



PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE (SC)

Liamara Tansini Camargo¹
Sergio Torres Moraes²

Resumo

O presente artigo expõe a análise das percepções e concepções de técnicos que conduziram a elaboração do Plano Diretor de Joinville/SC sobre a participação popular. Pretende-se por meio desta análise elaborar reflexões sobre o processo de elaboração de planos diretores municipais e contribuir, em certa medida, na orientação de eventos semelhantes. Fundamentado em referencial teórico sobre participação social, política urbana e representações sociais, o texto apresenta os resultados organizados em duas subcategorias analíticas: a primeira trata das percepções de técnicos acerca da condução do processo; e a segunda direcionada para suas concepções sobre participação e democracia. Nesse contexto entendemos que existe uma forte preocupação em evitar as práticas fundadas na cultura política tradicional, marcadas por vícios históricos, próprios do patrimonialismo e do clientelismo, na construção de planos diretores participativos.

Palavras-chave: Plano Diretor; participação popular; representações sociais.

Recebimento: 11/7/2014 • Aceite: 7/10/2014

¹ Doutoranda em Ciências da Linguagem na Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil. E-mail: lia_tansini@hotmail.com

² Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Docente da Universidade Federal de Santa Catarina, SC, Brasil. E-mail: sergiomoroes@arq.ufsc.br

PARTICIPATIVE URBAN MASTER PLAN: THE CHALLENGES OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE URBAN POLICY IN THE MUNICIPALITY OF JOINVILLE (SC)

Abstract

This paper presents the analysis of the perceptions and conceptions of technicians who led the development of the Master Plan of Joinville / SC, on popular participation. It is intended by this analysis to draw reflections on the process of elaboration of municipal master plans and to contribute for building guidelines for similar events. Based on a theoretical framework of social participation, social representations and urban policies, the analytical results are organized in two subcategories: the first deals with technical insights about the conduction of the Master Plan participative process; and the second directed to their conceptions on participation and democracy. In this context we understand that there is a strong concern to avoid practices based on traditional political culture, marked by historical addictions own patrimonialism and clientelism, in building participatory master plans.

Keywords: Urban Master Plan; Popular participation; Social Representations.

Introdução

O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal n. 10.257, de julho de 2001, vem apresentando destaque nas administrações municipais nos últimos anos devido ao seu caráter inovador quanto à exigência da participação popular na gestão da política urbana. Dentre os seus dispositivos, o artigo 4º, que trata da obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores participativos aos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes ³, representou para muitos gestores públicos um grande desafio. Esse desafio é decorrente da exigência do envolvimento direto dos cidadãos nas decisões da esfera pública, até então uma prática pouco usual nas ações de grande parte dos governos. No Brasil, portanto, com a promulgação do Estatuto da Cidade a visibilidade da participação social no planejamento urbano cresceu e, pela primeira vez no país, tivemos o reconhecimento da “gestão democrática”⁴ em todas as escalas do planejamento territorial.

O Estatuto da Cidade também preservou a liberdade municipal para a elaboração do Plano Diretor, restringindo-se a garantir a participação por meio de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” ⁵, o que nos parece pouco eficaz pela falta de critérios para a execução dessa ação. O Ministério da Cidade, por meio de seu Conselho da Cidade, buscou colmar essa lacuna emitindo várias resoluções que, por não terem efeito legal, não ajudou a aumentar a eficiência da participação. Assim, a escolha dos instrumentos de participação e a própria estruturação das formas de gestão democrática ficaram sujeitas às influências das percepções sobre a “participação popular” daqueles que definem e conduzem a redação partilhada dos planos.

Por esse motivo, este estudo busca compreender o que representa a “participação popular” para os membros das equipes municipais que desenvolvem processos dessa natureza e verificar de

³ Artigo 4º, capítulo II, seção I, inciso III, alínea a, da Lei Federal n. 10.257, de julho de 2001.

⁴ A Gestão Democrática pode ser entendida como “a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, garantindo o acesso à informação, à participação, ao controle social sobre os processos decisórios em vários campos e ao fortalecimento do poder local”. (BRASIL, 2002, p. 163)

⁵ Lei n. 10. 257, art. 40, §4º, I

que modo essas representações se relacionam com as práticas de democracia diretas solicitadas pelo Estatuto da Cidade. Para tanto, seguiremos o exemplo do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Joinville/SC que ocorreu em 2006, na expectativa que a reflexão sobre diversos aspectos presentes no caso de Joinville poderão contribuir na orientação de eventos semelhantes.

Metodologia e estrutura

O estudo de caso de Joinville tem como propósito analisar as percepções e concepções dos técnicos que conduziram a elaboração do Plano Diretor sobre a participação popular. Desse modo, optou-se por organizar o trabalho em três etapas importantes. A primeira delas foi traçar o percurso de elaboração do Plano Diretor a partir da consulta de documentos, a saber: o Termo de Referência - TR, Contrato nº 165.100-82/ 2004/Ministério das Cidades/CAIXA, Processo nº EN 2626.165100-82/2004, em Joinville, usado para a captação de recursos com a Caixa Econômica Federal, e os Anais da I Conferência da Cidade, que contêm a descrição dos procedimentos e a metodologia utilizada na condução do processo de elaboração do Plano Diretor.

Uma segunda etapa foi trabalhada a partir de entrevistas semiestruturadas com representantes do corpo técnico e do poder público que participaram do processo do Plano Diretor, as quais foram gravadas e transcritas. Finalmente, num terceiro momento os dados e resultados coletados foram analisados à luz da Teoria das Representações Sociais (tomada como referência teórico-metodológica) por meio de duas subcategorias analíticas: a primeira tratou das percepções dos técnicos acerca da condução do processo, discutindo-se o modelo utilizado, os fatores que facilitaram e os que dificultaram o envolvimento do Poder Público municipal e as orientações do Ministério das Cidades; a segunda foi direcionada para as concepções sobre participação e democracia, com destaque para os conceitos de participação, democracia, a relação entre participação e democracia e a representatividade da participação.

Para a etapa das entrevistas, optou-se por entrevistar quatro profissionais, selecionados por terem atuado diretamente na condução do processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville e por permanecerem como membros da Prefeitura Municipal da cidade, o que facilitou o acesso a eles. Os profissionais entrevistados possuíam

titulação acadêmica mínima de “especialistas”, sendo três graduados em arquitetura e urbanismo e um em psicologia.⁶

Assim, como já citado, optou-se pela utilização da Teoria das Representações Sociais como referencial teórico-metodológico para estruturar e analisar as entrevistas. Essa teoria tem por premissa que “as representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (JODELET, 2001, p. 22). Neste mesmo contexto, Jovchelovitch (2000) entende que a análise de narrativas é uma das ferramentas para se conhecer as representações sociais e consiste basicamente em buscar revelar a história que está por trás da história, isto é, interrogar as representações que se apresentam, ampliando assim a possibilidade de compreender a realidade. Com base nesse método, foram identificadas e analisadas as representações sociais dos entrevistados sobre a participação popular na elaboração do Plano Diretor de Joinville.

A Teoria das Representações Sociais propõe um entendimento em que as mudanças culturais e sociais profundas necessitam de tempo e de intercomunicação para serem consolidadas, porque dependem da resignificação de representações sociais tradicionais já enraizadas na forma de pensar e de compreender o mundo que estão presentes em uma determinada população. (JOVCHELOVITCH, 2000). A explicação de Jovchelovitch (2000) justifica a relevância do “saber o que as pessoas querem” e de compreender o que elas estão comunicando. Como exemplo, durante as entrevistas um dos técnicos “concluiu” que as pessoas sabiam o que queriam, mas não sabiam comunicar os seus anseios. Essa foi uma percepção chave porque a diferença entre “saber o que quer, mas não saber comunicar” e “estar confuso em relação ao que quer e comunicar algo que não era de fato o que queria” produz resultados práticos muito distintos.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville

De acordo com os registros do IPPUJ, foi constituída uma estrutura organizacional composta por três núcleos, representados por membros do Conselho Gestor, Comitê Executivo e Grupos Temáticos⁷,

⁶ Não serão fornecidos outros dados para preservar a identidade dos participantes.

⁷ Conselho Gestor: responsável pela condução político-estratégica do Plano, composto de acordo com a Resolução nº 24 de 09 de dezembro de 2004 do Ministério das Cidades, contou com a participação de 15 representantes do Poder Público e da sociedade civil

com o propósito de assegurar a participação efetiva dos cidadãos em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville.

Os trabalhos de elaboração do Plano Diretor foram iniciados com os denominados “eventos de sensibilização”⁸, de divulgação e de lançamento⁹, ocorridos entre maio e agosto de 2005, cujos objetivos eram divulgar as etapas, o cronograma e destacar a importância da participação da população, bem como apresentar aos munícipes o conceito, a metodologia e a dinâmica do Plano Diretor. Na sequência, o foco foi direcionado para a Leitura da Cidade, subdividida em duas etapas: a Leitura Técnica e a Leitura Comunitária, com a finalidade de se obter um entendimento do município em seus contextos físicos, sociais, econômicos e políticos.

A “Leitura Técnica” consistiu no “levantamento de informações, contextualização e identificação dos processos responsáveis pelo desenvolvimento urbano e rural do município”, cujo resultado foi a quantificação e a qualificação das informações, expostos em um relatório que indicava “os problemas e as tendências de desenvolvimento local no contexto regional” (JOINVILLE, 2004, p. 5).

organizada, cuja função foi “validar os documentos produzidos em cada etapa concluída do processo de revisão do Plano, para então serem encaminhados para discussão e aprovação da comunidade em geral” (Termo de Referência, p. 3); Comitê Executivo: composto por membros da equipe técnica do IPPUJ e outros servidores, foi “responsável pela articulação e coordenação executiva dos diversos grupos de trabalho, acompanhando e gerenciando cronogramas e desenvolvendo a formação do Plano Diretor” (Termo de Referência, p. 3); e Grupos Temáticos: “formados por munícipes voluntários, com notório conhecimento nas mais diversas áreas”, com o objetivo de aprofundar a discussão sobre “temas específicos nas áreas de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional” (JOINVILLE, 2004, p. 3).

8 Os quatro encontros denominados “Eventos de Sensibilização” foram realizados com o Conselho de Desenvolvimento de Joinville; (DESENVILLE), com os vereadores; com as lideranças do Poder Executivo Municipal, o Prefeito, Secretários da Administração direta e indireta e Secretários Regionais; e com o Instituto Joinville, que é uma organização sob a forma de Sociedade Civil de Interesse Público.

9 A divulgação foi realizada na Câmara de Vereadores para noticiar a abertura oficial dos trabalhos de revisão do Plano Diretor à sociedade local e aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A partir da divulgação foram disponibilizados um *link* e um *e-mail* para informações e contato sobre o Plano Diretor, no *site* da Prefeitura Municipal. Com a aprovação da metodologia pelo Conselho Gestor, ocorreu o evento de Lançamento do Plano, promovido pela assessoria de imprensa do município.

Já a “Leitura Comunitária” foi construída a partir da percepção dos cidadãos quanto aos principais problemas, conflitos e potencialidades da cidade. Estas informações foram coletadas por três vias: por meio dos 40.319 questionários¹⁰, que retornaram dos 180 mil distribuídos; da realização de reuniões nas Secretarias Regionais (denominado Segmento Geográfico)¹¹; e da realização de reuniões no Segmento Socioeconômico¹².

A partir da análise do material levantado, a equipe técnica do Plano Diretor elaborou a síntese dos resultados das Leituras Técnica e Comunitária – denominada “Leitura da Cidade” –, que foi apresentada e aprovada na 1ª Audiência Pública do Plano Diretor de Joinville, na presença de aproximadamente 518 pessoas. Na ocasião, foram também expostos os instrumentos e a estrutura do conjunto de leis que iriam compor o Plano Diretor de Joinville. Paralelamente, realizou-se a eleição dos oitenta delegados (quarenta titulares e quarenta suplentes)¹³, ocasião em que foram debatidos e decididos os dispositivos do Plano¹⁴.

Cabe notar que o Plano Diretor de Joinville incluiu um “Sistema de Informações” para identificar possíveis distorções nas leituras, justificado como ferramenta para evitar consequências na

10 O questionário foi formulado com o propósito de fazer um levantamento prévio dos principais problemas e potencialidades de Joinville na opinião da população. Tratava-se de um instrumento simples, composto por cinco perguntas abertas: “o que você gosta em Joinville e que deve ser preservado?”; “O que falta em Joinville e o que deve ser melhorado?”; “O que você gostaria de ver debatido no Plano Diretor?”; “Em que bairro você mora?”; e “Em que bairro você trabalha?”. Os questionários foram distribuídos nas instituições de ensino das redes pública e privada, nas associações de moradores, nas Secretarias e Fundações Municipais e nos terminais de ônibus urbanos, tendo vários pontos de coleta.

11 Com o Segmento Geográfico foram realizadas 17 reuniões, uma por Secretaria Regional mais duas na zona rural, divididas em três momentos: capacitação; apresentação dos resultados obtidos com os questionários; e discussão dos temas priorizados pelos participantes.

12 Com o Segmento Sócio-Econômico foram realizadas sete reuniões, considerando a divisão dos segmentos representativos da sociedade em onze grupos, incluindo como representantes gestores do Poder Público Municipal, setores da economia (primário, secundário e terciário), entidades ambientais e fiscalizadoras, entidades sociais, educacionais e de segurança pública, dentre outros. As reuniões foram divididas em dois momentos: capacitação e aplicação de questionário específico.

13 Os delegados foram indicados pelos diversos segmentos da sociedade para exercer o direito à voz e ao voto na 1ª Conferência do Plano Diretor. A 1ª Conferência foi organizada em treze temas, discutidos com os delegados em oficinas temáticas.

14 Consta que, com o intuito de instruir os delegados para a participação na 1ª Conferência, foi realizado um seminário técnico de capacitação.

“contramão dos interesses da cidade”. Esse sistema estabeleceu a criação de indicadores de avaliação contínua do desenvolvimento sustentável e da aplicação do Plano Diretor que deveriam auxiliar a população e o Poder Público no monitoramento dos resultados da implementação das diretrizes do Plano, e foi considerado fundamental para detectar o que não é “adequado” para o desenvolvimento da cidade. Para tanto, o sistema inclui ainda na Lei Complementar n.261 (art. 137, V, p. 16) a obrigatoriedade de atualização de “dados, informações e indicadores sociais, de saúde, educacionais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, infraestrutura, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários”, dentre outros relevantes aos interesses do município.

A minuta do projeto de lei do Plano Diretor redigida na 1ª Conferência foi encaminhada para a apreciação da Procuradoria Jurídica do Município, do Prefeito e, por fim, o projeto seguiu para a aprovação na Câmara Municipal, ocorrida em 28 de fevereiro de 2008, sendo então regulamentado pela Lei Complementar nº 261, após sofrer algumas modificações no decorrer do percurso.

Análises das entrevistas

Subcategoria analítica 01: Percepções dos técnicos sobre o processo de implantação do Plano Diretor Participativo

Essa subcategoria refere-se à análise da percepção dos técnicos entrevistados quanto: 1) à escolha do modelo metodológico, 2) aos fatores que facilitaram ou dificultaram os trabalhos, 3) ao envolvimento do Poder Público municipal e às 4) às orientações do Ministério das Cidades.

A mobilização nacional para a elaboração de Planos Diretores decorrente da proximidade do encerramento do prazo de conclusão previsto em lei favoreceu a intercomunicação entre os municípios em busca de informações que auxiliassem no “aprender a fazer” um trabalho participativo. Na época, Joinville já contava com um plano diretor estratégico e possuía legislação urbanística em vigor definida no seu Plano Diretor datado de 1973. Com essa estrutura, a equipe de trabalho iniciou o processo tendo como base as vocações da cidade previamente identificadas e com um conjunto de leis – incluindo o Plano Diretor – para aprimorar e revisar.

Todos os entrevistados referiram insegurança e dificuldades no início dos trabalhos, tendo em vista a pouca experiência da equipe na condução de projetos semelhantes e a falta de orientações específicas

fornecidas pelo Ministério das Cidades na época. Em 2006, Joinville tinha uma população estimada de quinhentos mil habitantes. Foram identificadas e cadastradas várias entidades da sociedade civil e a capacidade de organização da sociedade civil, o que foi ressaltado pelos entrevistados como um aspecto positivo¹⁵. Todos os quatro entrevistados relataram surpresa quanto à grande presença e envolvimento das pessoas em todas as etapas do processo.

Parte do sucesso desse engajamento foi atribuída à ampla divulgação¹⁶ e à ramificação dos trabalhos. Entretanto, um fator que contou decisivamente para motivar a participação, na opinião dos técnicos entrevistados, foi a expectativa dos municípios de encontrar soluções para todas as questões, muito embora isso tivesse gerado polêmica na etapa da tomada de decisões.

As primeiras dificuldades foram sentidas pelos entrevistados na fase inicial, com a aplicação à população do questionário composto por perguntas abertas, usado para a Leitura Comunitária. Como resultado, houve uma quantidade significativa de variações nas respostas, o que tornou a tabulação dos dados exaustiva, considerando que retornaram mais de quarenta mil questionários de cinco perguntas.

Somados a esse fator, o número limitado de profissionais¹⁷ para compor o Comitê Executivo, a necessidade de maior capacitação dos envolvidos, a dificuldade de definição de papéis e o curto prazo para terminar o Plano foram também percebidos pelos entrevistados como barreiras ao processo.

As entrevistas que conduzimos revelaram, por outro lado, a grande preocupação da equipe em repassar para a população as informações ao longo de todo o processo, disponibilizando material de referência (mapas, resultados parciais da leitura da cidade, textos diversos etc.), no intuito de preparar os municípios para as decisões. Organizaram-se debates, audiências públicas e permitiu-se o acesso

15 Com poucas ressalvas, referentes à eleição dos delegados para a 1ª Conferência Municipal do Plano Diretor, devido à desorganização e à postura inadequada de algumas entidades.

16 Ressalte-se que a condução do processo contou com a consultoria de apoio logístico, que ficou encarregada pela divulgação nas rádios, por carros de som, faixas etc.

17 Quanto ao número de profissionais, consta um rol de dezessete pessoas como componentes da equipe do Comitê Executivo nos registros oficiais; porém, de acordo com os relatos, apenas seis se envolveram na tarefa, em decorrência de vários fatores impeditivos de ordem interna.

aos documentos e dados de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade.¹⁸

Contudo, a experiência na atuação conjunta entre técnicos e sociedade civil teve um desdobramento a ser considerado: o conflito na definição de papéis e do modelo metodológico a ser usado na construção do Plano. A escolha do modelo metodológico passou por um processo de pesquisa teórica e foi baseada na vivência anterior de elaboração do Planejamento Estratégico da cidade. Apesar de o Plano Diretor Estratégico de 1973 já ter incluído a participação popular, os entrevistados consideraram que a elaboração do novo Plano teve uma pretensão maior quanto à abrangência dos estratos da população, devido à preocupação com a representatividade.

As entrevistas relataram uma grande dificuldade inicial para a obtenção de um consenso entre os técnicos e a sociedade civil sobre o modelo de plano diretor que deveria ser produzido. Enquanto os técnicos pretendiam um plano diretor que estabelecesse grandes diretrizes gerais¹⁹ para o planejamento físico-territorial do município, alguns membros da sociedade civil desejavam dispor no Plano Diretor os detalhes de todo o planejamento municipal, incluindo outras propostas, diversas das físico-territoriais, tais como contratação de médicos na saúde e reformas pedagógicas na educação, consideradas inapropriadas pelo grupo técnico entrevistado. Essa percepção de conflito foi sentida em todo o processo, mas mais intensamente na etapa decisória, na elaboração efetiva do Plano.

Instalada a divergência, emergiu a essência do conflito da participação popular: “a partilha efetiva do poder”²⁰ (DAGNINO, 2002, p. 282). A questão crucial então passou a ser a definição do limite da

18 O Estatuto da Cidade determinou que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantissem na elaboração e na fiscalização da implementação do Plano Diretor a participação da população e dos segmentos representativos da sociedade por meio de audiências públicas e debates, bem como a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º, I, II e III). Portanto, a lei não só estabeleceu a obrigatoriedade da participação popular na elaboração do Plano Diretor como também determinou alguns mecanismos mínimos para garantir essa condição.

19 As grandes diretrizes gerais foram norteadoras do Plano Diretor e dividem-se em oito áreas: promoção econômica; promoção social; qualificação do ambiente natural; qualificação do ambiente construído; integração regional; estruturação e ordenamento territorial; mobilidade e acessibilidade; e gestão do planejamento participativo.

20 Isso significa dizer que, se de um lado o Executivo resiste em compartilhar a exclusividade de seu poder decisório sobre as políticas públicas, de outro alguns setores da sociedade civil insistem em participar e exercer o controle social sobre essas decisões da gestão pública.

participação. O Guia do Ministério das Cidades para a elaboração dos Planos Diretores Participativos foi esclarecedor nesse sentido e o procedimento adotado pelo Comitê Executivo de Joinville seguiu as diretrizes recomendadas, uma vez que o poder decisório dos representantes da sociedade civil foi garantido por meio do voto.

O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação. Para que todos possam entender e interferir **nos processos de decidir** sobre os mecanismos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para **a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório**. (BRASIL, 2005, p. 18-19 – grifos dos autores)

Na orientação do Ministério das Cidades, o aprimoramento do processo participativo de elaboração dos Planos Diretores não deve passar por uma redefinição de papéis que exclua a sociedade civil do direito de decidir. Ao contrário, o foco deve ser direcionado para a preparação de todos aqueles que estiverem envolvidos na elaboração do Plano, capacitando-os para a tomada de decisões. Na experiência de Joinville, a população demonstrou vontade e disposição para fazer sugestões e para participar das decisões, bem como o Poder Público deu sinais de abertura para investir nessa modalidade de gestão. O desafio passou a ser então o de preparar a população e os representantes da administração pública para essa tarefa, necessidade percebida e relatada pelos entrevistados.

Quanto à preparação, é consenso na literatura estudada a ideia de que uma população não consegue participar de forma efetiva e eficaz sem que haja um mínimo de conhecimento sobre os assuntos a serem discutidos e, principalmente, sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública (DAGNINO, 2002; JACOBI, 2002; GOHN, 2003; DEXHEIMER, 2006).

Nessa perspectiva, considera-se que o conhecimento da sociedade civil pode favorecer o andamento e o resultado do processo por meio de debates, que se tornam mais contributivos e objetivos. Há uma maior qualificação no conteúdo do material produzido e são reduzidas as possibilidades de manipulação das pessoas envolvidas,

tanto pelo poder público quanto pelas próprias lideranças da sociedade civil.

A combinação desses fatores apareceu como primordial para que a participação pudesse ocorrer com legitimidade. Caso contrário, os entrevistados poderiam ter entendido que a população poderia ficar submetida à influência de determinados grupos de interesse, sejam eles de natureza pública ou privada.

A necessidade de um maior comprometimento com a cidade foi percebida pela equipe do Comitê Executivo na atuação de alguns participantes que assumiam comportamentos descritos como “de oposição”, de origem partidária ou ideológica, que incluíam ataques à equipe, tentativas de manipulação do grupo e imposição de bloqueios ao andamento do processo.

É interessante destacar que a desconfiança dos participantes sobre as ações e as intenções do Poder Público, representado pelo Comitê Executivo, pareceram maiores do que as dirigidas aos membros da sociedade civil entre si. Ainda que esse fenômeno seja compreensível em um país com inúmeros escândalos de corrupção e de abuso da máquina pública para o atendimento de interesses particulares, ele não isenta os grupos da sociedade civil de comportamentos e intenções semelhantes. Exemplo disso aparece no que foi relatado pelo conjunto dos técnicos entrevistados com relação à eleição para a 1ª Conferência do Plano Diretor de Joinville: os entrevistados perceberam que na ocasião da indicação dos delegados, algumas entidades recorreram às práticas da cartilha política tradicional, possivelmente com o intuito de manipular parte da população para defender interesses privados nas decisões do Plano Diretor. Assim, vários municípios foram conduzidos em ônibus fretados para votar em alguns delegados, sem saber sequer do que se tratava o Plano Diretor.

É importante, portanto, relativizar a idéia de que sempre o governo – e só o governo – quer obter vantagens sobre a população, representação social recorrente na cultura brasileira (JOVCHELOVITCH, 2000), visto que o desprendimento e a desmistificação de preconceitos são requisitos para a construção coletiva. Essa noção reducionista predispõe os participantes à influência dos interesses particulares dos representantes da sociedade civil, que podem até mesmo reforçar esse tipo de crença e desconfiança como estratégia para manipular os participantes e atingir os seus objetivos, neutralizando a intervenção do Poder Público.

O diálogo foi considerado pelo grupo entrevistado como uma eficiente ferramenta para a solução de conflitos. Optaram por adotar postura não confrontante e voltada para a mediação. Essa atuação, na opinião dos técnicos, favoreceu o andamento do processo, permitiu a negociação e garantiu a conclusão e a entrega do Plano no prazo estabelecido, ainda que o resultado, apesar de considerado satisfatório, não tenha atendido plenamente às expectativas do Comitê Executivo²¹.

Quanto ao envolvimento do Poder Executivo Municipal, constatou-se que a presença do Prefeito não ocorreu diretamente durante o processo de participação popular, fato justificado como posição estratégica para não vincular sua imagem política ao Plano Diretor. Não participaram diretamente do processo o Poder Legislativo Municipal e Judiciário, nem o Ministério Público.

A questão da não participação direta do Poder Público foi interessante e, apesar da coerente argumentação dos entrevistados e do entendimento de que talvez essa forma de participação do Poder Público tenha sido a melhor opção para o processo que ocorreu naquela ocasião, caberia refletir sobre algumas considerações expostas pelo Ministério das Cidades acerca do assunto:

O Ministério das Cidades recomenda que os representantes do Poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo. Os vereadores podem colaborar muito também para dar boa redação ao texto da lei. Esse cuidado é importante para facilitar a aplicação da lei e a implantação das medidas previstas no Plano Diretor, além de evitar pendências judiciais posteriores. Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios que haja no município também participem, desde o início, do processo de elaborar o Plano Diretor. (BRASIL, 2005, p. 18).

21 Na visão dos entrevistados, apesar de atender as necessidades de um Plano Diretor, o resultado do Plano Diretor de Joinville ficou extenso e envolveu questões que não tinham como foco o planejamento físico-territorial da cidade.

Como se pode conferir, em relação à figura do Prefeito, não houve por parte do Ministério das Cidades nenhuma recomendação específica, mas sim em relação à Câmara, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e mesmo aos registradores dos cartórios. Essa recomendação tem como propósito estimular e aprofundar as discussões com a população, esclarecer e aprimorar o texto da lei, compromissar todos com o material produzido, garantir a legitimidade da redação final e evitar as pendências legais posteriores.

Em alternativa²², sugere-se que na atribuição do papel de consultoria para a melhor redação da lei, com vistas a evitar pendências judiciais posteriores, esse seja atribuído sem prejuízo e de modo mais apropriado à Procuradoria do Município, até porque o texto do projeto de lei costuma passar por correções nesse departamento antes de ser encaminhado à Câmara Municipal. Paralelamente, contribuiria a presença dos vereadores em todas as discussões, evitando-se possíveis distorções dos interesses da população nesse setor, que tem poder de elaboração e aprovação de leis.

A presença dos membros da Procuradoria do Município nas reuniões participativas poderia também contribuir de forma significativa para o processo de capacitação das pessoas e, conseqüentemente, evitar grandes alterações no resultado final da lei. Exceto por essa questão, que não foi citada pelo Comitê Executivo, as orientações do Ministério da Cidade, de um modo geral, foram consideradas pertinentes por todos os entrevistados. Houve, na verdade, uma crítica temporal por meio das diversas recomendações do Conselho das Cidades, pois muitas delas surgiram à medida que o Ministério detectou determinadas dificuldades dos municípios. Em decorrência, por vezes chegaram tarde para atender à demanda da equipe de Joinville.

Essa situação pôde ser compreendida, em parte, pelo fato de que o Ministério das Cidades ficou diante da tarefa de orientar os municípios em seus processos de elaboração dos Planos Diretores sem poder desconsiderar, contudo, as diferenças e particularidades muito significativas das cidades e regiões do Brasil.

Conforme exposto, o próprio Estatuto da Cidade teve a preocupação de favorecer a criação de leis municipais que pudessem atender às demandas locais, mas, se por um lado esta foi uma medida

22 Não se pode deixar de mencionar que a recomendação do Ministério das Cidades de incluir a participação do Ministério Público e do Poder Judiciário foi arbitrária, visto que existem impedimentos legais para a participação desses órgãos da forma sugerida.

extremamente benéfica por respeitar os limites e as potencialidades de cada município, por outro, as amplas diretrizes deixaram muitas cidades desorientadas diante da tarefa.

Ressalta-se que esse processo deve ser atribuído tanto ao Poder Público municipal – por meio de políticas públicas específicas, de transparência na gestão, de valorização da participação democrática – quanto às próprias entidades da sociedade civil, que devem estabelecer uma rede de comunicação e de parcerias para desenvolver projetos com esse propósito.

Subcategoria analítica 02: A “construção coletiva” como referencial das análises das narrativas

A segunda subcategoria analítica da pesquisa foi traçada a partir das “frases narrativas”, cujos conteúdos evidenciados pelos entrevistados relacionaram-se com as suas representações sociais sobre o conceito de participação. Foram captadas as seguintes expressões: “dar ciência das coisas”; “construção coletiva”; “romântica”; “envolvendo pessoas, informando”; “comprometimento”; “se fazer ouvido”; “liberdade de se posicionar”; “sabermos o que essa pessoa quer”; e “não conseguem se comunicar”.

A expressão “dar ciência das coisas” denota vinculação à questão da transparência, da divulgação do processo, das ações da administração pública. O Estatuto da Cidade garantiu, no art. 40, essa condição para a prática democrática na gestão da política urbana com a obrigatoriedade da divulgação das informações e do acesso às informações²³, por se entender-se que a transmissão dos dados é um dever do Poder Público e um direito primordial do cidadão.

A ideia de “construção coletiva”, referindo-se o entrevistado às propostas do Ministério das Cidades, comunica a intenção de um “fazer junto”, em que as pessoas possam contribuir por meio da opinião, dentro das suas possibilidades individuais. Foram destacadas nessa representação social as percepções de “partilha de poder”, do “direito de opinar” (que resulta em uma contribuição) e dos “limites da participação”.

De acordo com Dagnino (2002), a construção coletiva só é possível quando há uma disposição para partilhar o poder. Para que as pessoas se tornem capazes de fazer essa negociação, a Teoria das Representações Sociais considera fundamental a possibilidade de

23 Art. 40, §4º, I, II e III do Estatuto da Cidade.

exposição da opinião, mecanismo que permite aos cidadãos modificar suas representações sociais, resignificar as experiências e aprender a “construir junto”. Nessa perspectiva, o resultado dessas interações será, de fato, uma construção coletiva, uma diretriz, uma norma transformada no campo simbólico de cada participante e ao mesmo tempo, no campo simbólico coletivo.

Entretanto, é evidente que existem barreiras a serem transpostas para essa construção. Esses limites podem ter diversas naturezas, desde as condições pessoais até a sujeição às pressões externas.

Desse modo, a análise das narrativas nos deu a entender que muitos dos entraves da participação estavam diretamente ligados a uma visão “romântica” do processo. A noção de participação popular apareceu fortemente vinculada a uma representação social de coletividade, como se todos os envolvidos tivessem uma causa comum, desconsiderando que a sociedade joinvilense, tal qual inúmeras outras, não é uma unidade coesa e homogênea. Existem problemas graves, como a distribuição de renda e de poder, e os interesses diversos em muitos aspectos.

O “envolvimento das pessoas” exigiu que os participantes desenvolvessem a habilidade de negociar, de trocar informações. Negociar, nesse caso, implicou o cidadão aprender a expor os seus interesses, mas com a disposição para abrir mão deles quando, constatado no debate, não atendiam aos anseios da cidade. Foram apontadas como características essenciais nessa etapa a maturidade, o desprendimento às causas pessoais, a postura ética e o mínimo de conhecimento e de preparação para pensar em nome da coletividade.

Na ausência dessas condições, pode-se imaginar que dificilmente ocorre o “comprometimento” das pessoas com o resultado final. No entendimento dos entrevistados, o resultado do processo é de responsabilidade de todos, ainda que a redação do texto não atenda exatamente a todos os interesses individuais dos participantes e dos técnicos.

Segue na mesma direção o que os entrevistados consideraram como “o direito de se fazer ouvido”, com a devida “liberdade de se posicionar”. Hoje pode parecer óbvio que as pessoas tenham o direito de se manifestar, mas até poucas décadas as regras não funcionavam assim. A liberdade de expressão e o direito de participar foram conquistas históricas, com grandes avanços posteriores à Constituição de 1988. (GOHN, 2003; JACOBI, 2002; DAGNINO, 2002; SOUZA, 2002).

No que diz respeito à participação como voz, constatou-se que no processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville que este atingiu o *status* de participação como *empowerment*²⁴ à medida que as pessoas conquistaram espaço na partilha de poder: apresentaram os problemas, discutiram as possíveis soluções e votaram para decidir o que melhor se aplicava aos interesses da cidade.

Considerações Finais

O acompanhamento das reflexões elaboradas pelos técnicos participantes do Plano Diretor de Joinville, entrevistados em 2008, buscou o entendimento do modo pelo qual a equipe que elaborou o Plano percebeu a relevância da participação popular no processo.

As diversas conversas instruídas pelas entrevistas semiestruturadas nos ajudaram a constatar que, no decorrer da elaboração do Plano, a equipe teve uma grande preocupação em conduzir o processo de maneira democrática. Pode-se inferir que essa preocupação deve-se à necessidade de se evitar as práticas fundadas na cultura política tradicional, marcadas por vícios históricos, próprios do patrimonialismo e do clientelismo. Destacou-se também o cuidado com a legitimidade e não apenas com a legalidade do processo.

Os técnicos do Plano afirmaram que a participação da população ajudou significativamente na elaboração do Plano Diretor, além de tê-los sensibilizado para os problemas da comunidade e ampliado a oportunidade de aprender com a população no que se refere à busca de soluções simples e na leitura espacial da cidade. Desse modo, entende-se que a participação popular na gestão urbana deve ser estimulada como parte de um processo contínuo, que inclua a fiscalização da implementação do Plano, de acordo com o próprio Estatuto da Cidade (art. 40, §4º).

Entretanto, é preciso reconhecer que a participação não é capaz de solucionar todos os problemas da atualidade. Esse alerta,

24 Souza (2002, p. 439) diferencia as formas de participação em “participação como voz” e “*empowerment*”. A primeira seria apenas uma autorização para influenciar por meio da expressão da opinião, o que evidência a restrição da abertura poder de decisão na gestão local, que fica preservado às instituições formais da democracia representativa. Já o entendimento de participação como *empowerment* segue em outra direção, porque se assenta na possibilidade da promoção de mudanças a partir de ações coletivas, ou seja, implica na tomada de consciência daqueles antes considerados excluídos acerca da própria exclusão do processo de decisão e, em decorrência, na prática do *empoderamento* para modificar a sua situação política e social (NYLEN, 2000, *apud* SOUZA, 2002).

feito por Dagnino (2002), indica que as expectativas de mudança imediata e radical por meio da participação muitas vezes geram frustrações quanto ao processo. Tal ocorrência se registra quando as expectativas são utilizadas como parâmetros de avaliação do sucesso e não dos resultados da participação, o que, na opinião da autora, costuma conduzir a uma sensação de fracasso que pode enfraquecer a mobilização da sociedade civil e do Poder Público em prol da participação.

De um modo geral, pode-se destacar que, no caso de Joinville, houve uma percepção positiva da participação popular no processo por parte da equipe técnica. Contudo, nos pareceu que os atores entrevistados percebem que os limites dessa contribuição estão condicionados à preparação da sociedade civil e do Poder Público para dar continuidade a essa ação conjunta e que os limites do conhecimento técnico podem trazer distorções nas leituras da cidade. Nesse contexto, a proposta de elaboração de um “Sistema de Informações” para identificar essas possíveis distorções nas leituras, a fim de evitar consequências que poderiam estar na “contramão dos interesses da cidade” (sic), nos pareceu uma tentativa de sobrepujar algumas demandas da comunidade, desqualificando-as em nome de interesses econômicos.

Ainda que os técnicos entrevistados reconheçam que a exigência do domínio de um saber especializado para resolução de certas questões pode excluir a participação direta de grande maioria da população, eles defendem a importância da capacitação e da participação dos membros delegados nas Conferências Municipais do Plano Diretor e do Conselho Municipal de política urbana para representar os interesses da população. Também é importante ressaltar que os técnicos consideram que a possibilidade de participação leva a um maior comprometimento das pessoas, reduzindo a imposição da legislação. Na sua percepção, diante da realidade brasileira atual, “o modelo de administração de cima para baixo não funciona mais”, ressaltando, entretanto, que o processo participativo é mais difícil porque exige do Poder Público postura democrática, entendida, por vezes, como risco para os interesses políticos eleitorais.

Alguns outros pontos foram consensuais entre os entrevistados: a escolha do Comitê Executivo do Plano Diretor em elaborar um plano diretor traçado sobre as grandes diretrizes da cidade foi entendida como um facilitador da inserção de todos os segmentos da sociedade civil na participação. Como consequência, a inclusão dos vários

estratos sociais parece ter sido entendida como um maior comprometimento da sociedade com as decisões tomadas em parceria com o governo municipal, trazendo um fortalecimento do capital social e do sentimento de pertencimento à cidade e à comunidade local.

Propõe-se, portanto, que a atuação conjunta entre sociedade civil e Poder Público deve estar presente em todas as etapas da elaboração do Plano, inclusive nos momentos de decisão. Essa parceria favorece os cidadãos no desenvolvimento de uma capacidade crítica mais ampla, na definição de critérios para acolher ou rejeitar posicionamentos, como por exemplo, na avaliação das propostas de participação oferecidas pelas equipes que conduzem os processos participativos. Destaque-se, sobretudo, que o conceito de “participação” de uma dada equipe revela muito sobre como ela se propõe a pensar e a atuar em conjunto com a população.

Referências

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/463822.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

GOHN, Maria da Glória. Cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio. In: **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

JODELET, Denise. (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2001.

JOINVILLE. **Termo de Referência** - TR, Contrato nº 165.100-82/2004/Ministério das Cidades/CAIXA, Processo nº EN 2626.165100-82/2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações Sociais e Esfera Pública**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.