

## **Painel Planos Diretores Participativos: Balanço dos processos de elaboração e das temáticas emergentes.**

### **A Universidade e o Plano Diretor Participativo: a experiência de elaboração no Município de Paracambi<sup>1</sup>.**

Regina Bienenstein<sup>2</sup>

Alice Lourenço<sup>3</sup>

Marina de Aquino Parreira Xavier<sup>4</sup>

Simone Aparecida Polli<sup>5</sup>

O presente trabalho examina a experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi – RMRJ, realizada pela equipe do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense / NEPHU-UFF, destacando os principais aspectos do processo, avanços e dificuldades enfrentadas. A presença da Universidade no município deve-se ao Edital MCT/MCidades/CNPq n.º 060/2005, que possibilitou prestar apoio ao fortalecimento da gestão municipal, segundo as prioridades, condições e linhas temáticas definidas no citado Edital.

Pretende-se, destacar o papel positivo do edital do Ministério das Cidades e da Ciência e Tecnologia. Estes, observando a dificuldade de grande parte dos municípios de pequeno e médio porte brasileiros (até 50.000 habitantes), na reduzida capacidade de planejamento e gestão participativa territorial e urbana, proporcionaram uma convocatória de tecnologias de gestão participativa para a elaboração dos planos diretores municipais participativos por meio de Instituições de Ensino Superior e sua apropriação pelos atores locais.

Conforme o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, dos 92 municípios que

---

<sup>1</sup> Cabe esclarecer que este trabalho é uma primeira tentativa de sistematização de um processo ainda em andamento, devido à continuidade das atividades da Universidade no município mesmo pós aprovação da Lei do Plano Diretor. Desta forma, chamamos atenção para o caráter preliminar deste artigo. Julgamos importante socializar esta experiência em espaços como o IBDU, porque é a partir de agora, pós esta grande maratona nacional, que se pode aprofundar a reflexão de questões comuns identificadas ao longo deste processo mobilizado em todo o país.

<sup>2</sup> Arquiteta, Professora Titular do Curso de Arquitetura e Urbanismo e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense – NEPHU-UFF.

<sup>3</sup> Socióloga, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ. Membro integrante da equipe NEPHU/UFF.

<sup>4</sup> Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Membro integrante da equipe NEPHU/UFF.

<sup>5</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Membro integrante da equipe NEPHU/UFF.

formam o Estado do Rio de Janeiro, 58 possuíam obrigatoriedade de elaborar ou revisar seus Planos Diretores, tendo que aprová-los em outubro de 2006. E o município de Paracambi encontrava-se dentro desta obrigatoriedade por dois motivos legais: (i) por fazer parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e (ii) por ter população acima de 20 mil habitantes, mais especificamente, 43 mil habitantes.

Ao longo do desenvolvimento do Plano Diretor Participativo, buscou-se contribuir para a implantação, juntamente com a equipe local da Prefeitura Municipal de Paracambi, de um processo permanente de gestão participativa territorial. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (1) capacitar a equipe local para a construção coletiva do Plano Diretor Participativo de Paracambi, segundo os princípios da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade; (2) capacitar a equipe de planejamento municipal para monitorar e controlar todo o processo de planejamento local; (3) construir metodologia de trabalho apropriada à realidade municipal de Paracambi que garantisse a permanente participação popular e o atendimento das demandas locais; (4) construir canais de efetiva participação da população (comissão de acompanhamento, fóruns, reuniões setoriais e regionais, atividades transversais nas escolas) em todas as etapas do processo e (5) abrir um amplo debate sobre os rumos do município, envolvendo os atores sociais diretamente responsáveis pela construção do desenvolvimento do município.

Alguns destes objetivos foram atingidos enquanto outros dependem de um maior amadurecimento e construção permanente. Assim, visando uma análise mais ampla e crítica deste processo é que o presente texto foi proposto. Buscou-se, para tanto, compreender os seguintes aspectos que nortearam o trabalho de elaboração do PDPP: (i) o papel da Universidade na elaboração de Planos Diretores Participativos; (ii) a metodologia empregada; (iii) o processo participativo e sua continuidade após a aprovação do Plano Diretor e (iv) os desafios e continuidades do processo.

## **1. O PAPEL DA UNIVERSIDADE AO PARTICIPAR DESTES PROCESSOS**

O Plano Diretor Participativo de Paracambi foi desenvolvido como atividade de extensão universitária e, como tal, representou uma oportunidade de interação entre a Universidade e a Prefeitura, quando foi possível perceber as dificuldades enfrentadas pelo Executivo Municipal, as

questões políticas envolvidas, compartilhar aspectos do cotidiano administrativo e perceber os gargalos existentes.

Foi uma experiência de via de mão dupla, em que as equipes trocaram conhecimentos. A Universidade colocou a disposição da equipe local conhecimentos e orientação que permitiram sua participação ativa e direta na elaboração dos documentos técnicos, leitura técnica e no desenvolvimento de processo participativo que culminou com a leitura comunitária da realidade municipal e a apresentação de propostas pela população. Também a Universidade recebeu como retro-alimentação, os anseios, aspirações, necessidades do corpo técnico e da população (nos momentos de participação) que permitiu conhecer melhor a realidade local.

Enquanto atividade de extensão, acredita-se que a experiência de Paracambi favoreceu:

1. A difusão e socialização do conhecimento detido pela área de ensino;
2. O conhecimento das condições do município em que a Universidade atuou que retrata a realidade de parte significativa dos municípios brasileiros;
3. A identificação de futuras agendas de pesquisa, extensão e trabalhos acadêmicos;
4. A prestação de serviços e assistência ao município dentro de uma perspectiva de capacitá-lo para dar continuidade ao processo de gestão democrática e
5. A integração ensino-pesquisa-extensão.

A partir das reflexões da equipe da Universidade e do permanente diálogo com a equipe técnica municipal, surgiram alguns temas para pesquisa que se acredita, possibilitarão articular a tríade de ensino-pesquisa-extensão na Universidade. São eles:

1. Como democratizar a democracia? A nova cultura política do diálogo;
2. Os sentidos do conflito na gestão municipal;
3. Os sentidos da participação na gestão urbana;
4. Técnicas e meios de participação social – “tecnologia democrática”;
5. Poder Público enquanto provedor da participação popular;
6. A democracia representativa e a democracia participativa em análise;
7. A efetividade e a legitimidade da norma urbanística;
8. O papel e os limites do planejamento na administração local;
9. O papel dos Conselhos na democratização da administração municipal.

Acredita-se que muitos dos temas relacionados acima já tenham um corpo teórico bastante consistente. Cabe ao pesquisador associá-las aos objetos empíricos, analisando suas permanências e

mudanças a fim de criar e disseminar práticas que busquem a transformação da cultura política brasileira extremamente baseada no clientelismo e no populismo.

## **2. METODOLOGIA**

De forma sintética, pode-se dizer que a metodologia utilizada na construção do Plano Diretor Participativo de Paracambi incluiu:

1. A realização de Mini-curso compreendendo informações básicas sobre objetivos, conteúdos e abrangência do Plano Diretor Participativo, Estatuto da Cidade e alguns dos instrumentos de política urbana nele disponibilizados, gestão democrática e a função do conselho etc.;
2. A elaboração de roteiros detalhados com questões orientadoras para a leitura técnica, a leitura comunitária e para apresentação de propostas;
3. A formação de equipe local, nomeada pelo Prefeito, composta por técnicos de várias Secretárias e com diferentes formações e sua divisão em 4 sub-equipes – territorial, social, econômica e ambiental que produziram os documentos relativos à leitura técnica;
6. A adoção de rotina composta por reuniões semanais com esta equipe quando eram tratados assuntos de interesse comum e tiradas dúvidas gerais sobre o encaminhamento do processo, dificuldades e formas para superá-las. Nestas reuniões, cada sub-equipe recebia as tarefas a serem desenvolvidas na semana e as observações/correções sobre o trabalho produzido na semana anterior. Na seqüência, as sub-equipes enviavam, por e-mail, os produtos preliminares da semana que eram revisados pela equipe NEPHU-UFF e, na próxima conversa semanal, eram feitas as devidas modificações e novas tarefas eram repassadas.

Esta interação entre a Universidade e a equipe local resultou em uma metodologia mais próxima das dificuldades e da forma de trabalho dos técnicos locais. Os roteiros eram adaptados para a realidade encontrada. Foi um aprendizado porque, muitas vezes, chegou-se à Prefeitura imaginando determinadas condições e o resultado da interação era completamente outro, consequência dos costumes, da burocracia, dos hábitos e rotinas consolidadas. Isto frequentemente exigiu ajustes e esforço redobrado, inclusive de convencimento, para encontrar a melhor alternativa para prosseguir o trabalho.

Esta metodologia contribuiu também amenizar a realidade frequentemente encontrada na estrutura organizacional municipal onde predominam o isolamento, a fragmentação e a falta de articulação entre seus diferentes órgãos e setores e um quadro técnico muitas vezes despreparado para desenvolver suas atribuições. A integração de diferentes secretarias por meio da participação de seus técnicos no processo de construção coletiva do Plano Diretor Participativo contribuiu para diminuir a situação de isolamento descrita. Com o inegável e forte apoio logístico e técnico da Secretaria Municipal de Planejamento, aliás, sem dúvida um dos fatores decisivos para o sucesso dos trabalhos, foi possível reunir no Comitê Técnico, 28 membros das diferentes Secretarias: Saúde, Ação Social, Obras, Educação, Administração, Procuradoria, Cultura, Meio Ambiente, Finanças e Agricultura, além da Guarda Municipal e da Defesa Civil. O que foi iniciado como uma estratégia para superar as dificuldades resultantes da pequena equipe técnica, transformou-se em um fator de integração entre as mais diversas Secretarias, fato reconhecido amplamente como um dos principais aspectos positivos da metodologia. Além disso, a integração permitiu: (i) elaborar uma leitura técnica bastante detalhada, a partir das experiências das secretarias; (ii) descobrir novos talentos no corpo técnico e realocá-los para atividades pendentes; (iii) perceber a importância da continuidade do planejamento e das informações compartilhadas; (iv) superar limitações e valorizar os saberes individuais na construção coletiva da leitura técnica;

Esta integração / participação dos diferentes setores da administração municipal, é claro, não ocorreu sem qualquer problema. Na verdade, não raro, os técnicos que compunham a equipe local eram absorvidos pelas atividades do cotidiano e não conseguiam cumprir o cronograma estabelecido. Deve-se considerar que as equipes das Secretarias não apresentavam a qualificação técnica necessária ao desenvolvimento do processo de planejamento, como eram insuficientes para a realização das tarefas rotineiras, isto porque a maioria é contratada para prestação de serviços temporários, em regime de tempo parcial. Para superar tal obstáculo, foi necessário realizar reunião com todos os secretários municipais envolvidos no processo, ocasião em que a atuação e o empenho do Secretário de Planejamento foram fundamentais para o resultado positivo. A partir desta reunião com os secretários, onde cada parte expressou suas dificuldades, houve uma melhora significativa nos trabalhos do Comitê Técnico.

Também houve uma dificuldade inicial em entender o papel da Universidade enquanto colaborador e facilitador dos trabalhos, conforme orientou o Edital 060/2005. Muitos acreditavam que a Universidade era uma assessoria técnica que iria elaborar o Plano Diretor a partir das

informações coletadas. No entanto, a equipe NEPHU-UFF manteve firme a postura de contribuir metodologicamente com o processo, reafirmando que a construção do Plano dependeria do esforço coletivo da equipe técnica local.

Parte do Comitê Técnico, principalmente a equipe de meio ambiente, argumentava que todos os problemas de Paracambi eram decorrentes do crescimento da população, aproximando-se de uma visão Malthusiana<sup>6</sup>. Assim, a degradação do meio ambiente, o excesso de acúmulo de lixo, a agricultura enquanto atividade impactante, todos estes problemas seriam resolvido por meio da educação ambiental.

Um outro aspecto que não estava claro para a equipe territorial era o fato do comando da ocupação urbana não estar nas mãos da Administração Municipal e sim, ser orientada pelos desejos dos grandes proprietários que mantêm grandes vazios urbanos em áreas infra-estruturas, parcelando-as conforme seu interesse.

O papel na Universidade também foi importante para discutir com a equipe técnica uma nova forma de ver a cidade a partir dos conceitos da reforma urbana valorizando os conflitos cotidianos como motivadores para pensar novas práticas e ações urbanísticas. A equipe NEPHU-UFF ressaltou a importância do poder público conduzir o processo de urbanização, propor e abrir espaço para as ocupações irregulares, as favelas, os camelos no Plano Diretor discutindo dentro de um enfoque problematizador da realidade e buscar garantir, assim, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Finalmente, também não muito diferente da realidade encontrada em parte significativa dos municípios brasileiros, a Prefeitura não tinha equipamento e nem base cartográfica apropriada para elaboração dos mapas temáticos. Na ocasião do início dos trabalhos do Plano Diretor Participativo, o município dispunha de uma base geoprocessada (Paracambi Geo). No entanto, esta base possuía sérias limitações, principalmente quanto à edição das informações. Outra dificuldade dizia respeito à baixa resolução de sua base, fator que inviabilizaria a elaboração dos mapas temáticos que deveriam compor o documento do Diagnóstico do município.

---

<sup>6</sup> A problemática Malthusiana diz respeito ao equilíbrio entre o número de seres humanos e os recursos disponíveis na natureza. A publicação de *Essay on the principle of population as it affects the future improvement of society* de Robert Malthus, em 1798, marca o início formal de uma discussão, simplesmente quantitativa, entre a utilização dos recursos naturais (que crescia em progressão aritmética na razão um) e o aumento da população (crescendo em progressão geométrica na razão dois).

Frente a esta situação, o trabalho de confecção de um mapa base foi bastante demorado. Foi necessário buscar formas de tornar a base cartográfica um arquivo editável para manipulação precisa em plataforma digital CAD (Computer Assisted Design). No entanto, o arquivo original apresentava uma série de pontos falhos, como a falta das camadas relativas a imóveis e edificações não representam o desenho das construções locais, as curvas de nível que, por não estarem cotadas, não identificavam, nesta base, as inclinações e as altitudes dos acidentes topográficos de Paracambi.

Contudo, essas limitações não inviabilizavam o trabalho de elaboração dos mapas temáticos para o diagnóstico do Plano Diretor. Para este trabalho, foi elaborada uma base editável em plataforma Corel Draw. A escolha deste programa deveu-se à sua interface de aprendizado mais facilitado do que o Autocad. Assim, a própria equipe da Secretaria de Planejamento pôde ter o controle da execução, da edição das informações pertinentes e da compreensão da dinâmica urbana de Paracambi.

Depois de um processo de aprendizado na prática, foi possível a total familiaridade com o programa e as informações que compunham o trabalho de elaboração dos mapas temáticos.

Em paralelo à elaboração dos mapas temáticos e, buscando solucionar os problemas encontrados na base digital, foi feita uma pesquisa com outras referências cartográficas existentes no município que contavam com a indicação de curvas de nível. Foram consultadas plantas de loteamentos, bem como a base cartográfica da FUNDREM<sup>7</sup>.

Ainda com o trabalho em andamento, foi feita uma primeira avaliação com o Comitê Técnico pós-aprovação da Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal. Podem-se perceber as dificuldades e a satisfação dos técnicos em escrever, mapear e construir coletivamente, eles mesmos, o Plano Diretor Participativo. Citamos abaixo alguns depoimentos.

Segundo Fabiane<sup>8</sup>, o processo de elaboração do Plano Diretor teve pontos positivos e pontos negativos. Com relação aos pontos negativos ela cita: “(...) equipamentos de informática inadequados; desvalorização do trabalho de alguns técnicos; demora na definição do mapa base; falta de um banco de dados comum às secretarias; pouco tempo para elaboração do plano diretor. E com relação aos pontos positivos pode-se citar: Amei as audiências públicas, desta forma ver o Plano acontecendo. Conheci novas pessoas pela integração com outras secretarias. Aprendi muita

---

<sup>7</sup> Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

<sup>8</sup> Pertencia à Secretaria de Meio Ambiente, mas foi redirecionada para Secretaria de Planejamento para possibilitar a elaboração dos mapas temáticos do Plano Diretor Participativo.

coisa de informática, passei a saber como o Plano Diretor é importante para a cidade. A prática dos textos foi fundamental para o entendimento do que era de fato um Plano Diretor”.

Já Moacyr Rosa Junior da equipe de mobilização afirma: “No início pensei que as audiências eram simplesmente uma comunicação do governo municipal com a população. Depois, verifiquei que era algo maior: era ouvir o povo, com suas reclamações, simples, diretas, sinceras como nunca vi igual. Os moradores de Paracambi ficaram surpresos pela oportunidade dada. Pronunciaram-se abertamente, dando com isso subsídios para que a equipe técnica fizesse o seu trabalho. A integração entre as secretarias foi enorme, dentro da disponibilidade dos órgãos. Os reclamos e os anseios estão anotados. Agora temos que colocar em prática. Se o fizermos com bom senso e boa vontade, diremos que valeu a pena todo o esforço despendido. Eu gostei muito de participar. Para mim foi uma experiência formidável. Senti que o povo gosta de ser consultado. A maioria da população ainda acredita que um dia alguém ou algum grupo de pessoas irá atender às suas reclamações e suas necessidades”.

Outro componente do grupo relata: “Participar da elaboração do Plano Diretor Participativo de Paracambi foi uma experiência muito boa para mim, pois eu pude tomar conhecimento de que a população tem poder para escolher o tipo de cidade que melhor atende às suas necessidades”.

### **3. O PROCESSO PARTICIPATIVO**

Apresenta-se abaixo um breve relato do processo de construção da leitura comunitária e das propostas na elaboração do Plano Diretor Participativo, chamando a atenção para alguns desafios.

A participação popular em Paracambi foi viabilizada por meio de Audiências Públicas, reuniões nos bairros, formação e reuniões da Comissão de Acompanhamento e 2.500 questionários distribuídos nos bairros. Ao total 4.635 moradores foram ouvidos ou consultados, o que corresponde a mais do que 10% da população de Paracambi. De início, houve certa resistência em empenhar esforços no sentido de realizar o número de encontros e reflexões coletivas previstos na proposta de trabalho da equipe NEPHU-UFF. Os argumentos variavam entre a exigüidade de tempo para elaborar e aprovar na Câmara dos Vereadores o Plano Diretor Participativo e certa descrença com relação ao interesse da população em participar deste processo.

Vencida a resistência inicial, foi instituída uma Equipe de Mobilização responsável por divulgar e mobilizar a população para participar das reuniões comunitárias nos bairros e das

Audiências Públicas. Esta equipe também trabalhou na coleta de informações em campo, com a aplicação de questionários, sugestões e distribuição de convites. Segundo relatos dos integrantes da equipe de mobilização, por este trabalho foi possível conversar e saber o que realmente se passava em cada bairro do município – ouvindo diretamente as pessoas. Desta equipe participaram técnicos da Secretaria de Planejamento (uma assistente social e duas estagiárias) e da Secretaria de Ação Social (que disponibilizou os agentes jovens) e, em alguns momentos, a colaboração da Secretaria de Saúde, através dos Agentes de Saúde (na mobilização das sugestões e questionários pela cidade).

Foram realizadas 18 reuniões comunitárias de sensibilização, num total de 1.198 participantes, durante as quais foram identificadas as expectativas em relação ao Plano Diretor e seus resultados. Elas seguiram roteiro construído pela equipe NEPHU-UFF em conjunto com o Comitê Técnico. Nesta reunião, exibiu-se o vídeo do Ministério das Cidades e perguntava-se dentro da dinâmica da reunião basicamente três perguntas: (i) O que é e para que serve o Plano Diretor Participativo de Paracambi (PDPP)? (ii) Qual a principal questão que deve ser tratado no PDPP? (iii) Quem participa?

Além dessas reuniões comunitárias, foram feitas 3 Audiências Públicas cuja participação cresceu gradativamente. A primeira contou com a presença de 138 participantes e teve por objetivo o lançamento público do processo de construção coletiva do Plano Diretor Participativo, discutindo a metodologia, as instituições envolvidas e seus respectivos papéis. A segunda audiência, com a participação de 252 pessoas, buscou identificar os problemas e conflitos que se expressam no território de Paracambi e como se distribuem os benefícios e ônus do processo de desenvolvimento. A partir dos problemas identificados, foi realizada a terceira audiência pública, que teve como objetivo construir de forma participativa propostas para a elaboração de ações e programas voltados para o desenvolvimento inclusivo e democrático do município. Diferentemente das duas últimas audiências, a terceira contou com a participação de 547 pessoas, dentre eles muitos estudantes e munícipes da área rural, enriquecendo bastante o conteúdo das propostas relativas à educação, cultura, esporte e lazer tanto na área urbana quanto na área rural. A metodologia e as dinâmicas utilizadas nas três audiências, fazendo a população falar, escrever seus problemas e propostas, muito contribuiu para a diversidade e riqueza do documento do Plano Diretor.

Mesmo após o Plano Diretor aprovado, a equipe NEPHU-UFF continua presente no município, prestando apoio ao planejamento. Neste período, as atividades giram em torno de como garantir a implementação do Plano e também foi iniciada a elaboração da legislação urbana

complementar. Acredita-se que ficará a cargo da Comissão de Acompanhamento dar continuidade aos processos participativos ou motivar a gestão neste sentido.

Para eleger os membros da sociedade civil que participarão do Conselho de Desenvolvimento Municipal, criado pelo Plano Diretor, em breve está prevista mais uma Audiência Pública que irá valorizar a participação ativa da sociedade na gestão. Pretende-se também destacar a importância da instituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e do Sistema de Planejamento criados pelo Plano. Esta audiência será uma oportunidade de tornar acessível às informações que antes eram conhecidas apenas pelas equipes técnicas e publicizar a Lei do Plano Diretor Participativo de Paracambi aprovada.

Assim, a equipe NEPHU-UFF tem como preocupação central garantir a implementação do Plano por meio da continuidade dos processos participativos. Como bem coloca Castoriadis (apud Santos e Avritzer, 2002, p.58) a democracia participativa “cria uma normatividade pós-colonial imaginária na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.” É esta soberania e a busca permanente da transformação da cultura política que motiva ações da equipe NEPHU-UFF e a crença nos processos participativos.

Com a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, cerca de 60% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro estão elaborando seus Planos Diretores e todos participativos. A participação converteu-se em expressão amplamente usada, mas de conteúdo e significado extremamente vagos. O Estado Brasileiro ainda é atravessado por uma cultura política autoritária, conservadora e avessa à participação. Isso faz com que algumas experiências participativas fiquem limitadas devido à falta de informação e orientação dos cidadãos. As formas de participação no Brasil podem fazer parte, por outro lado, de um processo de cooptação por grupos sociais superincluídos, retirando seu potencial transformador e de enfrentamento das relações de poder. Em muitos casos a participação torna-se ambígua e vulnerável servindo como filantropia empresarial ou para legitimar decisões do executivo.

Dentro de uma perspectiva de governo democrático, a equipe NEPHU-UFF acredita que a participação pode permitir obter resultados duradouros para as ações, além de possibilitar trabalhar questões de cidadania, desempenhar papel educativo aos seus participantes e contribuir para o desenvolvimento político dos indivíduos, capacitando-os para tomar decisões.

Na verdade, conforme aponta Caccia Bava,

Não é possível pensar um projeto de desenvolvimento como algo de competência exclusiva do Estado, dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presentes na arena política, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular (CACCIA BAVA, 1995: 184).

É necessário tornar o governo local capaz de se comunicar com a opinião pública e ganhar a adesão de uma ampla parcela da população. Trata-se de mudar o eixo que orienta a ação das prefeituras e implementar

Um novo projeto de desenvolvimento /.../ [que] só se efetiva com a construção da cidadania ativa e com a construção de espaços públicos de negociação onde estejam presentes todos os interesses envolvidos na produção e reprodução da vida nas cidades (CACCIA BAVA, 1995: 173-174).

#### 4. DESAFIOS PERMANENTES

Finalmente, este item tem como objetivo fazer um primeiro levantamento de questões pendentes ou desafios permanentes na construção de cidades mais justas e democráticas. É importante lembrar que muitas destas questões vão além do Plano Diretor e dependem de um profundo amadurecimento societário e transformação de certas práticas políticas e sociais.

Não houve alterações no corpo da lei por parte da Câmara Municipal. A **equipe NEPHU-UFF** ficou surpresa com esta aprovação integral da Lei. Acredita-se que o produto final entregue na Câmara foi fruto de ampla discussão da população nos canais abertos para a participação, ao todo se atingiu 10% da população. No entanto, este não seria motivo suficiente. Não temos informações que possam subsidiar possíveis hipóteses, mas provavelmente não se feriu nenhum interesse imediato. Talvez, a futura discussão da Lei de Uso e Ocupação do Solo faça aflorar discussões que possam contribuir para esta reflexão.

Um dos grandes desafios é a efetiva aplicação da Lei do Plano por parte do executivo municipal. Isto depende da apropriação (do conteúdo e dos princípios do Plano Diretor) por parte do Prefeito Municipal e demais Secretários Municipais. Cabe salientar que o Prefeito não acompanhou o processo de elaboração do Plano. Isto denota um descaso com o planejamento e o Plano Diretor.

Observa-se que há um distanciamento da forma de planejamento e a forma de ação política (gestão) em vários municípios brasileiros. O planejamento urbano municipal baseado no Plano

Diretor é considerado por alguns administradores locais como uma forma ultrapassada e demorada de planejamento.

As ações políticas da gestão obedecem à outra lógica, onde obras são realizadas a curto prazo, com vistas a fins eleitorais. Isto tem levado administradores a atuar no planejamento por projeto, com maior liberdade de ação e investimentos aplicados segundo os recursos captados. Esta forma ação aproxima-se muito dos ideais da desregulação e do acolhimento sem restrição das políticas financiadas por agências multilaterais. Na verdade, sem planejamento, a administração municipal fica livre para empreender projetos pontuais segundo a sua própria conveniência.

Devido a esta distância observa-se um desinteresse por parte dos prefeitos na elaboração do Plano Diretor, pois este, além de regular suas ações pode se constituir em um documento passível de controle público. O instrumento do Plano Diretor Participativo, baseado na concepção da reforma urbana, valoriza a democracia participativa e a busca de um desenvolvimento com justiça social como formas alternativas de lidar contra as desigualdades.

O planejamento urbano é indispensável ao enfrentamento das políticas pontuais que não atendem as necessidades da população. A regulação, decorrente do planejamento, precisa assumir outros papéis e atender a outras concepções, invertendo a atual ordem, no sentido de um desenvolvimento mais social e justo com o atendimento preferencial às carências sociais.

Entender o planejamento enquanto uma ferramenta de gestão é essencial na efetividade das políticas públicas (por exemplo: integração entre emprego, renda e educação) e para aproximar os investimentos públicos das reais necessidades da população (gasto público apropriado). O Plano Diretor, quando compreendido na sua totalidade, pode ser um balizador para as políticas públicas, orientando novos investimentos, na condução do desenvolvimento urbano e na aplicação dos recursos públicos. A efetividade e a continuidade das ações da Secretaria de Planejamento, o caráter de controle urbanístico, a mudança da cultura política em relação às questões territoriais depende do conhecimento e apropriação do Plano Diretor e do caráter permanente do planejamento na gestão municipal.

A integração, a participação e apropriação dos vereadores no processo de construção coletiva do Plano Diretor ainda é um desafio. Os vereadores de Paracambi, apesar de convidados, pouco participaram da elaboração e das audiências públicas, aguardando a entrega formal dos documentos à Câmara Municipal. Fica a pergunta do por que os vereadores se furtam em participar destas discussões? Esta experiência nos leva a refletir sobre os limites do planejamento bem como

perguntar sobre a qualidade da democracia representativa e sua interação, de fato com a democracia participativa.

Santos acredita que há um confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa:

“Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (Santos, 2002, p. 32)”.

A pesquisa de Santos em seis países, África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal vêm mostrar que “(...) os processos de democratização parecem partilhar de um elemento comum: a percepção da possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local” (2002, p. 59).

Estes processos tendem a ser objeto de intensa disputa política. Santos e Avritzer (2002) refletem sobre as disputas em torno do conteúdo e forma da democracia. As disputas refletem-se a nível local na forma de incorporação da concepção de democracia. Em geral a concepção hegemônica, dominada por formas capitalistas e individualizadas, produz uma ética social e política que faz ressoar nos discursos e ações dos técnicos municipais, dos gestores e além de grande parte da população. Por isto frequentemente há uma dificuldade em entender a importância dos processos participativos e do por que e para que serve a democracia participativa.

Com aprofundamento do processo de globalização, a teoria concepção hegemônica de democracia, como destaca Santos e Avritzer (2002), apresenta um conjunto de questões não resolvidas. Estas remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa principalmente nos países onde existe grande diversidade étnica, onde os grupos têm dificuldades de ver seus direitos reconhecidos, onde a diversidade de interesses se choca com os das elites econômicas.

Para superar as formas de reprodução de uma cultura política desgastada e avançar no sentido da transformação, Santos (2002) vem refletir sobre a democracia participativa como uma

forma sócio-histórica não hegemônica e capaz de inaugurar uma nova gramática social e política de re-significação das práticas democráticas.

A partir do que ficou nas entrelinhas do debate sobre a democracia da segunda metade do século XX, Santos e Avritzer buscam reconstruir um novo olhar propondo um itinerário contra-hegemônico, articulado a partir de outra ótica. Na disputa pelo significado da democracia destacam-se questões fundamentais (2002, p. 54):

- (i) A grande participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul levou a constituição de uma gramática social capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia. O privatismo na apropriação dos recursos públicos levou a necessidade de uma nova relação Estado e sociedade.
- (ii) O aumento da participação social também levou a uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local. O êxito das experiências participativas se deve em grande parte a capacidade e criatividade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo.

No Brasil pode-se falar que o processo de democratização é recente, ocorrendo apenas em meados da década de 80. Na América Latina a ampliação ou restauração da democracia vem acompanhada por um processo de redefinição de seu significado cultural ou da gramática social vigente (Santos e Avritzer, 2002). Se a princípio os movimentos populares se organizavam em torno do direito “ao lugar” (moradia, infra-estrutura), agora novas reivindicações aparecem ampliando o conteúdo da democracia como o “direito de ter direitos” (Sader, 1988; Dagnino, 1994). Santos e Avritzer (2002, p. 56) citam o caso da cidade de Porto Alegre onde movimentos comunitários reivindicam o direito de participar das decisões em nível local:

Participar significa influir diretamente nas decisões e controla as mesmas (...) se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento (público) (Uampa, 1986, Silva 2001:122).

Práticas políticas criativas e que utilizam tecnologias adequadas, como o orçamento participativo em Porto Alegre, ensinam como é possível criar procedimentos que viabilizem a participação social. Democratizar a democracia por meio da articulação entre a o mandato representativo e a ampliação da participação direta da população talvez seja um dos caminhos para a transformação da cultura política e para a deliberação local. Caso a participação, como é de se

esperar, não resolva os conflitos de gestão e políticas públicas, pelo menos politiza o debate e cria a cultura do diálogo, aproximando a esfera da vida à esfera da política.

Neste sentido destaca Santos ao falar da experiência de orçamentos participativos:

O orçamento participativo surge desta intenção que, de acordo com Santos, se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (2002, p. 66).

A experiência de Porto Alegre com o OP e processos participativos de elaboração de Planos Diretores em todo o Brasil vêm colocar algumas questões:

- (i) tem por objetivo promover processos de mudanças societários mais amplos;
- (ii) exige que um partido político se disponha a abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação;
- (iii) os processos envolvem a elaboração de regras complexas de participação;
- (iv) resgatam as tradições democráticas locais a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônica.

Desta forma, o desafio está em aumentar a capacidade do governo para garantir a gestão participativa. Mas, além disso, o desafio está em abrir espaços de participação em todas as esferas da vida pública. Conforme discutido no Seminário Democracia e Participação<sup>9</sup>,

(...) aumentar a capacidade de governo significa expandir o seu apoio popular e legislativo, garantir coesão e coordenação entre os órgãos executivos e oficializar a participação popular como aspecto primordial dos processos de elaboração, viabilização e fiscalização das políticas públicas. Isso certamente resultaria na realização – de fato – da “inversão de prioridades” e na redução de práticas clientelistas (2004).

Isto requer “*um poderoso movimento da sociedade civil que redefin[a] o papel do Estado, suas competências, seu tamanho /.../ [ou seja,] um processo de reforma do Estado a partir da iniciativa da sociedade civil*” (CACCIA BAVA, 1995: 175-176), o que depende do “*processo de construção da cidadania que é um processo contínuo no sentido da aquisição de novos direitos. [Neste sentido, é fundamental o papel dos] movimentos sociais e [d]as representações coletivas dos setores sociais até então excluídos e marginalizados pelos regimes autoritários*” (CACCIA BAVA,

---

<sup>9</sup> INSTITUTO PÓLIS. Seminário os sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo, Julho de 2004.

1995: 185). Esta participação envolve mais do que a demanda por um bem específico, pontual e de curto prazo. Deve contemplar objetivos mais abrangentes e de longo prazo e envolver a criação de canais e a definição de sua qualidade (GOHN, 2001: 51).

## BIBLIOGRAFIA

CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da Gestão Municipal Democrática. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (Organizadoras). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995. Pp. 161-190.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez Editora, 2001.

SANTOS, B. d. S./AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. d. S. (org) *Democratizar a democracia*. Os caminhos da Democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, B. d. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia participativa. In: \_\_\_\_\_ (org). *Democratizar a democracia*. Os caminhos da Democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002, p. 453-561.

SEMINÁRIO OS SENTIDOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO. Instituto Pólis. São Paulo, Julho de 2004.