediata das crescentes e complexas demandas sociais, tornando emergencial a adoção de novos modelos de gestão pública.

Com base em tais apontamentos, o recorte temporal proposto nesta pesquisa, foi possível identificar fatos e ações relacionadas ao processo de governança em 4 (quatro) gestões administrativas, as quais apresentam-se na seguinte síntese:

- **Gestão Administrativa 2001/2004** – Período que marca a realização de um processo de revisão do Plano Diretor por intermédio do Fórum de Debates para o Desenvolvimento de Tupã, momento em que foram coletadas assinaturas, numa tentativa de simular um processo de legitimação do anteprojeto de lei. Nesse processo, os munícipes ao participarem das arenas públicas, assimilaram a falsa sensação de que haviam colaborado para consolidação do processo;
- **Gestão Administrativa 2005/2008 e 2009/2012** – Período, onde se registra uma quebra de paradigmas, ao romper com o sistema de gestão pública tradicional, marcada pela apresentação oficial do processo de elaboração e implementação da Agenda 21, com forte mobilização popular nas arenas públicas, o que permitiu articular junto com a municipalidade, um pacto socioambiental para o desenvolvimento da Estância Turística de Tupã. A pesquisa constatou que o fato mais inusitado deste processo, foi arranjo institucional orquestrado pela SEPLIN que permitiu que todas as proposituras da Agenda 21 fossem inseridas de forma direta ou indireta no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009). Com essa articulação, estrategicamente a SEPLIN vinculou todas as ações do Governo a serem implantadas a curto, médio e longo prazo, ao atendimento das demandas populares, pactuadas ao longo da elaboração do documento final da Agenda 21. Fato este, que se refletiu na oferta



de serviços públicos de qualidade, que ajudaram a melhorar a qualidade de vida da população e qualidade ambiental do espaço urbano;

- **Gestão Administrativa 2012/2016** – Período marcado pela tentativa de romper com o modelo de gestão de seu antecessor, para a qual foi deflagrada uma série de medidas, dentre as quais, considerando a abordagem desenvolvida destacam-se: o fechamento dos canais de gestão participativa e a ocultação e eliminação de dados e informações públicas. Diante do exposto, a pesquisa verificou que houve um silêncio das lideranças comunitárias, incidindo no enfraquecimento do movimento social.

A pesquisa comprovou ainda, que o Governo de Tupã adotou uma série de medidas voltadas a privilegiar os interesses do mercado imobiliário em detrimento do interesse comum, alterando o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009) desvinculado de um processo de participação popular, sem nenhuma articulação com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável. O que motivou a ANAP a procurar o Ministério Público com a intenção de intervir nestes atos arbitrários, de modo evitar a exclusão das áreas inseridas no mapa de zoneamento ambiental integrantes do Plano Diretor.

Assim, diante dos fatos apresentados, para que fosse possível compreender em que medida, os instrumentos como a Agenda 21 e o Plano Diretor puderam contribuir para o processo de governança, apresenta-se um quadro de análise do processo de governança da Estância Turística de Tupã, tendo com variáveis: processo participativo e processo decisório do governo (Quadro 1).

Quadro 1 – Quadro de Análise da Governança na Estância Turística de Tupã/SP

RECORTE TEMPORAL	PROCESSO PARTICIPATIVO				PROCESSO DECISÓRIO DO GOVERNO		
	ARENAS	NÚMERO DE ENCONTROS	CONVERGÊNCIAS	CONFLITOS	INSTRUMENTOS	POLÍTICAS PÚBLICAS	PLANOS SETORIAIS
Gestão 2001/2004	Fórum de Debates para o Desenvolvimento de Tupã	1 (um) em 2001 1 (um) em 2002 1 (um) em 2003	Revisão do Plano Diretor	-	Plano Diretor (Lei Complementar nº 46/2004)	-	-
Gestão 2005/2008	Audiências Públicas	18 (dezoito) em 2005 4 (quatro) em 2006 1 (uma) em 2007	Promover a Participação Social Criação de um Pacto Socioambiental para o Desenvolvimento de Tupã Elaboração e Implantação da Agenda 21	Combater a especulação imobiliária	Agenda 21 da Estância Turística de Tupã Lei Complementar nº 124/07, que alterou o Plano Diretor (Lei Complementar nº 46/2004)	-	Estudos de Macro drenagem Urbana desenvolvidos pela Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica da USP, o qual contemplava o Plano de Macro drenagem (PAI – Plano de Ação Imediata e PAC – Plano de Ação Continuada) Plano de Arborização Urbana
	Câmaras Técnicas	4 (quatro) em 2005					
	Fórum da Agenda 21	1 (um) em 2006	Revisão do Plano Diretor				
Gestão 2009/2012	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável	1 (um) em 2010 3 (três) em 2011	Implantação da Agenda 21 Revisão do Plano Diretor Implantação dos Planos Setoriais Promover a Gestão Democrática da Cidade	Combater a Especulação Imobiliária	Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da Estância Turística de Tupã/SP (Lei Complementar nº 170, de 21 de dezembro de 2009) Lei Complementar nº 181, de 18 de maio de 2010 alterou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009)	Política Social Política da Saúde Política da Melhor Idade Política da Educação Política de Desenvolvimento Sustentável Política do Turismo Política do Território Urbano Política do Território Rural Política do Meio Ambiente	Plano Municipal de Saneamento Básico de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos Plano de Habitação de Interesse Social
Gestão 2013/2016	Audiências Públicas	3 (três) em 2013		Atender os Interesses do Mercado Imobiliário Retirar as Zonas de Ocupação Controlada e as Zonas Especiais de Interesse Ambiental do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009)	Lei Complementar 253/2013 alterou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da Estância Turística de Tupã (Lei Complementar nº 170/2009) Lei Complementar nº 269/2014 alterou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009) Por intervenção do Ministério Público de Tupã , foi aprovada a Lei Complementar nº 289 de 19 de Agosto de 2014, a qual revogou a Lei Complementar nº 181/2010, Lei Complementar nº 253/2013 e Lei Complementar nº 269/2014		

Fonte: Organizado pela autora

A metodologia utilizada para avaliar a escala de participação, que é apresentada nesta pesquisa à análise da governança na Estância Turística de Tupã/SP foi desenvolvida por Arnstei (2002) e permite mensurar a “amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou o programa” (Quadro 2).

Quadro 2 - Oito degraus da escada da participação cidadã

DEGRAUS	TIPOLOGIA	ALCANCE
8	Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEI, 2002

Considerando a metodologia apresentada por Arnstei (2002) para avaliar o processo participativo e os resultados do processo decisório do Governo, sistematizados na matriz de análise do processo de governanças, conclui-se que:

- **Gestão administrativa 2001/2004**
 - A revisão do Plano Diretor (Lei Complementar nº 46/2004) não atendeu o Princípio de Participação Popular;
 - A vinculação das audiências públicas ao Fórum de Debate para Desenvolvimento de Tupã teve por único fim coletar assinaturas, o denota a farsa do processo;
 - O Plano Diretor (Lei Complementar nº 46/2004) aprovado pela Câmara Municipal não foi um instrumento legítimo, passível de uma Ação de Inconstitucionalidade;
 - A população foi manipulada pelo Governo de Tupã durante na revisão do Plano Diretor (Lei Complementar nº 46/2004), período onde não há registros de audiência e outros mecanismos de participação, ou seja, os princípios que preconizam a gestão democrática não foram observados;
 - Não foram identificados os requisitos necessários (participação popular + tomada de decisão) para caracterizar a governança.



- **Gestão administrativa 2005/2008 e 2009/2012**
 - Neste período, foram identificados os requisitos necessários (participação popular + tomada de decisão) para caracterizar a governança.
 - Agenda 21 e Plano Diretor ajudaram a construir o processo de governança;
 - A estratégia de utilizar a Agenda 21 como subsídio ao processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009) assegurou a efetividade governança.
 - As ações decorrentes do processo de governança permitiram que a sociedade civil organizada atuasse em parceria com o Governo de Tupã, na execução de projetos de interesse comum, a exemplo do planejamento e gestão das áreas verdes públicas.

- **Gestão administrativa 2012/2016⁸**
 - Rompeu com pacto socioambiental para o desenvolvimento do Município firmado durante o processo de elaboração da Agenda 21;
 - Fechou aos canais de participação popular, contribuindo assim, para o enfraquecimento do movimento social;
 - Não disponibilizou informações públicas (documentos, planos, projetos, relatórios) referentes as gestões anteriores, com objetivo de alienar a população tupãense sobre o real contexto do município;
 - Agiu em defesa dos interesses do mercado imobiliário;
 - Alterou Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009) em atitude alheia ao Princípio da Participação Popular e da Gestão Democrática, sem observar a competência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável;
 - As audiências públicas realizadas posteriormente tiveram como fim apenas divulgar parcialmente a vontade do Governo, em desrespeito ao Princípio da Gestão Democrática previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001);
 - Não foram identificados neste período os requisitos necessários (participação popular + tomada de decisão) para caracterizar a governança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve a intenção de abordar um dos mais complexos desafios relacionados a questão dos processos de gestão no contexto de cidades brasileiras, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, onde as estruturas institucionais e administrativas são

⁸ Pesquisa foi concluída no 1º trimestre de 2016.



acentuadamente deficientes e frágeis, além de ficarem relegados às margens do interesse tanto político quanto acadêmico.

Com essa intenção, foi escolhido como estudo de caso um município de médio porte, que num primeiro olhar demonstrou possuir experiências relevantes ao enfoque pretendido à temática proposta. Sob esse enfoque, a ideia motriz, consistiu em apresentar uma outra face recorrente aos processos de gestão pública municipal, onde adota-se como objeto de estudo, o documento da Agenda 21, sua contribuição para a construção da governança.

No conteúdo apresentado, procurou-se aprofundar em questões específicas e seus possíveis desdobramentos para a consolidação de um processo de gestão orientado pelos fundamentos da governança.

Desse modo, ressaltou-se o protagonismo da agenda 21 enquanto instrumento norteador à revisão do Plano Diretor do município de Tupã, ao considerar seu papel estruturador para o desenvolvimento urbano ambiental, a partir de procedimentos metodológicos que pudessem legitimar o pacto social, oriundo dos princípios da gestão democrática – uma condição essencial para a efetividade da governança.

De certa maneira, o caráter parcial que marca a interpretação da realidade urbana nos órgãos governamentais responsáveis pelo planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, são em sua maioria responsáveis por tentar acobertar os ambientes marcados pela desigualdade socioespacial intraurbana não somente no município de Tupã, mas em outros municípios integrantes da rede urbana brasileira.

O agravante deste quadro, conforme demonstrado ao longo da pesquisa, reside no fato de administrações públicas - por motivações diversas buscarem mecanismos que impossibilitem a participação social tanto na elaboração como na implantação da política de desenvolvimento urbano, seja por obstáculos impostos as consultas públicas necessárias ao alcance de decisões consensuadas ao processo de planejamento e gestão.

Ao constatar essa realidade, a gestão municipal e sua governabilidade precisam antes de tudo, estarem atreladas a procedimentos, ações participativas em processos de tomada de decisão, que possibilitem a garantia de sua legitimidade. Uma gestão pautada pelos fundamentos de um bom governo, alcança maior relevância em virtude da efetividade e eficácia obtidas no enfrentamento das várias demandas ao implementar políticas públicas específicas a provisão de serviços públicos de qualidade, infraestrutura física e social, numa tentativa de conduzir o desenvolvimento urbano pelos caminhos da sustentabilidade.

Sob esse prisma, a exposição realizada, foi estruturada por meio de tópicos elencados de forma hierarquizada, inicia-se a partir de uma fundamentação teórica para adentrar os aspectos conceituais, a partir da abordagem de diversos autores.

A reunião de todos esses autores permitiram desenvolver o conteúdo teórico apresentado no decorrer do desenvolvimento da presente pesquisa, com a preocupação de evidenciar que a maior atribuição concernente ao conceito de governança, esteja na possibilidade de considerá-la como um modelo alternativo de gestão pública, onde a população participa ativamente na tomada de decisões do Governo, seja na elaboração de planos, projetos e políticas públicas ou



nos desdobramentos dessas ações, viabilizadas por meio da descentralização do poder, ao propor a redefinição do papel do Estado, sem prejuízo de suas instituições.

Com base nessas premissas, a presente pesquisa procurou compreender como os procedimentos administrativos e institucionais implementados no período compreendido entre 2005 a 2012, na Estância Turística de Tupã, Estado de São Paulo, possibilitaram alcançar uma gestão qualitativa, a qual poderia ser resultante da aplicação da Agenda 21 Local, enquanto mecanismo estratégico a implementação de uma política urbana baseada nos princípios da governança.

AGRADECIMENTO

A Universidade Presbiteriana Mackenzie e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter contribuído para o desenvolvimento desta pesquisa.

REFERENCIAL

ALVIM, Angélica Tanus Benatti et al.. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, v 6, n. 1, 2006, pp. 1-24. Disponível em: <<http://mackenzie.com.br/dhtm/seer/index.php/cpgau/article/view/109/16>> Acesso em 15 mai 2016.

ARNSTEIN, Sherry R.. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Infraestrutura verde como prática sustentável para subsidiar a elaboração de planos de drenagem urbana: estudo de caso da cidade de Tupã/SP. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2015.

BRAGA, Roberto. Plano diretor municipal: três questões para discussão. Caderno do Departamento de Planejamento-UNESP. Presidente Prudente. Volume 1, nº 1, ago 1995, PP, 15-20.

_____. Qualidade de vida urbana e cidadania. *Território & Cidadania*. Rio Claro, SP, ano II, nº 2, jun-dez, 2002. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/territorioecidadania/Artigos/Braga%203.htm>> 09 jan. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. DOU 11.07.2001, ret. DOU 17.07.2001.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, (alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de Janeiro de 1999), *Lei de Parcelamento de Solo*.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Construindo a Agenda 21 Local*. 2 ed. Brasília, 2003.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, p. 385-415, 1995.

FERRARI, C. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo: Ed. Livraria Pioneira, 1977.

FOLHA DO POVO. Jornal Impresso. Tupã, 2001-2016.



HAAS, E. B. Technological Self-Reliance for Latin America: The OAS Contribution. *International Organization*, Cambridge (MA), Autumn. v. 34, n. 4, p. 541-570, 1980.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo de 2010*. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/default.php?cod1=35&cod2=355500&cod3=35&frm=urb_rur>. Acesso em 17 jul. 2013.

IVO, Anete Brito Leal. Sociologia, Modernidade e questão social. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2008. Recife: O Autor, 2008.

JACOBI, Pedro Roberto; GUNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. Agenda 21 e Governança. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.3, pp.479-499.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. O papel da governança na promoção da sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. *RMP - Revista dos Mestrados Profissionais*. v. 3, n. 2, jul. - dez. p. 40-68, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: _____; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

SABOYA, Renato. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

SEADE. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM*. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>> Acesso 20 ago. 2014.

SEPLIN - Secretaria Municipal de Planejamento e Infraestrutura. *Relatório de Projetos e Obras*. Tupã: Prefeitura Municipal de Tupã, 2007.

_____. *Relatório Geral de Projetos e Obras (2008 a 2012)*. Tupã: Prefeitura Municipal de Tupã, 2012.

SILVA, Gustavo Tavares da.. *Gestão Pública e Transformação Social no Brasil*. IN: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER - FKA. *Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 61-86.

TUPÃ. Lei complementar Nº 1.763 de 17 de março de 1972. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Tupã e dando outras providências*.

_____. Lei complementar Nº 124 05 de Junho de 2007. *Altera a redação do art. 9º da Lei Complementar nº 46, de 13.01.2004 (Plano Diretor do Município de Tupã), relativamente às áreas de proteção ambiental e dá outras providências*.

_____. Lei complementar Nº 170 de 15 de dezembro de 2009. *Institui o Plano Diretor da Estância Turística de Tupã*.

_____. Lei complementar Nº 170 de 15 de dezembro de 2009. *Institui o Plano Diretor da Estância Turística de Tupã*.

_____. Lei complementar Nº 181, de 18 de maio de 2010. *Altera o § 2º, o Inciso I do § 5º e o § 11 do Art. 70 da Lei Complementar nº 170, de 22.12.2009, que Estabelece o Plano Diretor do Município de Tupã, e dá outras providências*.

_____. Lei complementar Nº 253/2013. *Alterou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável da Estância Turística de Tupã (Lei Complementar Nº 170/2009)*

_____. Lei complementar Nº 269 de 07 de janeiro de 2014. *Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 170, de 15 de dezembro de 2009 (Plano Diretor do Município), referentes a loteamento fechado, e dá outras providências*.



_____. Lei complementar Nº 289 de 19 de agosto de 2014. *Alteram disposições da Lei Complementar nº 170, de 22 de dezembro de 2009 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Tupã, e dá outras providências,*

_____. Lei complementar Nº 46, 31 de Janeiro de 2004. *Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Tupã e dá outras providências.*

_____. Secretaria Municipal do Planejamento e Infraestrutura. *Agenda 21 da Estância Turística de Tupã / Grupo de Trabalho Intersecretarial.* Tupã: SEPLIN, 2006.

VAINER, C. B.; SMOLKA, M. O. Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil in: PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar (editor) e Fundação Universitária José Bonifácio, 1995.

WORLD BANK. *Governance and development.* Washington, Oxford University Press, 1992.

_____. Chapter 12. governance and management. In: *Global Evaluations Sourcebook*, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2015.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método.* Trad. GRASSI, Daniel, 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.