

Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas

Artigos apresentados na XII Conferência
do Observatório Internacional
de Democracia Participativa

Organizadores

Adriana Furtado
André Luis Pereira
Cidriana Parenza
Liane Bayard Germano
Rodrigo Coster
Rodrigo Rodrigues Rangel
Valéria D. S. Bassani



Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas

Artigos apresentados na XII Conferência do Observatório
Internacional de Democracia Participativa



O Observatório da Cidade de Porto Alegre, lançado em março de 2006, tem por objetivo publicizar e disseminar o conhecimento sobre a cidade. A oferta de informações confiáveis e detalhadas dos bairros e regiões da cidade permite ao cidadão a compreensão da realidade onde está inserido. Além de vários estudos e análises, a identificação georreferenciada tem um papel pedagógico e político fundamental, reforçando a identidade do local, promovendo o sentido de comunidade e contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade.
www.observapoa.com.br



O Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) é um espaço aberto a todas as cidades, entidades, organizações e centros de investigação que queiram conhecer, intercambiar e aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local para poder ter mais conhecimento sobre a democracia nos governos das cidades.
<http://www.oidp.net/>



O OIDP - América Latina, alinhado à estratégia de colaboração e de descentralização do OIDP, tem como principal atividade aplicar os princípios e diretrizes da rede, em especial, a articulação local da rede, a produção e difusão de conhecimentos e estudos sobre a democracia participativa na América Latina.
<http://www.oidp.net/pt/oidp-america-latina/>

Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas

Artigos apresentados na XII Conferência do Observatório
Internacional de Democracia Participativa

Organizadores:

Adriana Furtado

André Luis Pereira

Cidriana Parenza

Liane Bayard Germano

Rodrigo Coster

Rodrigo Rodrigues Rangel

Valéria D. S. Bassani



Realização:

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Secretaria Municipal de Governança Local

Observatório da Cidade de Porto Alegre - ObservaPOA

Escritório Regional para a América Latina do Observatório Internacional de
Democracia Participativa – OIDP

Revisão: André de Godoy Vieira e Roselane Vial

Capa: Andreus Hubner Matos

Editoração: Andreus Hubner Matos e Tobias dos Santos Gomes

Impressão: Quatro Estações Indústria Gráfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D383

Democracia nas cidades e as grandes transformações urbanas artigos apresentados na XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa / Adriana Furtado... et al.(Org.). – Porto Alegre : Observatório da Cidade de Porto Alegre ; Secretaria Municipal de Governança Local, 2015.

284 p. Il., p&b. (16 cm x 23 cm)

Disponível na versão on line em: www.observapoa.com.br

ISBN: 978-85-69814-04-7

1. Porto Alegre. 2. Administração pública. 3. Gestão democrática. 4. Orçamento participativo. I. Furtado, Adriana (Org.). II. Pereira, André Luis (Org.). III. Parenza, Cidriana (Org.). IV. Rangel, Rodrigo Rodrigues (Org.). V. Valéria Bassani (Org.).

CDU 352

Tiragem: 300 exemplares

Novembro/2015

Sumário

Apresentação	9
A palavra do OIDP América Latina	13
A Cidade e a Democracia Participativa: desafios contemporâneos ..	15

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

EIXO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Democracia participativa e transformações urbanas: contribuições e desafios do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.....	27
---	----

Geraldo Afonso Herzog, Claudinéia Ferreira Jacinto, Maria Diana de Oliveira e Verônica Sales Campo

O Orçamento Participativo de Vitória.....	45
---	----

Marinely Santos Magalhães, Luciane Aparecida Bolda e Joana Paula Binda

“Se pá, não era!”: relações geracionais e adultocentrismo no Orçamento Participativo de Porto Alegre	53
--	----

João Paulo Pontes

Entre a participação social e o desenho institucional: apontamentos a partir da análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre	73
--	----

Janaína Ruviano da Silva

EIXO PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO

Práticas de governo que promovem o aprendizado social, os consensos, e o desenvolvimento do bem-estar coletivo na cidade ...	87
--	----

Milton Cruz

Gestão democrática e conselhos municipais: um exemplo local.....	115
--	-----

Cristina Fernandes Mansueti

Participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Comunal. El caso de la Comuna de Cerro Navia, area metropolitana de Santiago, Chile.	129
--	-----

Viviana Fernández Prajoux

EIXO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE

Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) – Ampliando a participação popular em Belo Horizonte – MG..... 161

Maria de Fátima Abreu, Maria Madalena Franco Garcia, com a colaboração de Florence Poznanski

Educação corporativa: construindo comunidades de aprendizagem com pequenos e microempreendedores dos bairros Guajuviras e Mathias Velho, do Município de Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil.175

Ana Jamila Acosta, Marlene Terezinha Fernandes e Teresinha Salete Trainotti

O Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU) na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre183

Andréa Ketzer Osorio

Observatório da Cultura de Porto Alegre: primeiros passos, reflexões e perspectivas.....195

Álvaro Santi

Direito à moradia digna e educação emancipadora. Rede de Sustentabilidade e Cidadania Vila Chocolate.....207

Vânia Gonçalves de Souza e Denise Souza Costa

EIXO PROCESSOS CRIATIVOS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ferramentas SIG – Sistemas de Informações Geográficas para o Planejamento Participativo.....223

Geisa Bugs, Alice Rauber Gonçalves e Fausto Bugatti Isolan

Democracia participativa e Internet: o caso do Movimento Porto Alegre Como Vamos235

Carlos Alberto Kalinowski Hoffmann

Perspectivas da Gestão do Território em Belo Horizonte a partir da Governança Eletrônica.....253

Vandeir Robson da Silva Matias e João Victor Passos Cardoso Vieira

Gabinete Digital: uma experiência de democracia na rede.....271

Ciro Antônio da Silva Resende, Janaina Ferreira da Mata, Colaboradores: Macdowell Batista Costa, Vanessa Quirino Ramos e Marcus Abílio Pereira

CARTA DE PORTO ALEGRE.....283

Apresentação

Todos os anos é realizada a Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP). No ano de 2012, coube a Porto Alegre organizá-la. A XII Conferência, cujo tema central foi “Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas”, reuniu atores sociais, estudantes, acadêmicos e pessoas interessadas no assunto, convidando-as a refletir e trocar experiências sobre as intensas transformações vividas pelas cidades e a necessária garantia de participação da população nesse processo de construção.

A Conferência representou uma oportunidade de refletir, dialogar, conhecer diferentes experiências, estabelecer e intercambiar contatos entre cidadãos, bem como entre líderes governamentais, gestores municipais, especialistas, Organização Não Governamentais (ONGs), acadêmicos e outros importantes atores sociais.

Importante aspecto da Conferência de Porto Alegre foi ter oportunizado um espaço para a apresentação de trabalhos e relatos acadêmicos ou profissionais. Dezenas de trabalhos, procedentes dos mais distantes locais e orientados pelas mais diversas perspectivas, foram submetidos à comissão organizadora, que envidou notável esforço para que todos pudessem participar daquele importante momento de reflexão.

O livro que o leitor agora tem em mãos constitui uma síntese dos artigos e relatos apresentados durante a Conferência e está estruturado em quatro eixos.

Antecedendo esses eixos, encontra-se a transcrição da palestra de abertura do Evento, trata-se da instigante fala de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro que, num movimento de estímulo à reflexão, deu início à Conferência apresentando os desafios contemporâneos colocados à vida nas cidades.

No primeiro eixo são apresentados quatro artigos sobre o Orçamento Participativo (OP). O texto de Claudinéia F. Jacinto, Geraldo A. Herzog, Maria D. de Oliveira e Verônica S. Campo versa sobre o OP de Belo Horizonte, enquanto o de Joana P. Binda, Luciane A. Bolda e Marinely S. Magalhães debruça-se sobre o da Cidade de Vitória – duas importantes capitais brasileiras que também adotaram o OP. O artigo sobre Belo Horizonte, cidade que desde 1993 pratica o OP, destriça as contribuições, os desafios enfrentados, descrevendo a metodologia, os instrumentos de planejamento, a dinâmica, as inovações necessárias ao processo, o acompanhamento e monitoramento do OP pela população e o OP Digital. O artigo sobre o OP de Vitória revisa as

etapas do processo de debate e elaboração do orçamento público municipal, bem como as regras e os critérios para definição das prioridades de investimento. Descreve os mecanismos e espaços de interlocução e prestação de contas junto à população e apresenta algumas ponderações acerca dos avanços e desafios para a consolidação dessa experiência de gestão democrática. Por sua vez, o artigo de João P. Pontes aborda o OP por um importante e pouco explorado ângulo: o da participação juvenil em processos sociais e políticos. O artigo examina as relações de poder estabelecidas entre as gerações participantes do OP de Porto Alegre, especificamente no Fórum Temático de Cultura, no Fórum da Região Centro e no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Por fim, o trabalho de Janaína Ruviano promove algumas reflexões sobre a atual dinâmica da participação social no OP de Porto Alegre, com ênfase na importância das instituições para a organização das esferas política e social da sociedade – no que tange à participação em espaços institucionalizados.

O segundo eixo apresenta três artigos sobre o tema “Planejamento Urbano e Participação”. O artigo de Milton Cruz expõe uma reflexão sobre as práticas dos governos municipais de Porto Alegre entre a década de 1970 e o final da de 1990, quando da formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao planejamento e à organização da cidade, apresentando os limites da participação “voluntarista” e dos conselhos municipais. O segundo artigo que integra o eixo, de autoria de Cristina F. Mansueti, aborda a questão da efetividade da participação popular no planejamento urbano no Município de Taquara, no Estado do Rio Grande do Sul, tendo por base o contexto social frente à atual Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, apresentando os conselhos municipais como alternativas viáveis de efetivo controle social das políticas públicas. Ainda neste eixo, o artigo de Viviana Fernández Prajoux avalia a interação de atores (governos regionais e locais, organizações comunitárias e setor privado) envolvidos no processo de participação dos cidadãos no planejamento urbano a nível local, no contexto chileno.

O terceiro eixo, dedicado ao tema “Desenvolvimento Econômico, Planejamento Territorial e Sustentabilidade”, é composto por cinco artigos. O artigo que abre o eixo, assinado por Maria de F. Abreu e Maria M. F. Garcia, apresenta o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), experiência em curso gerida pela Prefeitura de Belo Horizonte. Conforme as autoras, o objetivo do programa é ampliar a participação da sociedade na gestão municipal, assim como apontar as tendências, questões e proposições prioritárias da cidade e de suas regiões. Na sequência, o artigo de Ana J. Acosta, Marlene T. Fernandes e Teresinha S. Trainotti oferece um relato sobre o projeto de educação corporativa desenvolvido em dois bairros da cidade de Canoas, no Estado do

Rio Grande do Sul. Trata-se de uma ação participativa, com mediação da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), entre docentes, acadêmicos, empreendedores formais e informais desses dois bairros, visando à melhoria das condições de vida de suas respectivas comunidades, por meio da possibilidade de geração de renda e aumento da escolaridade dos empreendedores locais. Por sua vez, Andréa K. Osorio analisa a experiência do Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU). Estratégia de educação ambiental adotada pela Rede Municipal de Educação de Porto Alegre, o LIAU tem como objetivo o estudo do lugar enquanto campo de materialização de experiências que despertam o sentimento de pertencimento e possibilitam a construção de uma identidade, fator determinante para a formação do sujeito ecológico.

Ainda sobre o tema do desenvolvimento econômico, o artigo de Álvaro Santi traz a lume a experiência do Observatório da Cultura de Porto Alegre, que tem como missão “ser um centro de referência para a promoção da cultura e das artes como fatores de desenvolvimento social e econômico, através da produção e difusão da informação”. Encerrando o eixo, o artigo de Denise S. Costa e Vânia G. de Souza vem abordar o direito fundamental à moradia digna, analisando os desafios que se apresentam à sua efetivação. Para tanto, apresenta o exemplo da Vila Chocolateiro, em Porto Alegre, onde foi formada a “Rede de Sustentabilidade da Vila Chocolateiro”.

O último eixo do livro traz o tema “Processos Criativos na Democracia Participativa”. São quatro artigos que abordam novas ferramentas, em especial a Internet, como meios de potencializar a participação democrática. O texto de Alice R. Gonçalves, Fausto B. Isolan e Geisa Bugs explora a possibilidade de ampliação da participação pública, sobretudo nos processos de planejamento, por meio do uso de ferramentas SIG (Sistemas de Informação Geográfica na Internet), destacando suas principais vantagens em relação aos métodos tradicionais de participação popular, bem como limitações e dificuldades envolvidas em seu uso. O artigo seguinte, de autoria de Carlos Alberto K. Hoffmann, descreve e analisa o movimento denominado “Porto Alegre Como Vamos” e, no dizer do autor, seu produto: o “Voto Como Vamos”, assim como debate os conceitos de democracia participativa e redes sociais por meio da Internet aplicados a esse contexto. Na sequência, o artigo de João Victor P. C. Vieira e Vandeir R. S. Matias procura investigar a ciberdemocracia no contexto da virtualização das relações urbanas (cibercidade) em Belo Horizonte. Para os autores, a gestão do território por meio da democracia eletrônica e do governo eletrônico merece destaque, ainda que essa nova forma de democracia se mostre tão incompleta quanto a tradicional. Por fim, o artigo de Ciro A. S. Resende e Janaína F. da Mata versa sobre as novas Tecnologias de

Informação e Comunicação (TICs), instrumentos que os autores julgam favorecer a implantação de mecanismos de participação e engajamento da sociedade civil no sistema político. A experiência apresentada é a do Gabinete Digital, desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul com a finalidade de constituir novos canais de diálogo e de participação popular na Internet.

Encerrando o livro está a “Carta de Porto Alegre”, documento em que constam as reflexões desencadeadas ao longo do evento, as quais foram apresentadas aos participantes no formato de uma *carta de recomendações*.

É importante destacar que o encerramento da XII Conferência do OIDP foi comemorado com o início de outro importante evento: a primeira edição do Democracine – I Festival de Cinema de Porto Alegre, sobre a democracia participativa.

Espero que as múltiplas abordagens apresentadas neste livro contribuam para enriquecer as reflexões sobre a construção democrática das nossas cidades em seu processo de transformação.

Cezar Busatto

Secretário de Governança Local de Porto Alegre

A palavra do OIDP América Latina

O escritório regional do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) para a América Latina é um espaço aberto a todas as cidades da região, entidades, organizações e centros de investigação que queiram conhecer, intercambiar e aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local para poder ter mais conhecimento sobre a democracia nos governos das cidades.

A XII Conferência do OIDP, realizada em Porto Alegre, cujo tema central foi a Democracia na Cidade e as Grandes Transformações Urbanas objetivou refletir sobre as intensas transformações que as cidades vivem e a garantia da participação da população neste processo de construção, possibilitou o espaço para a apresentação de trabalhos e estudos sobre experiências do campo da participação e processos democráticos.

Desta forma, em respeito à produção dos autores e à originalidade dos textos aqui publicados, os organizadores ressaltam que os conceitos, argumentos e modelos de formatação, ora expostos, ao longo dos textos, são de inteira responsabilidade dos referidos autores.

Luciano Fedozzi/UFRGS
Rodrigo de Souza Corradi
Rodrigo Rodrigues Rangel

**Escritório Regional para a América Latina do Observatório Internacional
de Democracia Participativa – OIDP**

A Cidade e a Democracia Participativa: desafios contemporâneos¹

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro²

Boa noite a todas e a todos. Antes de mais nada, gostaria de manifestar minha satisfação de estar aqui nesta noite e agradecer pelo honroso convite de fazer a abertura desta importante conferência. Agradecimento especial aos colegas do núcleo Porto Alegre que compõe a Rede Observatório das Metrôpoles, constituída por 15 núcleos espalhados pelo Brasil em 15 metrôpoles, e que vem desenvolvendo um trabalho sobre o desafio metropolitano do desenvolvimento nacional. É uma satisfação estar aqui em Porto Alegre onde eu tenho bons amigos e excelente interlocução intelectual e acadêmica.

Como abertura deste evento, gostaria de propor alguns temas de reflexão sobre os desafios contemporâneos colocados à constituição da democracia participativa nos atuais tempos de grandes transformações econômicas, sociais e políticas e como esta utopia vem ganhando, hoje, a centralidade da reflexão sobre o futuro.

Começo com a citação do trecho de um famoso autor iniciador dos estudos urbanos. Trata-se de Robert Park. (A cidade)

“é a tentativa mais consistente do homem e a mais bem sucedida como um todo para refazer o mundo em que vive o mais próximo de seu desejo íntimo, mas se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente e sem qualquer clareza da natureza da sua tarefa, fazendo a cidade o homem refaz a si mesmo”

Robert Park escreveu este texto num momento de consolidação da sua carreira de pesquisador e de criador da Escola da Ecologia Humana em Chicago, tendo passado a sua vida profissional estudando os problemas

¹ Transcrição, com revisão do autor, da palestra de abertura da XII Conferência do OIDP.

² Graduado em Administração Pública pela FGV, Mestre em Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Paris I Panteon Sorbonne, Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela USP, Professor titular da UFRJ, Investigador associado ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e coordenador do Observatório das Metrôpoles na pesquisa atual Território, Coesão Social e Governança, englobando uma pesquisa em rede que envolve estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras. Também desenvolve estudos sobre os temas Metropolização, Dinâmicas Intrametropolitanas, Território Nacional, Dimensão Socioespacial da exclusão e da integração, Governança Urbana, Cidadania, Cultura Política e Gestão das Metrôpoles.

urbanos no conturbado ambiente das então cidades industriais de Chicago e Detroit dos anos 1920. Robert Park e seus companheiros fundaram um programa de pesquisa sobre os problemas sociais e urbanos com financiamento de instituições patronais e filantrópicas, cujos resultados e formulações teóricas influenciaram duradouramente a sociologia norte-americana até os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial. Mas, até hoje, constitui-se em relevante vertente do pensamento urbano dedicado a entender as influências nos meios sociais formados pela cidade, por seus processos de segmentação e segregação sobre os comportamentos sociais e, mais amplamente, sobre a organização da sociedade.

Robert Park especializou-se em estudar e explicar os problemas que se traduziam, naquela cidade, na forma da criminalidade, da pobreza, da prostituição, do abandono familiar, etc. Eram problemas assustadores naquele momento e que foram objeto da sociologia que Park e seus companheiros fundaram.

Bem, há uma vasta literatura sobre essa escola de pensamento a respeito das cidades e de seus problemas societários. Há balanços teóricos sobre a contribuição da Ecologia Humana à sociologia, muitos deles orientados pela busca em destacar os aspectos conversadores decorrentes da explicação dos problemas sociais a partir da influência dos meios sociais. Não é meu propósito, nesta apresentação, fazer essa discussão, mas o de destacar dois fatos. Por um lado, a constatação, que não deixa de ser interessante, de que um acadêmico que passou seu tempo estudando os problemas da cidade, em determinado momento da carreira, escreva algo dessa ordem, ou seja, a importância da cidade para o devir da humanidade. Há, nesse trecho, um aspecto fatalista e outro esperançoso sobre a dependência do futuro da humanidade do meio social criado pelo homem que a cidade expressa.

O segundo fato que gostaria de destacar é que encontrei tal referência em um texto de outro autor, um geógrafo bastante conhecido hoje: David Harvey. Trata-se, como é de conhecimento de todos, de um pensador crítico, e, além do mencionado trecho de Robert Park, o texto contém um título interpelador: fala da libertação da cidade para que ela possa cumprir as suas promessas emancipatórias e de promoção do bem-estar civilizatório.

É um tema que tem centralidade no devir da humanidade neste momento. Essa ideia estava presente nos trabalhos seminais do filósofo marxista Henry Lefebvre, que na segunda metade dos anos 1960, falava exatamente no surgimento de uma nova sociedade, chamada sociedade urbana, como consequência da revolução promovida pelas forças desencadeadas na sociedade industrial. Um devir que apontava um futuro cenário simultaneamente sombrio e promissor para a humanidade. Por um lado, porque a sociedade urbana poderia aprofundar os processos de alienação do indivíduo, de sua capacidade de intervir no mundo e na história. Mas, por outro,

a sociedade urbana conteria, ao mesmo tempo, promessas de um novo mundo, realizado pela revolução urbana, onde o indivíduo poderia apropriar-se de seu devir e do devir histórico da coletividade, construindo o mundo de acordo com os anseios e desejos, transformando a cidade em obra de arte. O lado sombrio decorreria do fato de o caminho da sociedade urbana ser ainda marcado pelo crescimento da cultura objetiva e empobrecimento da cultura subjetiva, ou seja, pela capacidade do indivíduo de utilizar essa riqueza materializada em objetos na construção de projetos de futuro, em formas de ação e de engajamento no mundo para recriá-lo.

Então, meu tema tem um alcance bem maior do que à primeira vista parece, e o título do texto do Harvey deixa-nos uma indagação: libertar a cidade do quê? O que aprisiona a cidade? O que transforma a cidade num mecanismo que não permite cumprir de maneira eficiente e real essas promessas emancipatórias do indivíduo que a sociedade urbana parece conter. É sobre esse tema que eu gostaria de colocar a minha intervenção a título de abertura dessa conferência.

Penso que o entendimento daquilo que aprisiona a liberdade das cidades e daquilo que bloqueia o que a cidade pode realizar, essas promessas emancipatórias do indivíduo, parece dar sentido à reflexão sobre o papel da democracia participativa na cidade diante das transformações que nós estamos vivendo no mundo em geral e no mundo urbano. Isso significa falar da ideia de pensar a democracia participativa como instrumento de aquisição daquilo que o filósofo francês Henry Lefebvre chamou de “o direito à cidade”, que não se resume simplesmente no direito de uso da cidade pelos indivíduos, mas no direito de acesso à centralidade urbana como força de criatividade coletiva a ser usada pelos indivíduos em sua emancipação e na reinvenção do mundo. A luta pelo direito à cidade é a luta contra a produção, pelo Estado e pelo Capital, de um espaço que condiciona a vida social a um ritmo cotidiano alienante. Portanto, a tarefa da democracia participativa, se, de um lado, deve estar pautada a resolver as questões da desigualdade distributiva que marcam as nossas cidades, deve também pensar a cidade através dessa utopia emancipatória que a sociedade urbana contém como devir, mas cuja conquista depende da capacidade das ações coletivas de empreenderem lutas em torno das várias facetas desse novo direito de libertação.

Não se trata aqui de opor uma coisa à outra, opor uma agenda de objetivos de uma justiça distributiva aos objetivos de uma emancipação do indivíduo através de uma reconstrução da cidade, mas de buscar, através da democracia participativa, do seu aprofundamento, realizar simultaneamente esses dois objetivos, que são tanto mais importantes quando falamos de cidades que não conheceram o desenvolvimento civilizatório, como aconteceu nas europeias. Temos cidades, com efeito, que ainda apresentam grandes e graves déficits de condições básicas de vida, cujo enfrentamento é fundamental

para assegurar essa emancipação. Portanto, nós estamos falando de um tema central. A questão para esta reflexão é como a democracia participativa deve ser pensada para libertar as cidades dessas forças que as impedem de cumprir seus objetivos. Essa democracia participativa que pretende liberar a cidade já começa a dar sinais de surgimento no mundo.

As recentes manifestações de pessoas de diversos segmentos da sociedade ao redor do mundo, que inspiradas na revolução árabe, vêm fazendo manifestações em cidades como Nova Iorque, Madri e Lisboa, aparecem como sendo sinais dessa retomada da sociedade, dos grupos sociais, pela reconquista das cidades no sentido de liberá-las dessas forças que as aprisionam do seu papel. O movimento da ocupação em Wall Street, o setor financeiro de Nova Iorque, é cheio de significados nesse sentido, pois ocupa não apenas a cidade, mas o coração onde residem as forças que a aprisionam e a impedem de cumprir seu papel libertador. Então, trata-se de a gente tentar entender o que aprisiona a cidade desse seu papel emancipador.

Os bloqueios que hoje dão sentido a essa ideia que é o título do texto do David Harvey – libertar as cidades – são os bloqueios da crescente submissão das cidades às necessidades do capitalismo financeiro contemporâneo, que passou a usá-las como forma de compensar a crise de acumulação que o capitalismo vive de maneira mais dramática a partir da segunda metade dos anos 1970. Vivemos, portanto, desde a segunda metade dessa década, um aprofundamento da exuberante irracionalidade do capitalismo financeiro, que é manifestada na sua crescente acumulação de riqueza, e ao mesmo tempo na incapacidade de transformá-la em aumento de bem-estar coletivo e na constituição de um mundo mais seguro sob todos os pontos de vista. A atual crise da Europa é mais um capítulo dessa história iniciada com a transformação do mercado de praça, no qual a população realizava suas trocas sociais em um sistema econômico abstrato, orientado pela razão do lucro. Em muitas cidades, até hoje, ainda podemos encontrar áreas centrais que testemunham esse tempo em que o mercado era o lugar das trocas sociais e não apenas o lugar de circulação da mercadoria. A continuidade da exuberante irracionalidade do capitalismo financeiro hoje, como lógica de produção, distribuição e consumo, tem solicitado vários momentos da história desse capitalismo para a realização de enormes sacrifícios das sociedades humanas. Sacrifícios de costumes, de valores, da sua cultura, da natureza, do tempo e do próprio devir histórico. Agora, quando atravessamos o sacrifício solicitado pelas forças do pequeno grupo da elite financeira que comanda o partido de Wall Street, para usar uma expressão do momento, é o sacrifício da democracia. O horror econômico é utilizado por esse partido como política de terrorismo sutil visando à construção do consentimento para submissão dos poderes democráticos das nações – caso da Grécia – aos interesses imediatos dessa própria elite financeira global. O golpe de estado a

la Pinochet usado nos anos 1970, no Chile, com a mesma finalidade de criar as condições para o desenvolvimento desse capitalismo financeiro é agora substituído pela desmoralização da democracia como mecanismo de resolução de uma crise econômica a favor dessa elite. Não deixa de ser tragicamente irônico o fato de que a desmoralização da democracia pela corrupção por todos os meios que são lançados em prática pelo partido de Wall Street venha a ocorrer no santuário mitológico do mundo antigo, que foi o parteiro dos ideais e dos valores da democracia como construção humana civilizatória. A ágora não é mais composta pelos honrados guerreiros e nobres que expressavam a civilização grega, mas por especialistas, experts, egoístas e calculistas financistas e seus consultores. O povo grego deve ser transformado, segundo os objetivos dessa elite, nos novos escravos do capitalismo financeiro, condenados a labutar para manter a sua exuberante irracionalidade e a riqueza detida por 1% da população que controla as finanças mundiais.

Não se trata de um problema localizado ou de um problema pontual. Estamos falando de uma crise que tem dimensão sistêmica e estrutural, que pode ser percebida no fato das suas sucessivas manifestações, cuja consciência acaba sendo perdida pela experiência social da população na euforia das frequentes e ilusórias soluções dessas crises. Se examinarmos a história recente, descobriremos que, ao longo dos últimos 30 anos, houve muitas crises financeiras. Segundo David Harvey, alguém já fez os cálculos e constatou que, desde 1970, houve 378 crises financeiras no mundo. Entre 1945 e 1970, houve apenas 56 crises financeiras, portanto, o capital tem produzido muitas dessas crises financeiras nos últimos 40 anos. Não se trata, portanto, de uma crise momentânea, de uma crise circunstancial, mas, sim, de uma crise provocada pelo próprio capitalismo na busca de solução para a sua dificuldade de continuar a circulação dos excedentes sobreacumulados ao longo da sua história. O capitalismo sempre se confronta com limites para absorver os excedentes que produz. Usando uma parábola construída por David Harvey, toda manhã o capitalista acorda e pergunta: “Como eu vou encontrar uma saída lucrativa para aplicar o meu capital?”. Em 1750, o mundo inteiro estava aberto a essa questão. Naquela época, o valor total da economia global era de US\$ 135 bilhões em bens e serviço. Em 1950, havia US\$ 4 trilhões em circulação, e era preciso encontrar saídas para 3% desse valor, que é a taxa média de acumulação do capital ao longo da história. Em 2000, eram US\$ 42 trilhões em circulação. Hoje, provavelmente, esse valor chega a US\$ 50 trilhões. Em 25 anos, com a taxa de crescimento de 3%, nós teremos US\$ 100 trilhões que deverão ser reinvestidos. Essa é a crise que nós vivemos, uma crise constante, sistêmica e estrutural do capitalismo, que é a crise de sobreacumulação.

Para essas crises, o capitalismo encontra saídas que são sempre produtoras de novas e mais profundas crises, como a que vivemos agora. Essas saídas sempre implicam o deslocamento da riqueza para novos ativos e

novas formas de acumulação, que se estruturam menos na produção de mais riqueza e, sim, na espoliação de riquezas já produzidas. É isso que David Harvey chamou de acumulação por espoliação, ou seja, a forma como o capitalismo vem buscando constantemente, nessas sucessivas crises, a solução para o capital excedente. A neoliberalização ou a mercantilização de tudo é exatamente esse processo de redistribuição da riqueza, e isso é sustentado por poderes políticos em nível global, em nível das agências internacionais, em nível do imperialismo de alguns países e em nível dos países e dos seus Estados nacionais. É a tentativa da retomada do poder das elites capitalistas diante da possibilidade de perda da continuidade do seu poder pela dificuldade de reinvestir o capital excedente. É a criação permanente de uma riqueza fictícia através de processos especulativos que dão a falsa impressão de dinamismo. Exemplos de dinamismo dos mercados financeiro, imobiliário e das novas tecnologias seriam a financeirização da economia, a acumulação por pura espoliação e a produção de riqueza fictícia.

Na última rodada mais retumbante antes da crise da Europa, a crise do subprime mostrou como esse capitalismo se alimenta da produção dessa riqueza fictícia, fazendo com que de US\$ 1 milhão que poderia ser emprestado pelo sistema financeiro a partir dos vários mecanismos que foram criados pudesse ser transformado em US\$ 64 bilhões, através de hipotecas que geram títulos e mais títulos, tudo riqueza fictícia como forma de contornar essa crise de sobreacumulação. Então, mercantilizar o que era mercadoria ou remercantilizar o que deixou de ser mercadoria parece ser a tônica da busca do capitalismo para contornar as crises de sobreacumulação. Para isso, é necessário desproteger a sociedade, a cidade e as coletividades daqueles mecanismos que foram criados, anteriormente, exatamente contra os efeitos da mercantilização da sociedade.

Hoje, nós temos um exuberante mercado de jogadores de futebol, com cifras alucinantes, como nova frente de criação de mercadorias fictícias para gerar oportunidades de investimento desse capital sobreacumulado. Tais formas de acumulação por espoliação nada mais são do que uma mudança de riqueza de um lado para o outro, de um grupo para outro. Segundo David Harvey, são quatro formas básicas de acumulação por espoliação: a privatização e a mercantilização de ativos e bens que anteriormente cumpriam o papel de assegurar o bem estar coletivo; a financeirização do mundo tornando a produção da riqueza financeira autoalimentada – hoje se calcula que existem R\$ 130 bilhões circulando no mercado financeiro –; administração de manipulação de crises como agora nós estamos testemunhando com as crises grega, portuguesa e espanhola; a especulação com a própria crise como forma de acumulação; e a redistribuição via Estado, que hoje passou a ser um dos principais mecanismos, através do seu endividamento para redistribuir essas riquezas de território para território.

É aí que entra a questão da cidade e o aprisionamento que bloqueia a realização do seu potencial emancipatório. Ela é o grande campo de investimento dessa forma de acumulação por espoliação, há todo um mecanismo operado para remercantilizar ou mercantilizar profundamente a cidade, transformando riqueza social em mercadoria-capital. A grande transformação, portanto, que estamos vivendo neste momento é mais uma etapa desse processo de uso da cidade como mecanismo de contratendência à crise de acumulação de capital.

Na história do capitalismo, podemos identificar vários momentos onde a cidade foi assolada por essa mercantilização intensa da sua organização e do seu funcionamento como riqueza social. Em todos os históricos nos quais se desencadeiam dinâmicas de mercantilização da cidade, identificamos a vigência de certos processos de transformação urbana. Quais são eles?

Primeiro, a mudança de escala na urbanização. Para que se instaure um novo ciclo de mercantilização operado pelos mecanismos da acumulação por espoliação se torna necessário expandir a cidade, criar novas fronteiras que permitam novos espaços de acumulação, mudar a escala da urbanização. Estes seriam alguns dos sinais de que a cidade está sendo reorganizada por essa lógica especulativa da acumulação. Segundo, a expansão do endividamento público do governo da cidade e de outras escalas de gestão do território; endividamento público junto aos bancos como forma de financiamento das renovações urbanas. Terceiro, a reestruturação do espaço para transformar a ordem urbana também é outro elemento importante característico desses momentos em que a cidade é assombrada por essa lógica da acumulação por espoliação. Trata-se de fazer a ordem da cidade funcionar segundo os parâmetros do mercado no qual os preços devem ditar de maneira fundamental a lógica e o dinamismo da organização do território, a divisão social do território, os deslocamentos entre as pessoas e a distribuição de pessoas nesse território. Então, ao invés do Estado na sua atividade de regulação e planejamento tal qual conhecemos no passado – regulatório, antecipatório de processos, provedor de serviços pela fundamentos do direito, etc., trata-se agora, de fazer com que essas cidades funcionem segundo a ordem do mercado. Não há, porém, ausência do Estado, muito pelo contrário. Ele se torna, em muitos casos, necessário para, digamos, “atualizar” a dinâmica e os padrões de organização social do território aos requerimentos de preços, lucros e rendas como referências centrais. Para tanto, é necessária uma ordem urbana que assegure a confiabilidade dos atores do mercado em sua participação nos grandes investimentos públicos-privados que se materializam e se imobilizam no território. É necessário assegurar as possíveis ameaças de desvalorização desses investimentos advindas de uma possível desvalorização do território.

Trata-se, portanto, de mudar a ordem urbana para que ela funcione de forma coerente com a lógica do mercado e não com a lógica do planejamento, da regulação e da proteção social. Isso nós estamos assistindo em algumas cidades do Brasil no momento, com essa entrada da lógica de acumulação pela espoliação através dos megaeventos. As nossas cidades foram constituídas por um mix de lógicas: do mercado, de intervenção pública e da sociedade, conformando um regime urbano de produção e reprodução bastante particular. Basta citarmos aqui, como ilustração, a importância das invasões e da autoconstrução na formação das nossas cidades. Isso produziu um tipo de cidade muito particular, cuja marca e organização social do território foram a dupla gramática da segregação urbana: distância social e distância territorial, distância social e proximidade territorial.

Agora estamos vivendo exatamente a demanda para que o mercado seja o mecanismo central da organização do território urbano, como acontece no Rio de Janeiro. As favelas devem ser contidas e “pacificadas” para que sua expansão não ameace os investimentos urbanos e, ao mesmo tempo, para que esses territórios sejam incorporados à lógica do mercado. Mas o atual ciclo de mercantilização também demanda mudanças de modelo de governo, onde o marketing político passa a substituir os partidos como mecanismo de construção da legitimidade do poder, ao mesmo tempo em que a administração pública por planos é substituída pela gestão de projetos focados nos pontos dos territórios considerados “estratégicos” e pela inserção competitiva da cidade na divisão internacional do consumo promovida pela indústria global do divertimento. Mudanças no modelo das políticas públicas para que sejam orientadas para criação de um ambiente favorável aos negócios. A regulação das forças de mercado é substituída pela habilitação do mercado constituído pouco a pouco pela acumulação por espoliação.

Como vimos, a cidade, que se apresenta como uma promessa de libertação dos indivíduos, da sociedade e dos grupos políticos e sociais, está aprisionada por uma lógica que a faz ser administrada para alimentar esse circuito da acumulação por espoliação. A entrada num momento de aceleração daquilo que Lefebvre chamou de “a sociedade urbana” como a grande possibilidade da humanidade é exatamente o momento em que a cidade é apropriada por essa lógica de transformá-la em negócios que sustentam essa acumulação por espoliação.

Deveríamos, talvez, inventar um novo índice de desenvolvimento, que seria o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas que pudesse medir não apenas como as nossas cidades estão crescendo no sentido social, mas se elas estão crescendo para aumentar a capacidade da humanidade de construir a sua sociedade. Isso nos permitiria perceber com mais clareza que as cidades não estão sendo construídas para atender ao bem-estar da população, mas para responder à demanda de bem-estar corporativo das elites financeiras que

as transformaram em grandes negócios, em detrimento do bem-estar coletivo e do seu uso como veículo da emancipação humana e civilizatória da sociedade. Portanto, aprofundar a democracia participativa é, sem dúvida, um caminho para assumirmos o controle do devir histórico da nossa sociedade, é um grande desafio. Temos que pensar as tarefas dessa democracia à luz da imperiosa necessidade de disputarmos o poder na cidade com o partido de Wall Street. Temos que estar à altura da tarefa civilizatória, que é libertar a cidade dessa lógica de seu uso como objeto de negócio. Ousadia muito bem expressa por David Harvey em consonância com as ideias de Robert Park e Henry Lefebvre, com quem começamos a nossa reflexão esta noite. E é com ele que nós terminamos, citando um trecho do luminoso artigo do David Harvey Libertar as Cidades que diz:

“O direito à cidade está por isso além de um direito ao acesso àquilo que já existe, é um direito de mudar a cidade mais de acordo com nosso desejo íntimo, a liberdade para nos fazermos e nos refazermos, assim como refazermos as nossas cidades é um dos mais preciosos objetivos da humanidade, ainda que negligenciado na discussão dos direitos humanos. Mas sendo que até agora faltamos com qualquer sentido de clareza sobre a natureza na nossa tarefa, devemos primeiramente refletir sobre como fomos feitos e refeitos através da história por um processo urbano, impulsionado para frente por forças sociais e econômicas que não controlamos e que vão na direção oposta a esse objetivo emancipatório.”

Por último, enfim, liberar as cidades dessas forças que transformaram a sociedade urbana e a cidade em negócios através da construção de um projeto de felicidade deve ser uma tarefa importante da democracia participativa nos tempos de grandes transformações urbanas.

Referências

- HARVEY, David. A liberdade da cidade. GEOUSP - Espaço e Tempo, n. 26, 2009, p. 09 - 17, São Paulo, tradução de Anselmo Alfredo; Tatiana Schor; Cássio Arruda Boechat.
- LEFEBVRE, Henry. Writing on Cities. Oxford, Blackwell, 1996, p.158.
- PARK, Robert. On Social Control and Collective Behavior. Chicago, Chicago University Press.



Eixo I

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Democracia participativa e transformações urbanas: contribuições e desafios do Orçamento Participativo de Belo Horizonte

Geraldo Afonso Herzog¹

Claudinéia Ferreira Jacinto²

Maria Diana de Oliveira³

Verônica Sales Campo⁴

Resumo

O Orçamento Participativo é um modo de gestão pública municipal que se constitui num potente mecanismo de democracia participativa por procurar aliar a democratização da alocação dos recursos públicos municipais, por meio da discussão, deliberação e do monitoramento da população local, com o planejamento da cidade.

Este artigo tem como objetivo apresentar as contribuições e os desafios da experiência da cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, Brasil, que vem, desde 1993, adotando uma metodologia que articula o Orçamento Participativo com o Planejamento Territorial, por meio de instrumentos e mecanismos inerentes ao conjunto de suas políticas públicas urbanas e sociais. Como método optou-se pela análise de fontes secundárias. Os resultados indicaram que a experiência vem permitindo que a Prefeitura de Belo Horizonte empreenda esforços no sentido de provocar transformações urbanas de grande magnitude aliando melhoria da qualidade de vida, permanência da população residente e democracia participativa.

Palavras-chaves: Orçamento Participativo. Democracia Participativa. Transformações urbanas. Melhoria da qualidade de vida. Desafios.

A administração municipal de Belo Horizonte adota há 19 anos, ininterruptamente, o Orçamento Participativo (OP). Esse modo de gestão pública, que se constituiu ao longo de tal período num potente mecanismo de democracia participativa, tornou-se, a partir de 1993, quando criado, o principal instrumento de governo da cidade.

Por meio dessa forma de gestão, procurou-se aliar ao planejamento da cidade a democratização da alocação dos recursos públicos municipais, em que a população tem a oportunidade de discutir, definir e monitorar parte dos investimentos. A adoção de uma metodologia que articula o OP com o Planejamento Territorial, por meio de instrumentos e mecanismos inerentes ao conjunto de suas políticas públicas, urbanas e sociais, tem permitido à Prefeitura de Belo Horizonte empreender esforços com vistas a provocar transformações urbanas de grande magnitude, conjugando melhoria da qualidade de vida, permanência da população residente e democracia participativa.

¹ Secretário adjunto de Planejamento e Gestão/SMAPL – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH).

² Analista de Políticas Públicas e assessora/SMAPL-PBH, professora do Centro Universitário UNA.

³ Gerente de Comunicação e Mobilização da Gerência de Orçamento Participativo//SMAPL-PBH

⁴ Gerente do Orçamento Participativo/SMAPL-PBH.

O modelo de gestão participativa permitiu à população belo-horizontina deliberar, até 2011, sobre R\$ 1 bilhão e 500 milhões do orçamento municipal, definindo e monitorando a execução de 1.413 empreendimentos, entre escolas de ensino fundamental, centros de saúde, centros culturais, áreas de lazer e convivência, de infraestrutura e saneamento, de reassentamento de moradias e construção de novas habitações populares.

Por meio do OP, a população delibera sobre projetos com alta incidência sobre o solo urbano, projetos cujos empreendimentos de infraestrutura levam desenvolvimento urbano, social e econômico a todas as regiões da cidade, contribuindo para um reordenamento territorial descentralizado. A lista dos projetos, entre os mais 1.413 aprovados e financiados até 2011, com tal característica (ou seja, com incidência direta sobre o reordenamento da cidade) é múltipla, como atesta um estudo coordenado pela Rede URB-AL (R9-A6-04) da Comunidade Europeia. Alguns deles são particularmente significativos, como as intervenções estruturais nas vilas e favelas da cidade, a produção de novas unidades habitacionais e a implantação de um sistema de macro e microdrenagem. São projetos e intervenções orientados pelo sistema de planejamento municipal que, demandando alta capacidade operacional e grande volume financeiro, extrapolam o poder de execução com recursos próprios do município, como é o caso do OP. No entanto, é exatamente pela via do OP que o processo para a execução dos empreendimentos ocorre.



Figura 1: Modelo ilustrativo do processo de articulação do OP e do Planejamento Territorial.

O caso dos Planos Globais Específicos de Vilas e Favelas (PGEs) é bastante emblemático para nós. Consistem em um instrumento de planejamento urbano participativo cuja elaboração é deliberada pela própria

população no OP. Trata-se de um plano microlocal – correspondente em escopo à área total de uma favela ou de um aglomerado de favelas conurbadas –, tendo como propósito promover o desenvolvimento integral dessas comunidades, particularmente por meio da regularização do solo urbano e de sua integração à cidade.

Os PGEs norteiam as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Consistem em um estudo aprofundado da realidade dessas áreas, considerando os aspectos urbanístico e socioeconômico, bem como a situação jurídica do terreno, e sinalizando os caminhos para promover a melhoria da qualidade de vida nesses locais e integrá-los ao conjunto da cidade, mediante propostas hierarquizadas para execução a curto e médio prazo. Todo o trabalho de planejamento é atribuído a uma equipe técnica multidisciplinar e conta com a contribuição dos moradores, realizada por intermédio de instâncias participativas específicas, os GRs (Grupos de Referência, compostos por representantes dos moradores e de entidades atuantes na área) constituídos para essa finalidade. O envolvimento dos moradores nas etapas de elaboração dos Planos, tomando parte na definição e ordenação das prioridades relativas às intervenções para a melhoria do ambiente onde vivem, é de extrema relevância para o processo de fortalecimento da democracia participativa.

Além disso, do ponto de vista da gestão pública os PGEs apresentam importantes vantagens, como possibilitar maior eficiência e organização na aplicação dos investimentos, evitando assim desperdícios e propiciando a captação de recursos junto aos organismos financeiros externos. A partir do OP e dos projetos dos PGEs, o Município já conquistou, junto à União e a organismos financeiros nacionais e internacionais, considerável volume de recursos para investimento nas favelas e aglomerados. A principal fonte de financiamento atualmente é a União, por meio do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, que está proporcionando a execução das propostas dos PGEs/OP de oito grandes aglomerados de favelas da cidade.

No total, até 2011, 320.168 moradores de favelas – aproximadamente 71% da população total residente nesses assentamentos da cidade e 13% do total de habitantes de BH – estão sendo beneficiados com os PGEs por intermédio do OP.

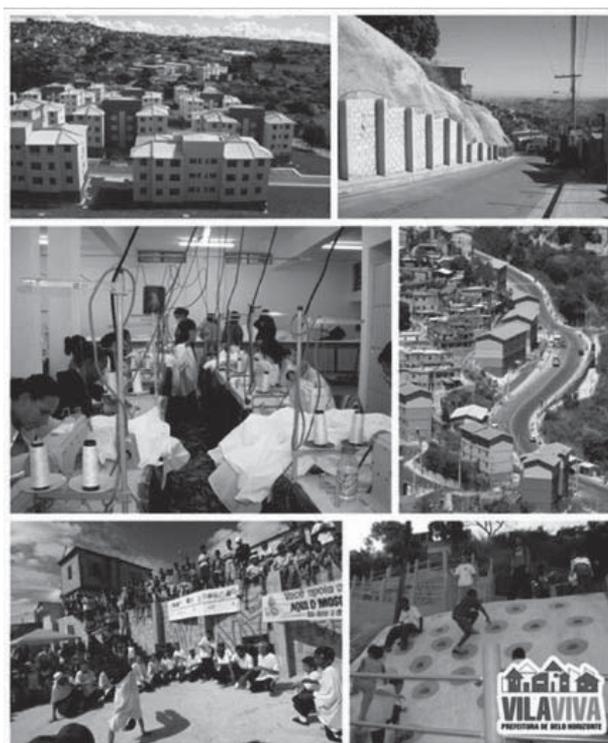


Figura 2: Modelo ilustrativo de empreendimentos OP/ Aglomerado da Serra – Vila Viva

Outro exemplo são os conjuntos habitacionais de bom padrão de construção destinados às famílias que participam do OP por meio dos núcleos de moradia dos “sem-casa”: já são 6.668 famílias beneficiadas com a produção de novas moradias populares, já entregues à comunidade e em fase de construção. Outros 50% das 200 mil unidades habitacionais previstas pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” serão destinados às famílias inscritas pelo Movimento Organizado nos núcleos de moradia (dos “sem-casa”), conforme Resolução nº XXIV do Conselho Municipal de Habitação.



Figura 3: Modelo ilustrativo de empreendimento do OPH. OPH 2007 /2008 – Fernão Dias

O plano de macrodrenagem de Belo Horizonte é mais um exemplo. Ele nasceu da pressão dos bairros e favelas situados nas áreas de risco, os quais eram diretamente afetados pela ausência de um bom sistema de drenagem. Não havia sentido em realizar somente obras de microdrenagem nesses bairros e comunidades, sem ter um escoamento para as águas pluviais coletadas. O plano de macrodrenagem, obra estrutural na cidade, surgiu dessa necessidade levantada pela população afetada, que buscava no OP a resolução de seus problemas com sustentabilidade e melhoria das condições de vida. O plano integra o Programa Drenurbs (Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte), cuja proposta de recuperação ambiental implica reverter a degradação em que se encontram os córregos não canalizados da cidade, reabilitando os recursos naturais da flora e da fauna aquática, e promover a melhoria da qualidade de vida das comunidades atingidas pelos empreendimentos propostos. O Drenurbs desenvolveu diagnósticos e projetos visando à despoluição de 200 km de cursos d'água, nos quais são abrangidas 47 bacias hidrográficas, tendo contado com a participação da sociedade civil, em especial das comunidades, nos processos de decisão relativos à recuperação e conservação dos espaços urbanos revitalizados.

Considerando as características do programa, sua importância para o reordenamento territorial e a sustentabilidade ambiental, o componente participativo da comunidade e os altos custos das intervenções para a execução das propostas previstas no plano de macrodrenagem e de saneamento ambiental, o OP adota como metodologia e diretriz a destinação de um recurso específico (“Sub-região especial do Drenurbs”), para deliberação popular, a ser investido na execução de uma das intervenções previstas (na edição 2013/2014, prevista a região da Pampulha). Ademais, para a edição do OP em curso, previu também a solicitação, pela população, de elaboração de projetos

executivos de bacias hidrográficas já contempladas por projeto básico no âmbito do programa Drenurbs, como forma de ampliar a possibilidade de captar recursos externos para a intervenção nas demais regiões da cidade.

Ao longo de 19 anos, foram mais de 700 mil participações registradas nos eventos e *rodadas* do OP em suas três modalidades: OP Regional, OP de Habitação e OP Digital. As metodologias, resultados e desafios serão apresentados por modalidade, adiante.

Benefícios do Orçamento Participativo:

No curso dessas quase duas décadas de experiência do OP, alguns benefícios para os moradores e para a cidade de Belo Horizonte como um todo foram proporcionados por este potente mecanismo de democracia participativa. São eles:

Aumento da qualidade de vida urbana nos territórios de maior vulnerabilidade social. Tal melhoria pode ser verificada no IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana), criado para dimensionar as desigualdades socioespaciais das diversas sub-regiões da cidade no tocante à disponibilidade e ao acesso dos moradores a bens e serviços urbanos, como abastecimento alimentar, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde e segurança bem como para, ao estabelecer uma inversão de prioridades, fomentar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos municipais a serem investidos. Dessa forma, quanto menor o IQVU de um território, ou seja, quanto pior a qualidade de vida da região analisada, maior a destinação de recursos para a população deliberar.

- Redistribuição dos investimentos e da localização dos empreendimentos na cidade: 99% da população residem em um raio de até 1 km de empreendimentos do OP, 84% dos quais a menos de 500 metros. Resultado do projeto URB-AL, que mediu o Índice de Proximidade – abrangência territorial das obras do OP. Os números demonstraram um elevado acesso da população aos benefícios do OP e a ampla cobertura territorial dessas obras na cidade.

- Inversão de prioridades para atendimentos objetivos e focais a áreas mais vulneráveis da cidade: a população residente em áreas de menor IQVU, correspondente a 26% da população total, aprovou 33% de todos os empreendimentos e 36% do total dos valores investidos ao longo das edições do OP.

- Possibilidade de participação no OP de novos atores sociais (adolescentes, jovens e classe média), disseminando assim a ideia do OP como modo de governo, e não apenas como um programa.

- Colaboração para o empoderamento político dos cidadãos e cidadãs belo-horizontinos: observa-se ao longo desses anos um aumento

expressivo no volume de *e-mails* remetidos por entidades, movimentos sociais e moradores avulsos, seja cobrando e/ou fazendo sugestões em torno do OP, manifestando apoio ou oferecendo denúncias, informando aumento de estudos acadêmicos e pesquisas sobre o assunto.

- Possibilidade de captação de recursos externos, de maior monta, junto ao Governo Federal (PAC para favelas e social) e agências de financiamento internacionais, como já mencionado.

- Colaboração no processo de internacionalização da cidade (atraindo áreas de desenvolvimento econômico e social).

- Reforço/apoio a outras políticas e programas sociais – como o BH Cidadania, o Vila Viva (intervenção estrutural em favelas), o Drenurbs (Programa de Saneamento e Drenagem) – em suas estratégias de ampliação de recursos e cobertura, manutenção de aspectos centrais, etc.

- Criação, por meio do processo e das obras do OP, de uma cultura de apropriação do espaço urbano e de sentimento de pertença: resultados de pesquisa acadêmica (Murta e Souki, 2008) mostram que a população de BH tem permanecido em suas moradias, apesar da valorização imobiliária e do consequente aumento do custo de se morar em torno das obras do OP, e que tem conservado melhor seus imóveis particulares no entorno das obras de infraestrutura e dos imóveis públicos, como os espaços de convivência. Os resultados mostram também melhorias no cuidado com o espaço construído (bom estado de conservação) e com sua utilização.

Desafios postos pelo processo do Orçamento Participativo à cidade de Belo Horizonte:

- Ampliar a participação, em qualidade e quantidade, nos processos do OP e nos demais mecanismos de democracia participativa e de gestão compartilhada local.

- Incrementar e qualificar a participação popular na gestão municipal, ampliando os processos de democratização, disseminação e produção do conhecimento sobre a cidade, região metropolitana e seus territórios intraurbanos, bem como fortalecendo a atuação dos conselheiros, lideranças e moradores mediante permanente processo de capacitação e formação.

- Aperfeiçoar e aprofundar as estratégias de interação com o OP por parte da Secretaria Municipal de Planejamento, das demais secretarias e órgãos diretos e indiretos da administração pública, bem como das instâncias e mecanismos de participação nas políticas públicas, fixando-o como elemento integrante do sistema de planejamento municipal.

- Aprimorar mecanismos de cooperação entre cidades, nacionais e internacionais, que adotam modos de governar democráticos, mediante intercâmbio de experiências, desenvolvimento de projetos coletivos, consórcios de projetos e ações, intercâmbios acadêmicos, entre outras ações; colaborar para a ampliação da adesão de outras cidades em torno da Rede Brasileira de Orçamento Participativo; etc.

- Aumentar progressivamente os percentuais orçamentários destinados ao OP.

Ao fim e ao cabo, a experiência de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil conhecida como OP alterou o *modus operandi* dos processos de planejamento e de gestão urbana adotados em nossa cidade. Com efeito, esse governar coletivo vem gerando cada vez mais transparência, promovendo melhoria da qualidade de vida, fomentando a inclusão social e criando um novo espírito de cidadania em BH.

É com tal propósito que a Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão, órgão responsável pela coordenação do OP, apresenta essa experiência. Esperamos que, ao somá-la às demais experiências aqui reunidas, possamos debater os limites, desafios e possibilidades dessa forma de gestão compartilhada como mais um passo na promoção de melhorias na qualidade de vida das populações e na consolidação da democracia participativa.

Modalidades e trajetória metodológica do Orçamento Participativo de Belo Horizonte

O formato do OP de Belo Horizonte é composto atualmente por três modalidades: o OP Regional, o OP da Habitação e o OP Digital.

O Orçamento Participativo Regional – ou OP Regional, como é conhecido – foi criado em 1993, destinando-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores da regional se reúnem nos bairros e assembleias regionais para escolher, pelo voto direto, as obras que deverão ser executadas pela Prefeitura e que estão diretamente relacionadas a seus interesses específicos.

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) foi implantado em 1996, para que a população decidisse como devem ser aplicados os recursos destinados a essa área. Desde então, 36 mil pessoas, por meio dos Núcleos de Moradia, participaram da escolha de 6.668 unidades habitacionais, 3.211 das quais já entregues pela Prefeitura às famílias e o restante encontrando-se em execução.

O OP Digital foi criado em 2006, a fim de que os cidadãos pudessem escolher, também pela Internet, as obras a serem executadas na

cidade. São aptos a votar todos os eleitores de Belo Horizonte cadastrados na base de dados do TRE-MG (Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais).

Inovações necessárias

Belo Horizonte é uma das cidades brasileiras onde a experiência do OP revelou-se das mais duradouras. São quase vinte anos de trabalho compartilhado com a população, resultando não só no desenvolvimento urbano e social do Município, mas também no aprimoramento das relações entre o Poder Público e os cidadãos.

A continuidade e a regularidade do OP foram alcançadas graças à opção dos belo-horizontinos por um modelo de gestão democrático e popular. O modelo de OP construído atingiu um alto grau de sofisticação desde sua implantação, fato que se reflete na metodologia utilizada para a condução do processo e na construção de critérios para a distribuição dos recursos e escolha dos empreendimentos. Esse grau de sofisticação pode ser transmitido e apropriado por todos os envolvidos no OP, mediante inúmeras iniciativas voltadas à qualificação dos cidadãos e dos integrantes do poder público.

As comunidades se organizam em plenárias regionais a fim de levantar e aprovar suas demandas, bem como eleger os representantes que irão compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (Comforça). A metodologia operacional do OP Regional implantada em 1993 é avaliada anualmente e vem passando por modificações com o objetivo de aperfeiçoar o processo de participação popular.

Com a evolução do processo participativo, a Prefeitura de Belo Horizonte desenvolveu outras duas modalidades de OP. Em 1995, a ausência de uma política habitacional no âmbito federal capaz de atender à população de baixa renda fez com que os municípios fossem pressionados a encontrar respostas para os significativos déficits habitacionais que caracterizam os grandes centros. Em 1996, como resposta a essa demanda, a Prefeitura implantou o OP da Habitação, programa de participação popular no qual famílias de “sem-casa”, organizadas em núcleos, decidem a prioridade na construção de novas moradias, consoante regras definidas em regime de parceria pelo Conselho Municipal de Habitação e pela Prefeitura de Belo Horizonte. Com a criação do programa, pela primeira vez foram discutidos com a população os recursos orçamentários do Município destinados à produção de unidades habitacionais, tendo em vista beneficiar as famílias organizadas no movimento popular de luta por moradia.

Em 1997 foi criada a Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), com o objetivo de ampliar o caráter ainda regional do OP para uma dimensão municipal.

A preocupação em potencializar os resultados das intervenções do OP em vilas e favelas, evitando assim a pulverização dos recursos, indicou a necessidade de se criar um instrumento de planejamento que projetasse as ações necessárias para a regularização e urbanização de favelas: o Plano Global Específico (PGE). Elaborado com a participação da comunidade local, o PGE compõe-se de quatro fases: conhecimento do núcleo, com o levantamento de dados sobre as realidades física, jurídica e social do local; diagnóstico integrado dos dados; definição e priorização de ações e obras necessárias; definição das etapas de implantação do plano.

Implementado em 1994 pela Política Municipal de Habitação, o PGE foi vinculado ao OP em 1997 e, a partir daí, as intervenções em vilas e favelas passaram a ser por ele precedidas.

Em 1998 foi introduzida no OP a dinâmica de vistorias técnicas das demandas indicadas para a disputa nos Fóruns Regionais, o que possibilitou uma melhor estimativa do valor de cada empreendimento. Com a introdução das vistorias, o prazo entre a escolha das demandas e a realização das *caravanas* foi ampliado para que os técnicos da Prefeitura pudessem melhor avaliar os custos financeiros.

Em 1999, o OP passou a ser bianual, com a finalidade de melhorar a capacidade de resposta e planejamento da administração pública na realização das obras do OP. Nesse ano também foi realizado o primeiro georreferenciamento dos empreendimentos aprovados entre os anos de 1994 e 1999. Esse trabalho foi apresentado no I Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público, realizado em Belo Horizonte.

Também em 1999 foi realizada a I Conferência da Cidade, que aprovou a hierarquização do conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Prefeitura para o biênio 2001/2002, elegeu o Conselho da Cidade, com a atribuição de acompanhar a execução orçamentária e a gestão das ações prioritizadas, e definiu políticas sociais e intervenções urbanas.

Em 2000, para o biênio 2001/2002, optou-se pela aplicação de duas ferramentas de planejamento nas rodadas do OP – o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e as Unidades de Planejamento (UPs) –, como instrumento de distribuição de recursos e qualificação das demandas apresentadas pelos delegados nos Fóruns Regionais do OP. Assim, quanto mais propulsora e carente fosse a Unidade de Planejamento (UP), mais recursos ela passaria a receber.

Em 2006 foi criado o Orçamento Participativo Digital (OPD), no qual as pessoas decidem, por meio do voto eletrônico, obras estruturantes para a cidade. As obras do OP Digital foram previamente selecionadas pela

Comforça. Tal iniciativa foi agraciada pelas Nações Unidas com o prêmio “II Distinção de Boas Práticas do Observatório Internacional de Democracia Participativa”.

Em 2007 foi criada a Rede Brasileira do Orçamento Participativo, congregando cidades de todo o país que se interessam pela participação popular na gestão dos recursos públicos. Com uma estrutura horizontal e colaborativa, a Rede tem como principais objetivos o intercâmbio de conhecimento, a superação de desafios e o mapeamento das experiências brasileiras com o OP.

O ano de 2008 representou um marco importante para o OP de Belo Horizonte, pois, além de comemorar 15 anos de uma experiência tão exitosa, os moradores da cidade receberam a milésima obra escolhida pela comunidade. Ademais, foram realizados nesse ano cursos de capacitação em convênio com a Rede URB-AL, bem como firmada uma cooperação com a África para a elaboração de um guia passo-a- passo do OP para cidades africanas.

Ainda em 2008 Belo Horizonte foi palco do Seminário Internacional de Orçamento Participativo, realizado entre os dias 11 e 13 de dezembro. O evento reuniu 300 pessoas entre gestores públicos (dirigentes e técnicos), acadêmicos e pesquisadores, representantes de Organizações Não Governamentais e da sociedade civil organizada e não organizada. No total, estiveram presentes representantes de 13 países, oriundos dos continentes americanos, africano e europeu, e de 22 cidades brasileiras.

O processo de aperfeiçoamento do OP ocorre em caráter permanente, dado o dinamismo da realidade cotidiana e a necessidade de revisão constante dos parâmetros de distribuição dos recursos públicos da cidade. Assim, os diversos espaços de trocas já apontados são fundamentais para que seja o OP cada vez mais fortalecido enquanto estratégia de gestão pública participativa.

Instrumentos de planejamento, dinâmica do Orçamento Participativo regional e digital e monitoramento popular

O OP Regional destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores se encontram em reuniões nos bairros e assembleias regionais para discutir e escolher, pelo voto direto, as obras relacionadas a seus interesses específicos que deverão ser executadas pela Prefeitura. Ao fim do processo são eleitos os representantes que irão compor a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo, a Comforça.

Para a distribuição dos recursos orçamentários, o OP Regional lança mão de alguns instrumentos, a saber:

1. A cidade é subdividida em oitenta Unidades de Planejamento (UP), integrantes das 45 sub-regiões que compõem as nove Regionais – Barreiro, Centro-Sul, Leste, Norte, Nordeste, Noroeste, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Todavia, para a distribuição dos recursos do OP e para o cálculo do IQVU, são consideradas apenas 79 dessas unidades, pois a UP UFMG é uma área exclusiva do Campus da Universidade.

2. Os recursos destinados ao OP são divididos entre as UPs, de acordo com dois critérios: a) população: quanto maior a população da Unidade de Planejamento, maior o volume de recursos a que tem direito; e b) Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU): quanto menor a qualidade de vida em determinada Unidade de Planejamento (medida pelo acesso a bens e serviços públicos), maior o volume de recursos a que tem direito.

3. Utiliza-se o Plano Global Específico (PGE) como orientador das intervenções feitas em Zonas Especiais de Interesse Social (vilas e favelas).

4. São contempladas as Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano-Social. Trata-se de espaços urbanos de Belo Horizonte com maior concentração de pobreza e de exclusão social, consideradas como áreas prioritárias para a implementação de políticas públicas. As demandas dessas áreas apresentadas ao OP recebem um fator multiplicador na votação das prioridades, baseado na relação população local/população regional.

Dinâmica do OP Regional

Consiste em realizar bianualmente plenárias com a população nas nove regionais da cidade, tendo em vista definir os empreendimentos a serem executados pela Prefeitura de Belo Horizonte. Tal processo se dá por meio da escolha de delegados que definem até 15 empreendimentos por regional, totalizando 135 empreendimentos para toda a cidade.

Antes do início do processo, a Prefeitura torna público o Caderno de Diretrizes Técnicas, documento que visa a uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política setorial, bem como o Caderno de Metodologia, no qual estão contidas as regras de funcionamento de cada etapa do OP.

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento é responsável pela coordenação de todo o processo do OP, participando de sua realização a Gerência do Orçamento Participativo (GEOP), a Gerência do Orçamento Participativo Regional (GEROPR), a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), responsável pela execução das obras nas Zonas Especiais de Interesse Social (vilas, favelas), e a Sudecap, encarregada da execução de

obras nos demais zoneamentos da cidade, conforme definidas no plano diretor. Tanto a Urbel quanto a Sudecap são órgãos temáticos em infraestrutura urbana, além de outras secretarias e órgãos diretos e indiretos da PBH.

O OP Regional segue uma proposta de trabalho já consolidada através das seguintes etapas:

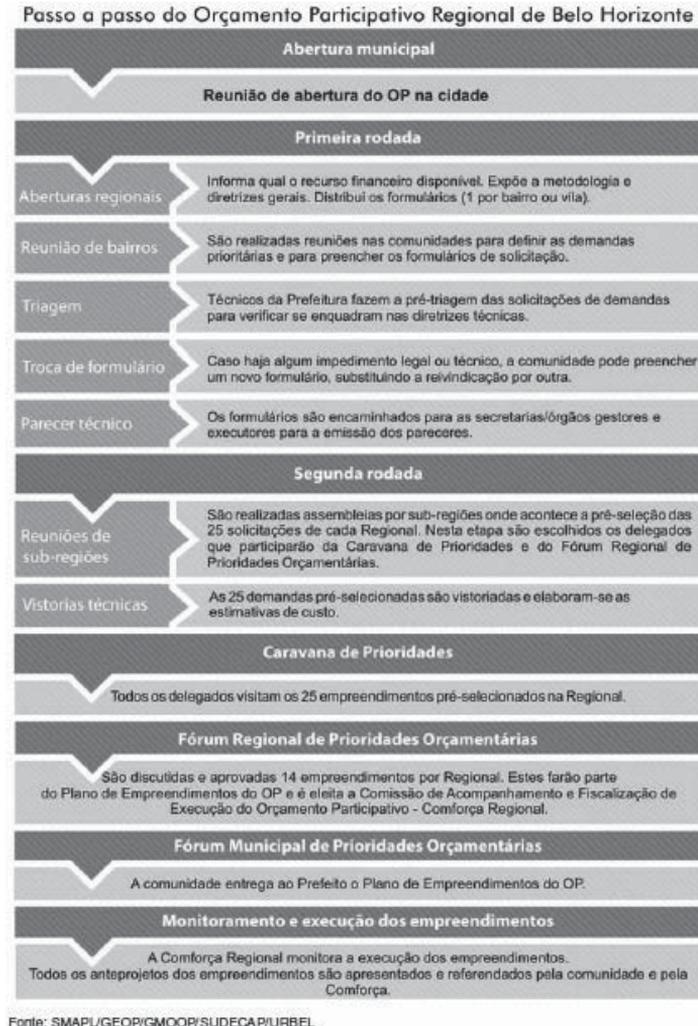


Figura 4: Passo-a-passo do OP de Belo Horizonte.

OP Digital

O OP Digital oferece aos cidadãos maiores de 16 anos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte mecanismos diferenciados de escolha dos

empreendimentos do OP. Iniciado em 2006 como uma ferramenta de escolha de projetos pela Internet, em 2008 o OP Digital agregou mais um meio de votação, o telefone, visando assim a incorporar e envolver outros cidadãos nos processos decisórios da cidade, trabalhando o conceito de coletividade e priorização de grandes obras, ou seja, o planejamento das intervenções públicas na cidade.

Entre as motivações para a criação do OP Digital estão ampliar a participação popular na gestão da cidade, agregando novos segmentos sociais e consolidando as práticas de governança participativa; fortalecer a transparência, a inclusão social, a consciência cidadã e novas tecnologias; e eleger obras estruturantes para a cidade, fomentando a visão global desse território.

No OP Digital 2006 foram eleitos nove empreendimentos no valor total de R\$ 20.250 milhões. Para a edição de 2008 foram aprovados R\$ 39 milhões, tendo sido eleito um empreendimento. E para o OP Digital de 2011 foram destinados 50 milhões, tendo sido eleitos nove empreendimentos, um para cada regional.

Em sua primeira edição, o OP Digital registrou um total de 503.266 mil votos, reiterando assim o caráter participativo da população de Belo Horizonte. Seu *site* foi visitado por 192.229 internautas de 23 países. Para ampliar a participação, a Prefeitura colocou à disposição da população 152 centros de inclusão digital – com destaque para os telecentros públicos e comunitários, os postos de Internet municipal (PIMs) e as escolas municipais – que, distribuídos pela cidade, serviram de locais de votação.

A revitalização da Praça Raul Soares foi a primeira obra do OP Digital entregue à população. Considerada um marco referencial no coração da área central de Belo Horizonte, a praça foi construída em 1936 e tombada como patrimônio cultural mineiro, em 1981, pelo Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA). Os investimentos na recuperação do espaço foram da ordem de R\$ 2,6 milhões.

Em 2008, o OP Digital chegou à sua segunda edição, trazendo modificações com vistas ao aperfeiçoamento de sua metodologia. A proposta era viabilizar a execução de uma grande obra viária para a cidade que proporcionasse melhorias no trânsito.

Foram submetidas a votação cinco grandes obras viárias, com custo estimado de até R\$ 50 milhões para a execução do empreendimento vencedor – um aumento de 147% em relação ao OP 2006. A pré-seleção dessas cinco obras viárias foi baseada em estudos realizados pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs), que prioriza as principais obras a serem implantadas para a melhoria da circulação viária, com destaque especial para o transporte coletivo e o pedestre.

A grande novidade dessa edição foi a inclusão do voto mediante ligação telefônica gratuita (0800 723 2201), medida que possibilitou a participação de milhares de cidadãos que não tinham acesso à rede mundial de computadores. A votação pela Internet foi mantida, e o *site* do programa (www.pbh.gov.br/opdigital) garantiu espaço para a participação, o debate e a discussão popular por meio de *chats*, fóruns, uma ferramenta reservada à “opinião do cidadão” e um *e-mail* de contato (“fale conosco”).

O *site* contou ainda com um jogo, “QUIZZ – Conheça BH e as obras de uma maneira divertida”, que mostrava as curiosidades da história da cidade e outras animações relacionadas à localização dos espaços urbanos objeto das obras selecionadas.

A obra vencedora da Praça São Vicente com Anel Rodoviário foi eleita com 40,55% e 54,91% dos votos totais contabilizados pela Internet e por telefone, respectivamente, correspondendo a 42,01% do resultado final.

Do total de votos obtidos pela obra vencedora, 86,76% foram resitrados pela Internet e 13,24% por telefone, atestando o êxito do “0800” como ferramenta de participação de cidadãos sem acesso à Web.

Ao final do processo de votação foram contabilizadas aproximadamente 217.655 visitas ao *site* do programa, com acesso de vários países.

Com o propósito de fomentar a participação popular no processo de escolha de uma grande obra viária e garantir a inclusão digital, a Prefeitura disponibilizou mais de 270 pontos públicos de votação, espalhados por toda a cidade em escolas municipais, telecentros, Pontos de Inclusão Digital, restaurantes populares, nos postos de informação turística da Belotur, na unidade móvel da Prodabel, em secretarias regionais, entre outros locais.

Em parceria com Prodabel, Belotur, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, mais de 800 monitores foram capacitados a auxiliar os cidadãos no uso do *site*. A sociedade civil também se mobilizou, disponibilizando vários outros postos em comércios, salas, escolas, *shoppings*, etc. O OP Digital 2008 confirmou definitivamente a informática como uma ferramenta a serviço da cidadania e da gestão democrática.

A adesão dos belo-horizontinos ao OP Digital reforçou o acerto desse modelo de gestão compartilhada e atestou o caráter participativo da população da capital mineira.

Em 2011, a metodologia do OP Digital passou por modificações. A proposta era viabilizar a execução de nove obras de médio porte, uma em cada das nove regionais da cidade. Foram colocados em votação 36 empreendimentos, com custo estimado, por obra, de R\$ 5.555.000,00 (o que significou a aplicação do mesmo valor do último OP Digital: cerca de R\$ 50.000.000,00) para investimento na cidade. Dado o grande volume de

empreendimentos inscritos, e considerando que na edição anterior o uso da telefonia gratuita representara apenas 10% da votação final, optou-se por não utilizar essa modalidade de escolha. Já o *site* do OP Digital 2008 (www.pbh.gov.br/opdigital) foi customizado, tendo sido ampliados os espaços para participação popular, debate e discussão. Foram incorporadas as redes sociais – Facebook, Orkut e Twitter – e vários outros espaços de compartilhamento.

O processo de votação foi alterado, com a incorporação de mais elementos para garantir sua segurança. O cidadão com domicílio eleitoral em Belo Horizonte precisava passar por três passos para concluir a votação: (1) Informar número do título eleitoral, *e-mail*, confirmar *e-mail*, responder a duas perguntas (faixa etária e gênero) e digitar os caracteres de segurança indicados no *Captcha*; (2) informar um dado aleatório, como zona eleitoral, sessão eleitoral, dia do nascimento, mês do nascimento, data de emissão do título ou os quatro primeiros dígitos do CPF; e (3) escolher os empreendimentos e confirmar a votação. O *site* informava em tempo real o número de votos contabilizados para cada empreendimento, e um *e-mail* de confirmação do voto era enviado ao cidadão.

Acompanhamento e monitoramento do Orçamento Participativo pela população

O acompanhamento da execução orçamentária das obras do OP é de responsabilidade da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (Comforça), eleita no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. Por meio de reuniões mensais, os órgãos executores e de planejamento, técnicos de referência das regionais e demais envolvidos no OP prestam contas à Comissão sobre o andamento dos empreendimentos.

Comforça Regional

A Comforça Regional tem por missão acompanhar a execução dos empreendimentos do OP em nível regional. Seus membros são lideranças comunitárias eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias para monitorar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e a prestação de contas, sobretudo no tocante às definições do Fórum.

Tendo a Comforça função considerada de interesse público, não podem as lideranças que a compõem ser remuneradas, estendendo-se seu mandato da data da realização do Fórum Regional de Prioridades

Orçamentárias até a da conclusão de todos os empreendimentos ali aprovados. Deverão formar a Comissão

– 20% dos cidadãos eleitos em Assembleias Populares presentes ao Fórum;

– 20% dos representantes de entidades e movimentos organizados presentes ao Fórum;

– 20% dos representantes de associações de moradores presentes ao Fórum.

As reuniões da Comforça são abertas a todos os cidadãos, gozando de direito a voto apenas seus integrantes.

Comforça Municipal

A Comforça Municipal, criada em março de 2010, é composta por representantes das Comforças Regionais e da Comforça da Habitação. Ela discute as questões do OP referentes à cidade como um todo, constituindo um grupo mediador entre o Governo e a Comforça Regional. Os processos do OP nela debatidos são encaminhados por seus representantes à Comforça Regional.

Considerações finais

A análise sobre a experiência do OP de Belo Horizonte, experiência de gestão compartilhada entre Governo, Administração Pública e Sociedade Civil, ao longo desses dezenove anos, permitiu observar que o modus operandi dos processos de planejamento e de gestão urbana adotados na cidade foi alterado, e concluir que governar coletivamente gera transparência, melhoria da qualidade de vida, inclusão social, permanência das pessoas nos locais tratados e criou uma nova cidadania na cidade.

Pode-se, portanto, inferir que o OP é um modo de gestão pública municipal que se constituiu num potente mecanismo de democracia participativa. Muitos benefícios foram proporcionados para os moradores e para a cidade de Belo Horizonte como um todo. O aumento da qualidade de vida urbana, verificada pelo IQVU, nos territórios com maior vulnerabilidade social; uma maior redistribuição dos investimentos e da localização dos empreendimentos na cidade, onde 90% da população residem num raio de até 1 km de empreendimentos do OP; a inversão de prioridades para atendimentos objetivos e focais a áreas mais vulneráveis da cidade; ampliação da participação com novos atores sociais (adolescentes, jovens e classe média) e aumento do empoderamento político dos cidadãos e cidadãs belohorizontinos, dentre outros, são alguns resultados observados.

Não obstante, constatou-se que os desafios são muitos e de ordem variadas. No entanto, a necessidade de aperfeiçoamento constante dos processos do OP e o aprofundamento das estratégias para interação da Secretaria Municipal de Planejamento; demais Secretarias e Órgãos diretos e indiretos da Administração Pública em torno do OP e demais instâncias e mecanismos de participação das políticas públicas, tendo-o como parte integrante do sistema de planejamento municipal, bem como o aumento progressivo dos percentuais orçamentários para deliberação no OP pareceram estratégico para continuidade da experiência na perspectiva estudada.

Referências

- CARDOSO, A.L. 1997. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR, ano XI, nos. 1 e 2, Rio de Janeiro, pp. 79-111.
- COSTA, H.S.M. 2000. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Trabalho apresentado no I Congresso de Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte, dez. 2000. Mimeo.
- JACINTO, C. F. MOREIRA, A.S. 2000. A experiência do Orçamento Participativo em vilas e favelas de Belo Horizonte. ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE BELO HORIZONTE. [Online]. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/smpl/PUB_P011/anuario2000.pdf
- JACINTO, C. F. 2003. A experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte: avanços, limites e possibilidades de uma Política Municipal de Habitação. Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador, Brasil.
- _____. 2012. Guia para análise de casos do Orçamento Participativo: Documento interno.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. 2012. Portal do OP - Como Funciona - Processo de realização do Orçamento Participativo. [Online]. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17311&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&2012.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. 2008. Portal do OP - Orçamento Participativo Digital. Disponível em: www.pbh.gov.br/opdigital.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. 1995. Plano diretor de Belo Horizonte. Lei de uso e ocupação do solo; estudos básicos. Belo Horizonte: PBH.
- _____. 2000. Revista Planejar BH, números 3 e 10, B. H: PBH.

O Orçamento Participativo de Vitória

Marinely Santos Magalhães¹

Luciane Aparecida Bolda²

Joana Paula Binda³

Resumo

Este artigo relata a experiência do Orçamento Participativo (OP) de Vitória, com ênfase na edição que debateu os orçamentos dos anos de 2010 e 2011. Apresenta as etapas do processo de debate e elaboração do orçamento público municipal, assim como as regras e os critérios para definição das prioridades de investimento. Descreve os mecanismos e espaços de interlocução e prestação de contas do OP junto à cidade de Vitória e, a partir de uma avaliação das três edições realizadas na gestão do prefeito João Coser, traz algumas ponderações acerca dos avanços e desafios para a consolidação dessa experiência de gestão democrática.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; participação popular; gestão pública; democracia; planejamento participativo.

As experiências de Orçamento Participativo (OP) no Brasil surgiram em um contexto de redemocratização política e de abertura de espaços públicos à participação popular, muitos destes institucionalizados pela nova Constituição Federal. Esse novo modelo contrapõe-se ao planejamento tradicional tecnocrático e normativo, predominante na experiência da administração pública brasileira, cujos resultados já se mostraram ineficazes na construção de relações de corresponsabilidade do cidadão para com a cidade.

Vitória foi uma das primeiras cidades brasileiras a implantar a experiência do OP. Sua trajetória no período de 1989 até 2001, quando foi interrompida, passou por diferentes formas de organização e, muitas vezes, chegou a ser adotada apenas como meio de consulta popular. Dessa instabilidade metodológica destacam-se as mudanças na escolha da base territorial para o debate popular do orçamento: ora os processos baseavam-se em espacialidades mais abrangentes, como as regiões, ora o território de debate limitava-se ao bairro. Essa trajetória reforçou a valorização do debate de demandas pontuais e localizadas, o que levou à fragmentação do planejamento da cidade e à geração de um estoque de obras não executado até o fim das gestões.

Com a retomada do debate popular do orçamento, em 2005, a população manifestou expectativas de resposta às suas demandas, reiteradamente incluídas nos orçamentos anteriores, mas não executadas. O processo nesse primeiro ano da nova gestão, que debateu os orçamentos dos anos de 2006 e 2007, ainda privilegiou o bairro como território de identificação

¹ Secretária de Gestão Estratégica.

² Gerente do Orçamento Participativo de Vitória.

³ Coordenadora de Acompanhamento e Prestação de Contas.

de necessidades de obras ou serviços, gerando, assim, um plano de investimentos de 103 intervenções, estimado, à época, em 150 milhões de reais.

O debate popular do orçamento público não pode se restringir a um levantamento de demandas pela população. Ele deve ser orientado por uma metodologia que possibilite uma visão integrada da cidade e que permita organizar a implantação dos equipamentos e dos serviços públicos de forma a contribuir com o desenvolvimento equitativo de seu território. Além disso, a corresponsabilidade na tomada de decisões deve ser norteada pela análise rigorosa da disponibilidade orçamentária e da viabilidade técnica da execução das demandas apontadas.

A partir dessa concepção, no ano de 2006 foram introduzidos espaços regionais de debate, os chamados “Fóruns Regionais de Delegados”, em que se buscou promover um processo educativo e integrado de reflexão sobre a cidade. Esses fóruns constituíam espaços privilegiados de interlocução com os representantes populares para o acompanhamento da execução do plano de investimentos aprovado em 2005. Essa nova configuração representou a inserção de mudanças processuais, até a adoção, em 2009, do OP regionalizado.

Em 2007, o debate das demandas para os orçamentos dos dois anos subsequentes ainda foi realizado em cada bairro. No entanto, a deliberação sobre as prioridades a serem incluídas no plano de investimentos ocorria nos Fóruns Regionais de Delegados. Nas plenárias de bairro, as demandas eram indicadas e hierarquizadas por meio de votação. Posteriormente e a partir de análises técnicas e orçamentárias, os representantes eleitos definiram o conjunto de prioridades a ser incluído no orçamento anual, que resultou em um plano de investimentos com 74 obras, estimado em 80 milhões de reais.

A terceira edição do OP dessa gestão, realizada em 2009 com o objetivo de debater os orçamentos dos anos de 2010 e 2011, consolidou os espaços de participação direta em territórios mais abrangentes: o que antes era discutido em 79 bairros do Município passa a ser debatido em suas oito regiões administrativas. Essa mudança justifica-se, também, em função da análise do primeiro plano de investimentos do OP, o qual, apesar de reconhecidamente responder a demandas legítimas da população, supera a disponibilidade orçamentária anual do Município. Nele, assumem-se intervenções de grande porte e complexidade, que exigem maior tempo de maturação.

O OP compreende um processo de debate contínuo, que pode ser dividido em duas fases: na primeira, são debatidas e definidas as prioridades que compõem o plano de investimentos para o orçamento de dois anos; na segunda, que ocorre principalmente no ano seguinte, são instituídos espaços

permanentes para acompanhamento e prestação de contas da execução desse plano.

Etapas de debate e elaboração do Orçamento Participativo 2010/2011

O ciclo do OP instituiu duas formas de participação popular: os espaços de participação direta dos moradores da cidade, por meio das chamadas “Plenárias Microrregionais”, e os espaços de interlocução com os representantes eleitos, nos quais estão compreendidos os Fóruns Regionais de Delegados e o Conselho do OP.

Com o propósito exclusivo de realização das Plenárias, as oito regiões administrativas da cidade foram subdivididas em 14 microrregiões, como alternativa metodológica destinada a facilitar a participação do morador. A referência para o debate e a definição das prioridades, porém, foram as oito regiões administrativas.

A divulgação e a mobilização para o processo de debate do OP realizaram-se por meio de instrumentos comuns de divulgação, como televisão, rádio, sonorização volante, outdoors, busdoors, jornais e convites porta a porta. Além disso, foram criados espaços para apresentação e debate das etapas de participação popular e das regras do OP, como a plenária de lançamento e os Fóruns Regionais Preparatórios.

Debate e definição das prioridades

O primeiro momento de debate popular do orçamento ocorreu com os Fóruns Regionais Preparatórios em cada uma das oito regiões da cidade. Seu objetivo foi promover o debate entre os bairros de uma região, na perspectiva de refletir sobre ações necessárias para o enfrentamento dos problemas em comum.

Essa etapa buscou fomentar um processo educativo de compreensão do OP como instrumento de planejamento e gestão, pelo que deveriam as demandas ser analisadas sob a perspectiva do desenvolvimento da cidade em diversos aspectos: social, urbano, ambiental e econômico.

Participaram dessa etapa os delegados do OP das edições anteriores, representantes da sociedade civil nos conselhos locais (escola, unidade de saúde, etc.) e organizações comunitárias.

O resultado desses fóruns foi apresentado nas Plenárias Microrregionais, a fim de orientar o debate sobre as demandas da região. Munidos desses dados, os moradores puderam discutir suas propostas e decidir, por meio de votação, sobre sua ordem de importância.

Com base nessa hierarquização, as equipes da Prefeitura realizaram as análises técnicas e do custo estimado das demandas. Inicialmente foi avaliada a compatibilidade da demanda com a política de cada área, tendo em vista as diretrizes das políticas setoriais debatidas pelos conselhos e conferências municipais específicas, que orientam a implantação da rede de equipamentos e serviços e o ordenamento urbano da cidade.

Posteriormente foram realizadas visitas técnicas, imprescindíveis para a análise de viabilidade, que considerou, além das normas e legislações que orientam o planejamento e a organização do espaço urbano, questões como a compatibilidade do equipamento com as dimensões e características do terreno e uma localização que permitisse o melhor acesso da maioria da população da região.

O resultado dessa análise determinou a fixação das prioridades a serem incluídas nos orçamentos dos anos de 2010 e 2011.,Mas o processo ainda não estava concluído. Fez-se necessária, também, uma análise da capacidade de execução da demanda, considerando seu custo estimado e o recurso disponível para cada região, tendo em vista a disponibilidade orçamentária anual do Município para a assunção de novos investimentos.

O plano de investimentos do OP, que compunha o conjunto de prioridades para os orçamentos dos anos de 2010 e 2011, foi definido nos Fóruns Regionais de Delegados.

Crítérios para distribuição dos recursos

A definição do plano de investimentos do OP deve ser mediada por critérios que visem à promoção da justiça social, contribuindo para a melhoria das condições de vida das populações historicamente excluídas e para o desenvolvimento da cidade com equidade e oportunidades para todos.

Com base nesse princípio e considerando a limitada capacidade dos recursos financeiros em atender a todas as demandas da população, foram definidos critérios para a distribuição dos investimentos.

Assim, as regiões da cidade foram analisadas a partir de indicadores de renda, escolaridade e habitação, importantes balizadores para direcionar a distribuição do volume de investimentos nas diferentes áreas da cidade, com prioridade para aquelas que eram dotadas menor infraestrutura e concentravam populações com menor renda e condições precárias de habitabilidade.

As regiões administrativas da cidade foram classificadas de 1 a 8, conforme os dados de cada indicador. A região com melhor indicador obteve a menor nota, ao passo que a com pior indicador alcançou a pontuação máxima. A somatória das notas resultou em uma cota orçamentária diferenciada para cada região.

Eleição de representantes

Nas Plenárias Microrregionais também foram eleitos os representantes da região que participariam das etapas seguintes do ciclo. O total de representantes era proporcional ao número de moradores credenciados: a cada cinco moradores era possível eleger um delegado.

Os delegados têm o papel de representar sua região na definição das prioridades, não lhes cabendo alterar a hierarquização determinada pelos moradores ou incluir novas demandas. Também compete aos delegados acompanhar e fiscalizar a execução das prioridades aprovadas, participando dos Fóruns Regionais, realizados para debate dos projetos e para prestação de contas.

Além dos Fóruns Regionais de Delegados, foi instituído o Conselho Municipal do OP (COP), eleito entre os delegados. O COP é formado por quatro representantes de cada região, totalizando 32 conselheiros titulares; 11 conselheiros representantes da Prefeitura; e um conselheiro do Conselho Popular de Vitória – todos com seus respectivos suplentes.

O Conselho compreende uma instância de debate permanente, cabendo-lhe analisar as receitas e despesas do Município e os critérios de distribuição dos recursos entre as regiões; homologar o plano de investimentos aprovado nos Fóruns Regionais de Delegados; acompanhar e fiscalizar a execução do OP; articular os Fóruns Regionais de Delegados; e avaliar e debater a metodologia do OP.

Monitoramento e prestação de contas da execução

Após aprovação do plano de investimentos do OP, procede-se à fase de execução, que compreende a elaboração dos projetos, sua orçamentação, licitação e a execução efetiva da obra. Como a cidade dispõe de poucas áreas públicas não edificadas, para a construção ou ampliação de equipamentos como escolas, unidades de saúde ou áreas de lazer faz-se necessária a desapropriação de imóveis. Acrescenta-se, assim, mais uma etapa à execução, que comumente alonga os prazos para o início da obra.

O monitoramento interno dessa execução exige uma organização institucional que integre os diferentes órgãos da Prefeitura, de forma a agilizar seu andamento. Considerando que a maioria das prioridades requer a ação de mais de uma área, foi instituído um comitê formado por técnicos das secretarias envolvidas, que passa a responder pela execução do OP. Esse comitê reúne-se frequentemente para debater e encaminhar as ações necessárias ao andamento das obras e/ou serviços. Além disso, foi implantado um sistema

informatizado que qualifica o fluxo de processos e informações, por meio do qual é possível gerenciar cada etapa da execução.

O novo desenho institucional aprimorou as análises técnicas e orçamentárias das demandas, otimizou a elaboração dos projetos e contribuiu para a consolidação do planejamento participativo na instituição.

Os delegados também acompanham essa execução em reuniões e visitas às obras, assim como por meio da participação periódica nos Fóruns Regionais de Delegados e nas reuniões do Conselho. Todos os projetos básicos, como de escolas, áreas de lazer, unidades de saúde ou aberturas de vias, são apresentados e debatidos com os bairros e/ou regiões. Quando os projetos não são aprovados, pode ser necessária uma revisão pela equipe técnica, desencadeando, assim, novas reuniões até sua aprovação definitiva.

Esse processo de interlocução externa sobre a execução ocorre todos os anos, mas com maior frequência nos anos em que não há debate de novas prioridades. A publicação de informativos e a página do OP na Internet também são instrumentos utilizados para prestação de contas da execução.

Processos educativos dos representantes

Apesar da constatação de que a execução das obras ou serviços aprovados é fundamental, seja para a melhoria da qualidade de vida da população e/ou garantia de acesso a bens e serviços públicos, seja para a manutenção da credibilidade no processo democrático, ela não é suficiente. Faz-se necessário envidar esforços em um processo de formação dos atores envolvidos, disseminando o OP como um importante instrumento para construção de novas relações com o Estado, fundamentadas na noção de direitos, de corresponsabilidade com a gestão da cidade e com a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, são disponibilizados aos delegados processos de formação em duas etapas, representadas por (1) caravanas, que buscam proporcionar elementos para a compreensão da complexidade de planejar e dotar a cidade de infraestrutura e de equipamentos públicos necessários, além de promover um debate sobre as desigualdades sociais e o quanto essa realidade deve orientar o planejamento dos investimentos públicos; e por (2) cursos sobre temas envolvendo participação popular, democracia, políticas públicas, orçamento público e etapas da execução.

Mais do que isso, porém, o principal desafio não consiste apenas em implementar processos formais de capacitação; implica também assumir um papel político-pedagógico capaz de estimular e fortalecer práticas associativas democráticas, sob a ética da justiça social e do direito à cidade.

Considerações finais

Muitos são os desafios para a consolidação de uma gestão democrática, sobretudo no que se refere à abertura de espaços de participação popular para a elaboração e o controle do orçamento público. Destacam-se aqui, tendo em vista a experiência do OP em Vitória, algumas questões que, apesar dos avanços já obtidos, requerem aprofundamento.

Em primeiro lugar, é necessário internalizar na gestão e nas diversas representações sociais o OP como ferramenta de planejamento participativo, e não apenas de aferição de prioridades. Essa internalização requer, entre outras medidas, o manejo adequado de um conjunto de critérios técnicos e legais, análise da oferta e ampliação de serviços e a observância da disponibilidade orçamentária do Município.

Para tal, faz-se necessário aprimorar a integração com outros instrumentos de planejamento e gestão da cidade, como o Plano Diretor Urbano, os planos locais integrados nas áreas das poligonais do programa “Terra Mais Igual”, o plano diretor de drenagem urbana, entre outros. Isso significa definir as prioridades do OP como parte de projetos estruturantes da cidade em suas diversas áreas, superando a alocação de recursos em ações isoladas e pontuais e conectando a discussão do orçamento com as demais questões que dizem respeito ao desenvolvimento urbano, social, ambiental e econômico da cidade.

Assim, é preciso afirmar o OP como um processo interdependente e integrado, que somente se realiza a partir de uma ação de governo.

Em segundo lugar, é necessário definir uma estratégia que amplie a participação de setores da sociedade que hoje não ocupam os espaços de debate ou o fazem ainda de forma insuficiente. Considerando que o planejamento e a organização dos serviços e dos equipamentos públicos são realizados tendo como referência os territórios da cidade, é imprescindível incorporar os diferentes interesses presentes nesses territórios, buscando superar uma visão fragmentada, parcial, que não expresse de forma adequada a complexidade dessas áreas e das demandas sociais nelas existentes.

Em terceiro lugar, e não menos importante, é indispensável o investimento na consolidação de espaços contínuos de formação dos atores envolvidos, a fim de contribuir para os processos de auto-organização das entidades representantes dos segmentos da sociedade civil, tendo como perspectiva a preservação da autonomia dessas organizações, que cumprem papel de fundamental relevância no controle social das instituições públicas, mas, sobretudo de aprimoramento e aperfeiçoamento da democracia em nosso país, em particular na cidade de Vitória.

Referências

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARLOS, Euzineia. Orçamento Participativo em Vitória/ES: sob o signo da participação neoliberal. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, mai. 2007.
- _____. Democracia e justiça redistributiva: estudo comparado das experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra (ES). Geografares. Revista do Departamento de Geografia, v. 5, Vitória: EDUFES, 2006, p. 125-137.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3. ed., 2001.

“Se pá, não era!”: relações geracionais e adultocentrismo no Orçamento Participativo de Porto Alegre¹

João Paulo Pontes²

Resumo

Com o processo de redemocratização das instituições políticas brasileiras, ampliaram-se iniciativas visando à participação da sociedade civil em decisões públicas. Nesse contexto, o Orçamento Participativo (doravante OP) de Porto Alegre possibilita formalmente a participação cidadã no planejamento dos recursos públicos da cidade. Observam-se, no entanto, baixos índices de participantes com idades de até 25 anos, índices esses ainda menores nas instâncias de maior representatividade e poder de decisão. Tal fato reforça um volume crescente de análises acerca do desinteresse da maioria das pessoas tidas como jovens em instituições democráticas, em detrimento de formas não tradicionais e institucionalizadas de exercício da cidadania. De ressaltar, porém, que muitas dessas análises reproduzem concepções substancialistas, essencialistas e naturalizadas ao definir a juventude como período de transição entre infância e vida adulta. Paradoxalmente, sustenta-se aqui um deslocamento epistemológico, considerando-se o objeto como socialmente construído e estruturalmente situado na dimensão das relações geracionais – relações essas forjadas em exercícios de poder e dominação, distintas nos variados contextos.

Palavras-chave: Relações geracionais; adultocentrismo; participação; Orçamento Participativo.

O tema da participação juvenil em processos sociais e políticos tem sido objeto de um número crescente de abordagens.³ A análise mais recorrente é a de que, em sua expressiva maioria, os agentes compreendidos como jovens estão, por um lado, vivenciando uma espécie de desinteresse em relação às instituições democráticas e, por outro, inventando ou reinventando formas não tradicionais e não institucionalizadas de exercício da cidadania.⁴

Boa parte das pesquisas tem buscado compreender as especificidades do que é ser/estar jovem nos dias de hoje, suas diferentes realidades sociais, as formas como os jovens e as jovens vivenciam a condição juvenil e como se relacionam com a política. Entretanto, é criticável a

¹ Versão resumida do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, tendo sido orientado pelo Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi, e sua Banca de Avaliação composta também pelo Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda e pelo Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

² Bacharel em Ciências Sociais, mestrando em Sociologia e integrante do Grupo de Pesquisas Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (UFRGS). <http://paginas.ufrgs.br/democraciaparticipativa/> joaoppontes@gmail.com.

³ Em espaços formais e informais, instituições de ensino, organizações da sociedade civil, meios de comunicação de massa, pesquisas, na definição de estratégias partidárias, na formulação de políticas públicas, etc.

⁴ Destacadamente, em expressões e organizações artístico-culturais, ONGs e ativismo digital, tendo como principais temas de associação as lutas pela garantia dos Direitos Humanos (especialmente, gênero, sexualidade, raça/etnia e meio ambiente). O movimento estudantil brasileiro, tão expressivo nas décadas de 1960 e no período 1977-85 (na luta contra a ditadura militar), além da década de 1990 (movimento “caras pintadas”, no processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo), hoje passa por um quadro de refluxo de mobilização. Sobre esse tema, ver Mische (1997), em que pese a mistificação proposta pela autora em seu entendimento sobre a juventude (reproduz o essencialismo psicologizante), bem como Abramo (1997) e Sposito (2000).

essencialização que muitas concepções reproduzem com suas definições: ao definir a juventude de forma isolada, substancialista e naturalizada, deixam escapar a dimensão relacional e histórica do objeto em questão, mergulhando assim na *doxa*, no senso comum.⁵

Juventude é uma invenção, uma construção social. Bourdieu (1983, p. 112) polemiza: “é apenas uma palavra”.⁶ Em um primeiro momento, é necessário reconstruí-la historicamente. Em quais condições surge a ideia de juventude como um período da vida? Imbricada em quais relações de poder é produzida a periodização da vida em estágios evolutivos? Por quais transformações tem passado? O paradoxo⁷ sustentado aqui é o de que a construção social das juventudes consiste em um fenômeno estruturalmente situado na dimensão das relações geracionais, relações essas forjadas em exercícios de poder e dominação, sendo distintas em contextos de classe, relações de gênero, etnia, etc.

Com o processo de redemocratização das instituições políticas brasileiras, inúmeras inovações têm sido desenvolvidas com o intuito de garantir e promover a ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas. Dessarte, ao tratar do tema da participação de agentes entendidos como jovens, surge como fundamental a ênfase na dimensão relacional em que se produzem e reproduzem, nas próprias instituições democráticas, discursos sobre as gerações – expressos, entre outras formas, nas representações sobre a juventude e nas concepções sobre o curso da vida.⁸

Em se tratando de uma esfera pública de cogestão que possibilita formalmente a participação de qualquer cidadã e cidadão da cidade com no mínimo 16 anos, como compreender os baixos índices de participantes com idades inferiores a 25 anos nas principais instâncias de decisão do OP de Porto Alegre? Os dados produzidos em pesquisa coordenada por Luciano Fedozzi (2007) indicam uma predominância das gerações mais velhas sobre aquelas hoje hegemonicamente identificadas como de jovens,⁹ ampliando-se

⁵ Consequentemente, ao tentar entender o porquê da baixa participação de jovens em instituições democráticas utilizando-se de categorias estanques/desistorizadas para lhes definir, acabam legitimando e reproduzindo discursos que justamente impedem e/ou desestimulam a própria participação supostamente pretendida.

⁶ Alguns textos produzidos sobre juventudes no Brasil apresentam críticas a postura de Bourdieu sobre o tema. Entretanto, boa parte cita apenas este título polêmico dado a uma entrevista, sem dialogar com as demais questões apontadas pelo autor.

⁷ “Não no sentido de aproximação à *doxa*, mas no outro sentido do prefixo grego *pára*: isto é, no de oposição à *doxa* dominante” (PAIS, 1990, p. 139).

⁸ Estariam tais instituições marcadas pelo adultocentrismo como discurso ideológico de legitimação da gerontocracia? Além disso, faz-se necessário, ainda, o questionamento quanto às demais condições sociais possibilitadas diferentemente para a pluralidade de grupos tidos como juvenis, tais como capital econômico, social, cultural, político, etc., o que certamente complexifica (e quem sabe inviabiliza) a possibilidade de unificação de tais realidades e disposições em uma única categoria.

⁹ “A idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável, [...] o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotados de interesses comuns e relacionar estes

radicalmente tal predominância conforme as instâncias contam com maior grau de representatividade e atribuições de poder.¹⁰ Esses dados indicam a possibilidade de que a participação em condições de igualdade, pressuposto básico da democracia, possa estar sendo obstruída no OP de Porto Alegre em favor da reprodução da dominação tradicional gerontocrática.¹¹

O tema desta pesquisa consiste, portanto, nas relações de poder exercidas entre as gerações no contexto das inovações participativas institucionalizadas.

O objeto empírico é delimitado pelas relações de poder estabelecidas entre as gerações participantes do OP de Porto Alegre – especificamente, no Fórum Temático de Cultura, no Fórum da Região Centro e no Conselho do Orçamento Participativo (COP), conforme será justificado adiante.

O problema que norteia a investigação é formulado por meio das seguintes perguntas sociológicas. O OP de Porto Alegre é marcado pelo adultocentrismo como valor hegemônico e pela dominação gerontocrática? As dinâmicas de relações entre os participantes do OP contribuem para a configuração de uma preponderância etária, intensificada conforme maior o grau de poder de suas instâncias representativas? Quais os capitais e as estratégias que estruturam as disputas de poder no OP, especificamente no tocante às relações geracionais? O desenho institucional, os procedimentos adotados e as regras do OP contribuem para a legitimação e a reprodução da gerontocracia e obstaculizam o aprofundamento da democratização nessa inovação participativa?

interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente” (BOURDIEU, 1983, p. 113). De acordo com a postura ontológica e epistemológica sustentada, não será feita uma definição do que é juventude, mas esse conceito será utilizado em referência a seus diversos usos, em seus variados contextos (como um conceito êmico), sem a utilização de aspas. Estatisticamente, será usada a faixa entre 16 e 25 anos, ou até 29 anos, de acordo com os propósitos explicitados.

¹⁰ Mesmo representando 24,3% da cidade (IBGE, 2000), as pessoas com idades entre 16 e 25 anos somam 19% do total de participantes do OP, percentual que cai a 8,1% nos Fóruns de Delegados (instância intermediária de representação), chegando a apenas 1,7% no Conselho do Orçamento Participativo (instância máxima de representação e decisão). Portanto, entre os conselheiros e as conselheiras, há uma defasagem de 22,6% em relação ao percentual da população de pessoas entre 16 e 24 anos na cidade de Porto Alegre; e, por outro lado, uma preponderância de quase 70% de participantes entre 42 e 60 anos, sendo que representam pouco menos de 30% da população da cidade.

¹¹ Segundo Fedozzi (2009, p. 29-30), “[...] as práticas da democracia participativa não criam, por si só, oportunidades equânimes entre os grupos e indivíduos. Existem situações desiguais e assimétricas que constituem a estrutura social do país e a realidade local e que exercem forte tendência de se reproduzir – não mecânica ou deterministicamente – em situações constituídas por um espaço comum para a tomada de decisões. No caso do OP aqui ilustrado, isso significa que essa inovação democrática reproduz, em parte, algumas desigualdades oriundas da disposição diferenciada ocupada no espaço social pelas camadas sociais, em função dos capitais socioeconômico, cultural e social. [...] A pressuposição da igualdade de condições e de tratamento igual entre desiguais incorre em contradição com o objetivo de transformar o processo de participação em “Escola de Cidadania”.

A pesquisa tem como objetivo principal identificar os tipos de relações estabelecidas entre as distintas gerações que compartilham o espaço comum formado pelo OP como instituição inovadora de democracia participativa.

Especificamente, pretende-se identificar e analisar os significados atribuídos ao curso da vida, à ideia de juventude e à participação de agentes tidos como jovens no OP e suas instâncias representativas; reconhecer e analisar a disposição objetiva dos agentes nas estruturas hierárquicas a partir das classificações etárias; analisar o desenho institucional, os procedimentos e as regras do OP de Porto Alegre à luz das possibilidades e dos constrangimentos à participação das diferentes gerações, bem como à efetivação dos princípios normativos da democracia deliberativa, como serão apresentados; por fim, contribuir para a reflexão crítica sobre a promoção da equidade entre os participantes e as participantes do OP, bem como para o aprofundamento da democratização no âmbito das inovações institucionais participativas.¹²

A hipótese que orienta a presente investigação é a de que as relações de poder exercidas entre as gerações no OP de Porto Alegre são marcadas pelo adultocentrismo, sendo essa concepção objetivada e legitimada mediante estratégias de reprodução das hegemônicas representações evolucionistas acerca do curso da vida e da noção de juventude como um período de preparação para a vida adulta – momento compreendido como o de reais condições para o exercício pleno e responsável da cidadania. Tal concepção é também manifestada nas lógicas discursivas e nas demais configurações simbólicas que reforçam modelos hegemônicos de atuação, notadamente contrários às linguagens socialmente associadas às juventudes.¹³ A dominação geracional é também favorecida no próprio desenho institucional, nos procedimentos e nas regras vigentes no OP, os quais se tornam obstáculos

¹² Infelizmente, uma perspectiva relacional, construtivista e crítica ao adultocentrismo e à gerontocracia pouco tem mobilizado discursivamente os movimentos sociais brasileiros, inclusive os ligados às pautas juvenis. Boa parte reforça estereótipos e generalizações mistificadoras, tais como disposição, determinação, garra, rebeldia, preparação, futuro, criatividade, etc.

¹³ Dessa forma, o título do trabalho representa metaforicamente a seguinte construção: “se pá”, na linguagem corrente de alguns grupos entendidos (e que se podem entender) como juvenis, significa uma condição (“se”) que, dependendo de um ou mais fatores (“pá”), pode gerar um posicionamento positivo (“era”) ou negativo (“não era”). Portanto, a hipótese apresentada neste trabalho é a de que, se (“se”) marcada por valores e práticas adultocêntricas (“pá”), a participação desses grupos em instituições democráticas não seria por eles desejada (“não era!”). Por outro lado, pode também representar o posicionamento dos agentes orientados pelo adultocentrismo que, ao categorizar uma ou um participante, se (“se”) identificassem a utilização dessa linguagem como juvenil (“pá”), combateriam e/ou desestimulariam sua participação em instâncias com maiores atribuições de poder (“não era!”). “Se pá, não era!” sintetiza a perspectiva relacional da participação juvenil em instituições democráticas marcadas pelo adultocentrismo e pela dominação gerontocrática.

ao aprofundamento da democracia e à efetivação dessa inovação institucional participativa como modelo de democracia deliberativa.

1. Objeto de estudo, metodologia e técnicas de investigação

Ao todo, o OP conta hoje com um desenho institucional composto por seis Assembleias Temáticas e 17 Assembleias Regionais. Cada ciclo do OP tem a duração de um ano,¹⁴ sendo organizado em três etapas.¹⁵ Devido à amplitude numérica de participantes do OP de Porto Alegre, a opção metodológica foi limitar o campo amostral especificamente aos participantes e às participantes das Assembleias Temática de Cultura, Regionais (nesse caso, Região Centro) e do COP.¹⁶

¹⁴ Fundamentalmente, em razão de ser esse o período de planejamento e execução do orçamento público.

¹⁵ Na primeira etapa, são realizadas Assembleias no âmbito de cada Região e de cada Temática. Todos os cidadãos e todas as cidadãs da cidade com mais de 16 anos podem participar das Assembleias, com direito a voz e a voto (trata-se, portanto, do momento em que se realiza a democracia direta). São eleitas as diretrizes orçamentárias (que nortearão o planejamento do próximo ano), bem como dois conselheiros(as) titulares e dois suplentes para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Na segunda etapa do ciclo, são formadas as instâncias institucionais de participação, todas compostas por representação: 17 Fóruns Regionais e seis Fóruns Temáticos de Delegados e Delegadas (instâncias intermediárias), mais o Conselho do Orçamento Participativo (instância máxima de decisão). Os Fóruns Regionais e Temáticos são compostos pela representação dos participantes e das participantes da primeira etapa, em uma proporção de 1 delegado(a) para cada 10 participantes (cada organização – associação de moradores, clube de mães, escola, ONG, sindicato, etc. – indica quem lhes irá representar). Os Fóruns reúnem-se periodicamente ao longo do ano (pelo menos uma vez por mês), tendo como pauta apresentar as demandas e escolher (por consenso ou por votação) as políticas (obras, serviços, projetos, etc.) que irão compor o Plano de Investimentos (PI) dos recursos públicos do ano seguinte (com base nas diretrizes definidas nas Assembleias); acompanhar a execução das demandas decididas no ano anterior; bem como tratar dos temas discutidos no COP (como o regimento, as questões orçamentárias, etc.), orientando assim os posicionamentos de sua representação no COP. Por último, o COP é instância máxima de decisão, sendo composto pelas representações eleitas nas Assembleias Regionais e Temáticas, e reunindo-se a cada semana (recentemente as reuniões passaram a ser quinzenais). Na terceira etapa, o objetivo é discutir e aprovar os planejamentos orçamentários do próximo ano: a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e o PI (Plano de Investimentos). O Regimento Interno do OP é discutido anualmente, nos Fóruns e no COP, sendo decidido nessa instância máxima de representação. Para mais informações sobre o desenho institucional e a metodologia do OP, consultar Fedozzi (1997).

¹⁶ A opção por uma Temática e por uma Região se deve ao fato de que cada uma delas tem objetos de orientação orçamentária relativamente distintos: as Temáticas definem prioridades para temas específicos (educação, esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; meio ambiente; circulação e transporte; assistência social e saúde), ao passo que as Regiões tratam da definição de suas prioridades territoriais, mas no âmbito do conjunto de políticas públicas. Portanto, essa escolha possibilita algumas comparações em relação aos espaços de atuação e aos objetivos da participação sob o ponto de vista dos agentes em associação às suas faixas etárias, mesmo que sem a possibilidade da construção de generalizações a partir de apenas duas unidades (comparações podem ser feitas apenas em caráter exploratório). Dentre os Fóruns Temáticos, a escolha pelo de Cultura é justificada em razão da proximidade construída em anos anteriores, e pelo fato de contar essa Temática com o maior percentual de participantes com até 25 anos (30%), comparativamente às demais Temáticas e até Regiões (Fedozzi, 2007, p. 25). Dentre os Fóruns Regionais, a escolha pelo Centro explica-se fundamentalmente por sua facilidade de acesso, tendo em vista os escassos recursos disponíveis para a pesquisa empírica. Finalmente, a opção pelo Conselho do Orçamento Participativo é justificada pelo fato de ser ele a instância máxima de decisão, contando com alto grau de representatividade. Os *loci* de investigação foram delimitados no âmbito do Fórum Temático de Cultura, do Fórum da Região Centro e do COP em razão de que tais instâncias pressupõem a condição de

O método de investigação adotado nesta pesquisa valeu-se de técnicas quanti-qualitativas – especificamente, observação participante e, fundamentalmente, questionário estruturado, de tipo *survey*.¹⁷

A principal técnica utilizada foi a aplicação de questionário junto aos participantes e às participantes do Fórum de Delegados e Delegadas da Temática de Cultura e da Região Centro, bem como do Conselho do Orçamento Participativo (COP), em um total de 83 casos, sendo 20 (24,1%) na Temática de Cultura, 36 (43,4%) na Região Centro e 27 (32,5%) no COP.

Todas os delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras presentes às reuniões foram convidados a contribuir, sem que fosse realizado nenhum tipo de amostragem adicional.¹⁸ As respostas foram informadas por meio de autopreenchimento individual, sendo todas as perguntas objetivas.¹⁹ As respostas foram agrupadas e categorizadas de acordo com o referencial analítico e com os objetivos da presente pesquisa.²⁰ A investigação teve um caráter exploratório, não assumindo a pretensão de apresentar dados conclusivos e generalizáveis acerca do tema em apreço.

2. Relações geracionais como questão sociológica

Para Karl Mannheim (1982), os indivíduos operam estruturalmente, por meio de uma espécie de dialética interna em que, a partir de um contato original com a herança acumulada, formam estratos de consciência. Todas as experiências posteriores tendem então a receber seu significado desse conjunto original, quer apareçam como verificação e finalização dele, quer como sua negação e antítese. Ter nascido em uma mesma época, mas em contextos

participação continuada ao longo de todo o ano, em reuniões com periodicidade até semanal (como é o caso do COP e da Região Centro), diferentemente das Assembleias, que ocorrem em uma única data durante o ciclo anual do OP. Entretanto, algumas observações foram produzidas nas Assembleias da Temática de Cultura e da Região Centro, sendo utilizadas quando das análises do desenho institucional, das regras e dos procedimentos realizados nessas ocasiões.

¹⁷ Segundo Baquero (2008, p. 41), “este processo de saber como as pessoas pensam sobre determinados assuntos, aliado a técnicas sistemáticas específicas de análise, caracterizam a pesquisa tipo ‘survey’. Neste sentido, tudo o que se pode dizer é que ‘surveys’ estão preocupados com as características demográficas, o ambiente social, as atividades ou as opiniões e atitudes de um grupo de pessoas”.

¹⁸ É importante destacar que algumas pessoas (cerca de cinco, ao todo) não se dispuseram a responder às questões, assim como o fato de que aquelas ausentes não tiveram a possibilidade de fazê-lo posteriormente, já que o questionário foi aplicado em apenas uma reunião de cada um dos *loci* de pesquisa (todas as reuniões ocorrendo no segundo semestre de 2010). Trata-se, portanto, de uma amostragem aleatória dentro do universo de participantes em cada uma das referidas instâncias.

¹⁹ O questionário, composto por 48 questões, abordava aspectos sociodemográficos; associativismo, trajetória de participação, expectativas e instância de participação no OP; opiniões sobre o OP e critérios para participação em instâncias representativas; opiniões sobre o curso da vida e suas classificações; significados atribuídos à juventude; e avaliações sobre a participação de jovens no OP e no tecido associativo.

²⁰ A verificação de frequências e de cruzamentos de dados quantitativos foi realizada com o *software* SPSS. Para alguns cruzamentos utilizou-se o teste de Chi-quadrado (*Pearson Chi-square*), a fim de verificar existência de associação estatística significativa.

socioculturais muito diferentes (ser de uma mesma geração em sentido etário²¹), ou viver as mesmas situações históricas e sociais, mas em diferentes estratos de consciência, não faz com que os indivíduos compartilhem de uma mesma situação de geração: “o que realmente cria uma situação comum é elas estarem em uma posição para experienciar os mesmos acontecimentos, dados, etc., e especialmente que essas experiências incidam sobre uma consciência similarmemente ‘estratificada’” (*ibidem*, p. 79-80). O fato de pertencer à mesma situação de geração proporciona aos indivíduos

uma situação comum no processo histórico e social e, portanto, os restringe a uma gama específica de experiência potencial, predispondo-os a um certo modo característico de pensamento e experiência e a um tipo característico de ação historicamente relevante (*ibidem*, p. 72).²²

Em resumo, a definição que Mannheim atribui ao conceito de situação de geração constitui-se como uma importante contribuição ao entendimento das dinâmicas por meio das quais as estruturas simbólicas e materiais socialmente construídas são transmitidas, interpretadas, reproduzidas e reelaboradas pelos agentes sociais no que diz respeito às semelhantes e às diferentes posições em que estes se situam frente às sucessões geracionais, aos contextos históricos e ao espaço social, bem como às contingências e limitações que lhes são relacionadas.²³

²¹ O autor estabelece uma distinção entre as categorias “geração”, em sentido etário, e “situação de geração”, como apresentado acima. Destaca-se que o conceito de geração é utilizado no âmbito desta pesquisa em referência ao que Mannheim (1982) define como “situação de geração”.

²² Um exemplo ilustrativo dessa perspectiva pode ser identificado na efervescência política e cultural produzida por inúmeros estudantes ao redor do mundo no conhecido “Maio de 68”. Pode-se considerar que essa efervescência teria sido fortemente influenciada pelo choque de gerações. De um lado, estariam gerações fragilizadas com os traumas de duas grandes guerras mundiais, na tentativa de manter intactas as relações sociais que sustentassem a aparente calma do momento. De outro, gerações mais novas teriam tido as condições de, a partir da segregação institucional imposta pelo processo de educação formal, estabelecer laços sólidos de convívio e produção de reflexões, posicionamentos políticos e estilos de vida compartilhados. Para estas, o horizonte de possibilidades se apresentou como de radical negação do *status quo*, marcado pelo conservadorismo moral, econômico e político, e representado pelas figuras do pai, do professor, do padre, do patrão e do chefe político. Um dos elementos importantes da contribuição de Mannheim (1982) é a possível reflexão de que essa reação se apresentou de diferentes formas, conforme os diferentes contextos sociais (nos diferentes países, por exemplo) e os diferentes estratos sociais (classe, raça/etnia e gênero, por exemplo) – sendo que, inclusive, a própria efervescência não foi vivida por todos os agentes de mesma geração (no sentido do período de nascimento), expressando assim a diferença entre geração e situação de geração proposta pelo autor.

²³ Helena Abramo (1994) sintetiza essa noção ao propor que o conceito de geração “tematiza a possibilidade de problematização da herança cultural e a produção de um estilo peculiar de ‘sentir, pensar e agir’ por parte dos jovens de cada contexto histórico particular” (p. 46). Entretanto, segundo Bourdieu (1983, p. 113), não podemos esquecer que “somos sempre o jovem ou o velho de alguém. É por isso que os cortes, seja em classes de idade, seja em gerações, variam inteiramente e são objetos de manipulação”. A limitação de Mannheim (1982), seguido por Abramo (1994), reside em definir juventude em associação com o conceito de geração, tendo como base os supostos estágios da vida. Ao fazê-lo, negligencia o fato de que tais marcadores são produtos de construções sócio-históricas que variam em diversos contextos (culturais, econômicos, das relações de gênero, etc.), não existindo em alguns deles, inclusive: “Margaret Mead, a partir de observações que fez nas Ilhas Samoa, defende a idéia de que a adolescência é um fenômeno de sociedade, e que pode ser

Em todo contexto social e histórico são inúmeras as representações que cada geração faz de si, das demais e do curso da vida, como conseqüentemente são múltiplas as possibilidades, limitações e características que podem assumir e construir. Fundamentalmente, os recortes que distinguem uma geração das demais são, eles próprios, construções sociais e, portanto, arbitrários. Trata-se, pois, de relações de poder, força, hierarquia, dominação e desigualdade, havendo ou não consciência por parte dos agentes nelas envolvidos.

3. Construção social do adultocentrismo na modernidade

A maior parte das pesquisas²⁴ e dos desenhos de políticas públicas trata de definir a juventude como um período da vida de transição entre a infância e a idade adulta, delimitado por alguns indicadores – biológicos (ligados principalmente à puberdade e às disposições físicas), psicológicos (como as crises decorrentes da passagem de um estágio de vida ao outro, do recebimento de novas atribuições, da experimentação da sexualidade, da construção de identidades, etc.), sociais (saída da educação formal e entrada no mercado de trabalho, acompanhada da saída da família de orientação e constituição da família de reprodução), culturais (construção de estilos de vida e linguagens especificamente juvenis, representados por gostos musicais, formas de falar, roupas, acessórios, etc.), político-filosóficos (definição de posicionamentos sobre relações, valores, crenças, instituições sociais, etc.) – bem como pela combinação de dois ou mais desses elementos. Em geral, recorre-se à perspectiva demográfica (as classificações etárias como indicadores) para a construção de levantamentos e análises macrosociológicas, no desenho de políticas públicas, entre outros usos.²⁵ Conseqüentemente, tais abordagens limitam-se a observar o fenômeno juventude isoladamente, de forma substancialista, buscando defini-lo com base em suas supostas características essenciais, intrínsecas, naturais, dadas *a priori*. Logo, são abordagens deslocadas da dimensão estrutural e histórica na qual o objeto é construído e reproduzido,²⁶ – no caso aqui considerado, as relações geracionais.²⁷

inexistente em algumas dentre estas – conforme essa autora, este é o caso nessas ilhas” (EMMANUELLI, 2008, p. 29).

²⁴ Por exemplo, Eisenstadt (1976), Mannheim (1982), Foracchi (1972), Levi e Schmitt (1996), Mische (1997) e Dick (2003).

²⁵ Em 1985, Ano Internacional da Juventude, a Assembleia Geral das Nações Unidas definiu jovem como constituindo o grupo de pessoas com idade entre 15 e 24 anos. O Estado brasileiro instituiu essa faixa etária como orientadora das políticas públicas de/para/com juventudes (BRASIL, 2005).

²⁶ O principal avanço das teorias feministas, nesse sentido, é deslocar do debate toda e qualquer tentativa de essencialização para delimitação de supostas características comportamentais de mulheres e sua associação com instituições específicas. Opera-se, portanto, na valorização da dimensão simbólica e nas relações de

A ideia de que o curso da vida é marcado inevitavelmente por avanços evolutivos é hoje hegemônica, estando fortemente naturalizada no imaginário social e manifestada em pesquisas acadêmicas. A introdução que Eisenstadt dá à sua obra *De geração a geração* (1976), considerada uma das principais referências no tema, serve como exemplo dessas concepções.²⁸ A passagem por determinadas experiências inevitavelmente propiciaria aos agentes as condições necessárias para melhor se posicionarem diante de experiências semelhantes, o que pode ser caracterizado como expressão do empirismo cientificista típico da modernidade.²⁹

Segundo o historiador Ariès (1978), a França medieval não dispunha de estruturas classificatórias organizadas em termos de grupos etários. Até por volta do século XII, não havia uma imagem da infância como a que temos hoje.³⁰ Foi a partir de um conjunto de modificações estruturais que

poder constitutivas de estruturas de oposição entre feminino e masculino que extrapolam o sexo de nascimento (portanto, tanto mulheres quanto homens podem agenciar *performances* masculinas e femininas – cada contexto social atribui os mais diferentes significados às relações de gênero). Sobre o tema das teorias feministas, ver Scott (1990).

²⁷ Por outro lado, são ainda criticáveis mesmo do ponto de vista empírico, na não considerada desconexão entre indicadores etários e a realidade concreta em que vivem inúmeros grupos de indivíduos entendidos como jovens nessas mesmas perspectivas. No Brasil, por exemplo, compreender juventude na linearidade família de orientação → escola → universidade → estágio → trabalho → família de reprodução indica a posição de classe de boa parte da produção acadêmica: segundo pesquisa realizada em 2003 pelo Projeto Juventude/Instituto Cidadania (Abramo, Branco, 2005), mais da metade (53,2%) das pessoas entre 15 e 24 anos não estava estudando. Paralelamente a isso, cerca de 68% estavam trabalhando (36%, sendo que, destas, 60% no mercado informal) ou já haviam trabalhado (32%). Entre as pessoas inseridas nessa faixa etária, 14% (9% dos homens e 18% das mulheres) não moravam com os pais (ou padrastos), com as mães (ou madrastas) e/ou com adultos mais velhos. Quase um terço (29%) das mulheres nessa idade viviam com filhos, número percentualmente três vezes maior que o de homens na mesma faixa etária (9%). É importante demarcar o machismo presente inclusive na tradição burguesa: as mulheres passaram a ter o direito de acesso às instituições de ensino muito tempo depois dos homens. Por longo período (e mesmo hoje, em muitos contextos), o único percurso possível das mulheres era (ou é) a passagem da família de orientação para a de reprodução, da infância à vida adulta.

²⁸ “A idade e as diferenças etárias estão entre os mais básicos e cruciais aspectos da vida humana, determinantes do destino humano. Durante sua vida, todo ser humano passa por diferentes fases etárias e, em cada uma, adquire e usa diferentes capacidades biológicas e intelectuais. Cada fase, nesta progressão, constitui um passo irreversível no desenrolar de sua vida, desde o começo até o seu final. Em cada fase executa diversas tarefas e assume diversos papéis em relação a outros membros de sua sociedade: de criança, ele torna-se pai; de aluno, professor; de jovem vigoroso, transforma-se num adulto que envelhece gradualmente” (*ibidem*, p. 1).

²⁹ Para Groppo (2000), “originada da cultura e da sociedade ocidental, capitalista, burguesa, liberal, etc. do século XIX, a nossa concepção de juventude ainda é marcada por caracteres definidores e legitimadores cientificistas, baseados em uma noção evolucionista do ser humano e das coisas, ou seja, uma concepção em que o ser humano é pensado como indivíduo que, biológica, mental e socialmente, evolui da fase infantil à fase adulta, sendo a juventude uma fase intermediária” (*ibidem*, p. 271).

³⁰ Segundo Ariès (1978, p. 50), “até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para infância nesse mundo. [...] Na Idade Média, no início dos tempos modernos, e por muito tempo ainda nas classes populares, as crianças misturavam-se com os adultos assim que eram consideradas capazes de dispensar a ajuda das mães ou das amas, poucos anos depois de um desmame tardio” (*ibidem*, p. 273).

se passou a atribuir a esse período específico da vida a necessidade de uma espécie de reclusão, quando então seria transmitida às novas gerações uma série de conhecimentos produzidos pelas gerações de até então. Ariès identifica na educação institucionalizada um importante mecanismo de produção de novas relações entre as gerações.³¹ Portanto, não se tratava apenas de compartilhamento de conhecimentos: por certo também estava em jogo a reprodução dos conhecimentos tidos como legítimos – a manutenção do *status quo*.

Nesse sentido, a construção social de estágios específicos da vida está diretamente imbricada em um conjunto de aspectos que configuram o contexto social da modernidade. Para Debert (2004), um aspecto particularmente relevante desse conjunto são as transformações econômicas que caracterizam a passagem do modo de produção feudal ao capitalismo.³² Da mesma forma, a estrutura social em transformação na modernidade reconfigura os domínios de atuação do Estado, que passa a tratar de questões antes circunscritas à esfera privada e familiar como problemas de ordem pública. O Estado passa, assim, a regulamentar as etapas da vida. Os valores simbólicos orientadores da lógica social deslocam-se gradativamente da visão holista típica da Idade Média para as perspectivas individualistas da modernidade, promovendo a institucionalização e a burocratização do curso da vida mediante sua cronologização (*ibidem*, p. 14-15).

A ideia de que os indivíduos encontram-se em um processo evolutivo legítima e reproduz o mito liberal da mobilidade social: “crescer”, “melhorar”, “qualificar-se” são ideais hegemônicos, almejados socialmente e reproduzidos do ponto de vista das trajetórias individuais/individualistas. Nesse contexto, as instituições de educação formal são apresentadas como supostas ferramentas de ascensão. Entretanto, segundo Bourdieu (1998), o sistema escolar, ao se apresentar como neutro e desprovido de hierarquias, acaba justamente por legitimar e reproduzir as desigualdades sociais.³³ Assim sendo, no plano individual, toda e qualquer desconexão entre desejos subjetivos e possibilidades objetivas (“insucesso”) pode ser justificada do ponto de vista de

³¹ “Passou-se a admitir que a criança não estava madura para a vida, e que era preciso submetê-la a um regime especial, a uma espécie de quarentena antes de deixá-la unir-se aos adultos. [...] Iniciou-se então uma verdadeira moralização da sociedade: o aspecto moral da religião pouco a pouco começou a prevalecer na prática sobre o aspecto sacro ou escatológico. Foi assim que esses campeões de uma ordem moral foram obrigados a reconhecer a importância da educação” (*ibidem*, p. 276 e 277).

³² “Na explicitação das razões que levaram à cronologização da vida, pesos distintos podem ser atribuídos a dimensões diversas. A padronização da infância, adolescência, idade adulta e velhice pode ser pensada como resposta às mudanças econômicas, devidas sobretudo à transição de uma economia que tinha como base a unidade doméstica para outra baseada no mercado de trabalho” (*ibidem*, p. 15).

³³ “Para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais” (*ibidem*, p. 53).

possíveis equívocos cometidos no passado (que não volta mais!), especialmente na juventude, quando a irresponsabilidade e a imaturidade teriam contribuído para que o agente não tivesse dado conta das atribuições necessárias àquele estágio, como ter estudado (ou ter estudado mais³⁴), ter escutado as pessoas mais velhas,³⁵ etc.

A adequação produzida nas instituições de educação tem como objetivo estrutural a qualificação técnica (servindo para a formação de mão de obra) e a posterior inserção de pessoas tidas como adultas no mercado de trabalho, sua ação no mundo sendo marcada pela “responsabilidade”, pela “maturidade”, etc.³⁶

Atualmente, as lógicas contraditórias do sistema capitalista no que diz respeito ao adultocentrismo apresentam-se nitidamente nos meios de comunicação: por um lado, os principais ideais de juventude assentam-se fundamentalmente no consumo, como mercadoria (tecnologias digitais, estilos de vida “descolados”, “irreverentes”, exemplificados pelo uso de cabelos coloridos, gírias, acessórios, etc.³⁷). Por outro lado, quando apresentam exemplos de jovens que ascenderam socialmente por outras vias que não as diretamente ligadas a esses ideais de consumo,³⁸ normalmente suas imagens são de tipo mais “sério”, “formal”, típicas do mundo adulto, tendo sido

³⁴ Nesse sentido, é interessante registrar que a pauta de muitos movimentos juvenis está centrada na reivindicação de políticas públicas de juventude que garantam o acesso à educação superior. No Brasil, contudo, a grande maioria da população (fundamentalmente as classes subalternas), independentemente de idade, não tem acesso à educação pública: adotando a estratégia de ligar a juventude à educação, os movimentos acabam por reproduzir a ideia de que o acesso à educação institucionalizada deva acontecer em um momento determinado da vida, desestimulando pessoas tidas como adultas e idosas ao ingresso em instituições de ensino, promovendo a segmentação de uma luta que poderia ser de toda a sociedade e contribuindo para a invisibilidade das diferenças de classe em relação ao acesso à educação formal.

³⁵ Vale lembrar que as relações de trabalho nos contextos do capitalismo e do adultocentrismo apresentam-se diferentemente segundo os ordenamentos de gênero. Conforme Rosemberg (2001, p. 530), “o trabalho doméstico já foi responsabilizado pelo insucesso das meninas em todo o mundo subdesenvolvido, em decorrência possível do adultocentrismo que percorre nossas reflexões: do mesmo modo que a responsabilidade feminina pelo trabalho doméstico dificulta ou impede a participação de certas mulheres adultas no mercado de trabalho, as maiores dificuldades de escolaridade das meninas, em certos países, decorreria de sua responsabilidade precoce pelo trabalho doméstico; nos países em que o êxito escolar das meninas é superior ao dos meninos, responsabiliza-se o trabalho extra-doméstico pelo fracasso masculino”.

³⁶ Para Debert (2004, p. 17), “o curso da vida moderno é reflexo da lógica fordista, ancorada na primazia da produtividade econômica e na subordinação do indivíduo aos requisitos racionalizadores da ordem social. Tem como corolário a burocratização dos ciclos da vida, através da massificação da escola pública e da aposentadoria. Três segmentos foram claramente demarcados: a juventude e a vida escolar; o mundo adulto e o trabalho; e a velhice e a aposentadoria”.

³⁷ “A juventude perde conexão com um grupo etário específico e passa a significar um valor que deve ser conquistado e mantido a qualquer idade através da adoção de formas de consumo de bens e serviços apropriados” (DEBERT, 2004, p. 3).

³⁸ Como pelo mercado da moda, da publicidade, das artes, do entretenimento ou do esporte.

construídas em um percurso de disciplina e valorização da aprendizagem e do trabalho, respeitando hierarquias e condições desiguais de produção.³⁹

A partir das bases epistemológicas sustentadas por Foucault, pode-se ainda considerar a construção social da ideia de juventude nos marcos do adultocentrismo e do capitalismo como um dispositivo de disciplinarização, já que as instituições de educação formal reproduzem, hegemonicamente, as lógicas inerentes do modo de produção capitalista e, portanto, de adequação dos agentes sociais ao *status quo* e de formação de corpos dóceis.⁴⁰

Dando sequência à análise, sustenta-se que a construção de estágios evolutivos acerca do curso da vida é produto e produtora de hierarquizações entre agentes a partir de critérios etários. Para Rosemberg (1997), essa visão social de mundo pode ser vista como adultocêntrica.⁴¹

Portanto, também não é por acaso que, hegemonicamente, os agentes sociais em posições de poder no contexto das instituições que dominam o processo de delimitação e avaliação das classificações etárias (família, Estado, religiões, mercado de trabalho, universidades, etc.) considerem-se adultos. Para Bourdieu (1983, p. 112), “a representação ideológica da divisão entre jovens e velhos concede aos mais jovens coisas que fazem com que, em contrapartida, eles deixem muitas outras coisas aos mais velhos”.

Max Weber (2000), ao apresentar diferentes aspectos da dominação tradicional (baseada na crença que valida o poder exercido por um chefe), define um dos seus tipos primários como gerontocracia.⁴² Dessa forma, a cronologização do curso da vida em uma perspectiva evolucionista – no caso da modernidade,⁴³ adultocêntrica – é o princípio ideológico que constitui e legitima a delegação de poder a um chefe segundo critérios etários.⁴⁴

³⁹ A hierarquização das relações de produção a partir do ponto de vista da cronologização evolucionista do curso da vida e do adultocentrismo é manifestada contemporaneamente, por exemplo, nos estágios, nos programas de jovem aprendiz, etc.

⁴⁰ Como demonstra o autor, os mecanismos de disciplinarização “permitem o controle minucioso de operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade – utilidade são o que podemos chamar as ‘disciplinas. [...] disciplina fabrica assim corpos ‘dóceis’. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)” (FOUCAULT *apud* BORGES, 2004, p. 5)

⁴¹ “A Ciência Ocidental apresenta uma postura adultocêntrica, em que aquele que é considerado o mais forte em sociedades competitivas olha para a infância como se procurasse um outro adulto, o adulto que a criança será. A biologização e naturalização da criança e do bebê, com os padrões adultos e de maturidade permeando a compreensão do desenvolvimento, retiram da infância a sua historicidade e seu potencial transformador” (*ibidem*, p. 17-18).

⁴² “[...] situação em que, havendo alguma dominação dentro da associação, esta é exercida pelos mais velhos (originalmente, no sentido literal da palavra: pela idade), sendo eles os melhores conhecedores da tradição sagrada. A gerontocracia é encontrada frequentemente em associações que não são primordialmente econômicas ou familiares” (*ibidem*, p. 151).

⁴³ “Verifica-se que, ao contrário da visão adultocêntrica do pensamento ocidental, o pensamento indígena coloca as crianças como mediadoras entre categorias cosmológicas de grande rendimento e reconhece nelas

A perspectiva relacional das dinâmicas exercidas entre as gerações nos marcos da construção de classificações etárias torna a análise extremamente complexa, já que os agentes sociais vivenciam diferentes posições em diferentes contextos.⁴⁵ Dessa forma, a construção dos supostos estágios evolutivos da vida cumpre um papel disciplinador não apenas em relação aos agentes entendidos como jovens.⁴⁶ Conseqüentemente, é também importante destacar que as relações de poder e dominação exercidas entre as gerações não obedecem a um sentido unidirecional, estando em permanente tensão. Isso leva toda e qualquer interpretação à necessidade de não incorrer em generalizações absolutas.⁴⁷

A investigação do modo como os agentes incorporam as classificações, ocupando posições e reproduzindo oposições geracionais, pode contar com o referencial produzido por Bourdieu acerca do conceito de *habitus*, definido pelo autor como princípio de divisão em classes lógicas que organiza a percepção do mundo social (estrutura estruturante), que é, por sua vez, o produto da incorporação da divisão em classes sociais (estrutura estruturada). O *habitus* é, portanto, necessidade incorporada, convertida em estrutura de

potencialidades que as permitem ocupar espaços de sujeitos plenos e produtores de sociabilidade” (TASSINARI, 2004, p.11).

⁴⁴ A dominação gerontocrática é exercida nas principais instituições tradicionais de socialização, como na família, nas religiões, no mercado de trabalho, na gestão do Estado, etc. As instituições de ensino, em que pese serem historicamente os primeiros espaços de socialização das novas gerações (contribuindo decisivamente para a produção de estilos de vida homólogos – inclusive para a própria ideia de juventude), ainda assim são espaços dominados por posições geracionais identificadas ao mundo adulto e à velhice, tanto administrativa quanto pedagogicamente. Nesses espaços, são inúmeras as estratégias de imposição e legitimação do controle e da disciplinarização a partir dos prismas normativos do adultocentrismo. Sendo os espaços públicos dominados gradativamente por agentes que são entendidos (e que se podem entender) como jovens, muitas associações são estabelecidas (nos meios de comunicação, em pesquisas acadêmicas, políticas públicas, etc.) entre juventude e criminalidade, perspectiva marcante da Escola de Chicago na década de 1960, quando dos primeiros estudos sobre juventude.

⁴⁵ Segundo Pasini e Pontes (2007, p. 38), “juventude é uma posição social produzida e inserida nas disputas de poder e dominação típicas das relações entre as gerações. É uma posição geracional relativa (dada na relação) a diferentes situações, e não um grupo etário específico – apesar de que fortemente organizada por eles. Seus significados são frutos de construções sociais, sendo utilizados, conscientemente ou não, de acordo com as estratégias adotadas pelos agentes e suas correspondentes posições. As posições geracionais orientam relações, constituindo-se assim a partir de capitais específicos, que fazem com que sejam ora dominadoras, ora dominadas. As disputas são travadas diferentemente em relação aos variados recortes sociais (classe, raça/etnia, credo etc.) e nos inúmeros campos sociais (ciência, religião, mídia, família, educação, trabalho etc.) nos quais interagem. Entretanto, estrutural e hegemonicamente, a posição juventude é dominada em quase todos os campos de nossa sociedade (a sociedade global), mas não em todos”.

⁴⁶ Os considerados adultos e idosos são inibidos de mudar suas visões sociais de mundo na considerada vida adulta, bem como de ter crises de identidade, adotar certos códigos simbólicos tidos como de jovens, não ter filhos, morar com pais/mães, etc.

⁴⁷ Assim, um exemplo contrário à dominação geracional fundada no adultocentrismo pode ser observado no caso da associação da ideia de juventude à disposição para as novidades: muitos agentes considerados jovens se valerão dessa associação em disputas no mercado de trabalho.

disposições geradora de práticas sensatas e de percepções capazes de fornecer sentido às práticas engendradas dessa forma (BOURDIEU, 2007, p. 164). Dessarte, a crença dos agentes de que estão evoluindo ao longo do curso de suas trajetórias representa sua adequação às estruturas simbólicas correspondentes às posições que passam a assumir. Ao ocupar novas posições, os agentes deparam-se com um novo horizonte de possibilidades e restrições, tendo os agentes em posições semelhantes a confirmação de que suas ações correspondem às expectativas. Isso devido ao fato de que as estruturas de oposição (que organizam as práticas classificatórias engendradas pelo *habitus*) são perfeitamente homólogas entre si, por serem todas homólogas do espaço das oposições objetivas entre as condições (*ibidem*, p. 167). O conjunto das práticas dos agentes – ou do conjunto dos agentes que são o produto de condições semelhantes – é sistemático, por ser o produto da aplicação de esquemas idênticos – ou mutuamente convertíveis –, e, ao mesmo tempo, sistematicamente distinto das práticas constitutivas de outro estilo de vida (*ibidem*, p. 163).

4. Apresentação e análise dos dados

Primeiramente, uma série de elementos indica a presença de valores adultocêntricos na estrutura simbólica agenciadora das relações exercidas entre as gerações no contexto do OP de Porto Alegre. O adultocentrismo é identificado nas percepções dos participantes pesquisados acerca do curso da vida, este entendido hegemonicamente como um processo evolutivo, marcado por estágios fixos. Tal análise parte, entre outros dados, da crença de mais de três quartos (78,3%) dos respondentes de que estão individualmente evoluindo (no que diz respeito à qualificação de suas opiniões) com o passar do tempo; e de que quase metade (43,4%) acredita que quanto mais velhas as pessoas, mais elas ficam qualificadas para influenciar na sociedade.

A partir da concepção evolucionista, são estabelecidas hierarquias de poder entre as gerações no que tange às posições em que se encontram no mapa de classificações acerca das trajetórias de vida. Por um lado, as pessoas mais velhas seriam tidas como sujeitos de direitos especiais: 72,3% dos participantes apresentaram uma ou mais respostas ligadas ao evolucionismo do curso da vida como motivo pelo qual os idosos deveriam ser respeitados por seus atributos específicos (e não pela condição de portadores de direitos universais).

Por outro lado, os jovens são compreendidos como estando em um estágio de preparação, de aprendizado, não gozando de condições plenas para o exercício responsável da cidadania, o que caberia às pessoas tidas como adultas, idosas ou simplesmente mais velhas. Tal análise é nitidamente

corroborada pela crença, presente em mais de três quartos (77,1%) dos participantes, de que os erros cometidos por jovens se devem a uma ou mais supostas características negativas e/ou desfavoráveis da condição juvenil. Para mais da metade (56,6%) da amostra, ser jovem está relacionado a ideias ligadas ao futuro, a um tempo de preparação. Em todo caso, um dos fatos que confirmam a existência de valores essencialistas na definição de juventude é o de que quase três quartos (73,5%) dos respondentes classificam, de uma forma ou de outra, o que é ser jovem. Assim, a dominação geracional gerontocrática legitima-se com a naturalização do arbitrário, em um discurso de verdade que é sua própria afirmação mediante diferentes estratégias, e, portanto, se reproduz.

Imbricado nesses aspectos, o adultocentrismo apresenta-se também na reprodução de um modelo hegemônico de participação: metade (50%) da amostra desaprova que jovens usem suas gírias nas reuniões do OP (35,1%) ou considera que talvez possam fazê-lo (14,9%). Esse dado talvez contribua para compreender-se por que a grande maioria (86,6%) considera que as reuniões não são atrativas para jovens (47,8%) ou o são apenas em parte (38,8%). A oposição entre um modelo tido como adulto e outro tido como jovem expressa-se no fato de que, entre as pessoas que consideram as reuniões legais (51,2%), quase a metade (47,1%) avalia que não são atrativas para os jovens, enquanto apenas 17,6% acham que o são.⁴⁸

Outro dado relevante é que a maior parte das pessoas (74,7%) se considera adulta, mesmo aquelas que, segundo critérios etários adotados pelo Estado brasileiro, são jovens ou idosas: entre as pessoas com idades de 16 a 29 anos,⁴⁹ 62,5% não se consideram jovens; entre aquelas com mais de 60 anos,⁵⁰ apenas metade (50%) se considera idosa. Desses dados pelo menos três hipóteses podem ser levantadas: os participantes se adaptam estrategicamente ao adultocentrismo hegemônico; a percepção de que o OP é um espaço fortemente associado à vida adulta efetivamente desestimula a participação de agentes que se autoidentificam como jovens; e/ou as classificações etárias não correspondem, de modo geral, à percepção que as pessoas têm de si (são, portanto, classificações normativas que desconsideram a autodefinição de um bom número de agentes não somente no OP⁵¹).

⁴⁸ Para Bourdieu (1993b, p. 169), “em consequência da relação que une o sistema das diferenças linguísticas ao sistema das diferenças econômicas e sociais, os produtos de certas competências trazem um lucro de distinção somente na medida em que não se trate de um universo relativista de diferenças capazes de se relativizarem mutuamente, mas de um universo hierarquizado de desvios em relação a uma forma de discurso reconhecida como legítima”.

⁴⁹ Conforme lei que “[i]nstitui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; [...]” (BRASIL, 2005).

⁵⁰ Conforme Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003).

⁵¹ A partir desses dados e análises, abre-se a possibilidade de estudos comparativos com outros espaços sociais no sentido de testar a hipótese de que o adultocentrismo constitui-se como valor hegemônico mais expressivo no OP de Porto Alegre do que possivelmente em espaços hegemônicos por outras categorias.

Entretanto, mesmo que a maioria se considere adulta, os dados indicam a possibilidade de que as pessoas mais novas incorporem o adultocentrismo em seus universos simbólicos, orientando suas estruturas de disposições duráveis (*habitus*): nenhuma das pessoas com idade de até 25 anos acredita ter condições de atuar como representante no COP (o percentual dos que acreditam ter condições começa a superar o dos que julgam não possuí-las somente a partir da faixa etária entre 34 e 41 anos). Além disso, os dados indicaram que quanto menor a idade, menor o desejo de participar do COP: entre pessoas com até 25 anos, 80% não têm interesse em ser conselheiros; entre 26 e 33 anos, esse percentual cai para 66,7%. Apenas a partir da faixa etária entre 42 e 49 anos é que aumenta o percentual de pessoas com interesse em atuar no COP.

Esse conjunto de dados nos leva a crer que a participação de pessoas tidas como jovens é desestimulada, hipótese tanto mais reforçada pela identificação de associação estatisticamente significativa ($p = 0,001$) no cruzamento das variáveis *tempo de participação no OP* e *faixa etária*: quanto mais novas, há menos tempo atuam no OP. Portanto, provavelmente haja um maior número de saída do processo quanto menores sejam as idades.

Além de evidenciar a presença do adultocentrismo como valor hegemônico no contexto das relações de poder entre as gerações no OP de Porto Alegre, os dados possibilitam a aceitação da hipótese de que a dominação gerontocrática é expressa na distribuição das posições de poder com base em critérios etários. Mesmo que a grande maioria (94,8%) considere importante (55,3%) ou extremamente necessária (39,5%) a participação de jovens, e que 73% avaliem como muito pouca (48,6%) ou pouca (24,3%) a quantidade de jovens participantes do OP, contraditoriamente, caso duas pessoas estivessem concorrendo ao COP e apresentassem opiniões aparentemente iguais, 37,5% afirmam que votariam na pessoa mais velha, percentual esse quase três vezes superior ao de quem optaria pela mais nova (13,9%). Portanto, levando-se em conta os dados indicativos de que os jovens estão fortemente associados ao futuro, a um período de aprendizado, etc., o posicionamento em favor da pessoa mais velha em uma disputa para representação no COP indica a possibilidade de que a pretendida participação de jovens no OP tenha como objetivo sua condição de aprendiz dos ensinamentos de pessoas mais velhas – estas, sim, aptas a atuar em instâncias com maiores poderes de decisão.

Consequentemente, confirmando os dados secundários disponíveis (FEDOZZI, 2007), constatou-se a preponderância de pessoas com 50 anos ou mais (55% do total). Além disso, foi confirmada a expressiva assimetria nas condições de acesso às instâncias dotadas de maior grau representativo e poder de decisão: participantes com mais de 50 anos correspondem a 47,7% do total de delegados; entretanto, esse percentual é

ampliado para 64,7% entre conselheiros. Na amostra, não foi identificada nenhuma pessoa com idade inferior a 33 anos eleita como conselheira.

A investigação empírica possibilita a aceitação da hipótese de que o desenho institucional, os procedimentos definidos para tomada de decisões no âmbito do ciclo do OP e as regras que orientam a composição das instâncias representativas contribuem para a legitimação e a reprodução da gerontocracia. Isso porque reduzem as possibilidades de atos e discussões públicas nas assembleias, favorecem a agregação de interesse por meio do critério da maioria, restringem a pluralidade representativa e garantem a possibilidade de permanência de representantes por tempo indeterminado. Tais aspectos constituem-se como entraves à participação de posições marginalizadas da cultura política hegemônica, como as pessoas entendidas como jovens. Contribuem também para a impossibilidade de que seja aprofundada a democracia no OP de Porto Alegre, bem como para que este não possa ser identificado como esfera pública baseada nos princípios da democracia deliberativa.⁵²

Considerações finais

Os dados produzidos indicam que a hipótese da investigação é dotada de potencial heurístico em relação ao problema de pesquisa. O adultocentrismo constitui-se como terreno ideológico de produção, legitimação e reprodução da dominação gerontocrática, tendo na ideia de experiência o principal capital simbólico orientador das estratégias de poder. Tal ideia desestimula pessoas que são entendidas e que se entendem como jovens, tanto quanto justifica posições privilegiadas nas hierarquias de poder, mesmo entre agentes na mesma faixa etária. Cumpre, portanto, duas funções, ambas imbricadas na legitimação e reprodução de exercícios de dominação. É uma das principais estratégias de ascensão política verificada no OP de Porto Alegre.⁵³

Finalmente, conclui-se que os dados não possibilitam a afirmação de que as configurações de poder entre as gerações no OP de Porto Alegre,

⁵² Segundo Silva (2004, p. 2), “em termos genéricos, podemos afirmar que a democracia deliberativa assenta sobre um conjunto de pressupostos que a distinguem doutras teorias concorrentes. Em primeiro lugar, a sua insistência na noção de **‘debate racional’** enquanto procedimento político por excelência, **em vez da noção de ‘compromisso entre interesses divergentes’**. Em segundo lugar, como sublinha Jon Elster, **ao invés dum acto privado** como é o voto, a democracia deliberativa aposta num **acto público** enquanto acto político por excelência – a **troca livre e pública de argumentos**. Em terceiro e último lugar, a ideia de que se trata de deliberação realmente democrática, no sentido de que incorpora princípios essenciais do ideário democrático, como sejam a **igualdade política de todos os participantes** e a **sensibilidade ao interesse público**” (grifos meus).

⁵³ Para Bourdieu (2004, p. 94), “todos os grupos empregam estratégias específicas para se produzir e se reproduzir, isto é, para criar e perpetuar sua unidade, logo, sua existência enquanto grupos, o que é quase sempre, e em todas as sociedades, a condição da perpetuação de sua posição no espaço social”.

marcadas pelo adultocentrismo, determinam por si só a baixa participação de pessoas com até 24 anos nas principais instâncias de decisão. As condições sociais dessas pessoas, bem como os valores e as práticas hegemônicas da sociedade como um todo (a sociedade global), certamente atravessam o OP. Mas a pesquisa identificou, sim, a reprodução do adultocentrismo na dinâmica dos participantes pesquisados. Isto é, não há indícios, pelos dados produzidos, que possam apontar algum tipo de resistência ou transformação sobre esse tipo de relações geracionais dominantes na prática da democracia participativa representada pelo OP.

Consequentemente, os dados apontam a possibilidade de avanço no sentido da formulação de outros problemas de pesquisa: ter experiência é, de alguma forma, adequar-se à cultura hegemônica (adultocêntrica)? Quais são os capitais simbólicos de que agentes entendidos como jovens lançam mão para disputar posições e ascender nas hierárquicas instâncias de participação? Adaptam-se aos valores hegemônicos do adultocentrismo e buscam conservá-los diante de resistências provenientes de agentes tidos como jovens? Subvertem capitais adultocêntricos em detrimento da reprodução de quais outros capitais? Assim, a construção social das classificações simbólicas ancoradas em critérios etários, geracionais e/ou em estágios da vida poderia ser, por outro ponto de vista e com base em outros dados, questionada como definidora de modos similares e opostos de ser, pensar e agir no mundo.

Referências

- ABRAMO, Helena. *Cenas Juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta/Editora Página Aberta, 1994.
- _____. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 5/6, 1997.
- _____; BRANCO, P. P. M. *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ARIÈS, Philippe. *História social da família e da criança*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1978.
- BAQUERO, Rute e BAQUERO, Marcello. Educando para a democracia: valores democráticos partilhados por jovens porto-alegrenses. In: Revista Ciências Sociais em Perspectiva, 6 (11), 2007.
- BAQUERO, Marcello. *A pesquisa quantitativa nas ciências sociais: uma introdução*. Porto Alegre: Editora Escritos/UFRGS, 2008.
- BORGES, Juliano Luis. Escola e disciplina: uma abordagem foucaultiana. In: Revista Urutáguia, n. 5 – dez.-jan.-fev.-mar. 2004. http://www.urutagua.uem.br/005/05edu_borges.pdf.
- BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.
- _____. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- _____. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk Editora, 2007.
- BRASIL. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e nº 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 15 nov. 2010.

- _____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Estatuto do idoso. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Brasília. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- DEBERT, Guita Grin. A cultura adulta e juventude como valor. Texto apresentado no ST13: "Imagens da Modernidade: mídia, consumo e relações de poder". Anpocs, Caxambu, 2004
- DICK, Hilário. Gritos silenciados, mas evidentes: jovens construindo juventude na história. São Paulo: Loyola, 2003.
- EISENSTADT, S. N. De geração a geração. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- EMMANUELLI, Michèle. A clínica da adolescência. In: CARDOSO, Marta Resende e MARTY, François (orgs.). Destinos da adolescência. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.
- FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia e LOBATO, Lenaura (orgs.). Participação, democracia e saúde. Rio de Janeiro: Cebras, 2009.
- _____. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativismo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- _____. Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas de Gestão Municipal. IPPUR/FASE. 1997.
- FORACCHI, Marialice Mencarini. A juventude na sociedade moderna. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1972.
- GROPPO, Luis Antônio. Juventude: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: Difel, 2000.
- IBGE. Censo Demográfico 2000 – Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean-Claude. Introdução. In: LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean-Claude (org.). História dos jovens: da Antiguidade à Era Moderna. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- MANNHEIM, Karl. O problema sociológico das gerações. In: FORACCHI, Marialice Mencarini (org.). Karl Mannheim: sociologia. São Paulo: Ática, 1982.
- MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. In: Revista Brasileira de Educação, 1997, n. 5/6, São Paulo.
- PAIS, José Machado. A construção sociológica da juventude: alguns contributos. Análise Sociológica, v. 25, 1990.
- PASINI, Elisiane e PONTES, João Paulo. Jovens multiplicadoras de cidadania construindo outra história!. Porto Alegre: Themis, 2007.
- ROSEMBERG, F. Educação formal, mulher e gênero no Brasil contemporâneo. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 515-540, dez. 2001.
- _____. Teorias de gênero e subordinação de idade: um ensaio. Campinas: Pro-Posições, v. 7, n. 3, 1997.
- SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: Educação e Realidade: Porto Alegre, 16, p. 5-22, jul.-dez. 1990.
- SILVA, Filipe C. Democracia deliberativa: avaliando os seus limites. II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Fundação Gulbenkian, 2004 (mimeo).
- SPOSITO, M. Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação. In: Revista Brasileira de Educação, n. 13, São Paulo, 2000.
- TASSINARI, Antonella. Concepções indígenas de infância no Brasil. In: Tellus, ano 7, n. 13, p. 11-25, out. 2007, Campo Grande.
- WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

Entre a participação social e o desenho institucional: apontamentos a partir da análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre¹

Janaína Ruviano da Silva²

Resumo

O objetivo deste artigo é expor um dos desdobramentos do projeto de pesquisa apresentado por ocasião da XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Partindo da óptica neoinstitucional, pretende-se promover algumas reflexões sobre a atual dinâmica da participação social no Orçamento Participativo (OP) do Município de Porto Alegre. Com base na análise empírica dessa instância participativa, são elencados alguns dos principais indícios da influência direta das alterações no desenho institucional sobre o desempenho dos participantes.

Palavras-chave: participação social; Orçamento Participativo; desenho institucional; dinâmica participativa.

Introdução

É amplamente difundido pela literatura especializada em processos participativos institucionalizados que os Orçamentos Participativos (OPs) constituem uma das inovações democráticas surgidas no Brasil ao fim dos anos 1980, no contexto da redemocratização do País. O período é conhecido pela gradual ampliação dos espaços de participação político-institucional, o que contribuiu para fomentar o debate sobre as novas relações entre Estado e sociedade.

Com mais de duas décadas de existência, o Orçamento Participativo (OP) é uma ferramenta de democratização do Estado que se espalha pelos quatro cantos do mundo, sendo encontrado num vasto espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos. Por ser amplamente difundido como uma prática que toca num ponto crucial do “ideário democrático moderno: um governo participativo, mas eficiente, algo que até então parecia um paradoxo” (GANUZA E FRANCÉS, 2012, p. 22), sua utilização cobre os mais variados propósitos – desde o combate e redução da corrupção até a promoção de uma primeira abertura em estruturas de governo demasiadamente fechadas.

O OP assumiu, portanto, uma multiplicidade de modelos nos diversos locais em que foi sendo implantado. Esse processo influencia

¹ Este artigo surge como um dos desdobramentos do projeto de pesquisa em andamento apresentado por ocasião da XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), realizada em 2012. De tom ensaístico, longe de esgotar as possibilidades de análise, pretende estabelecer algumas relações entre as recentes configurações institucionais e os efeitos percebidos na atual dinâmica participativa.

² Socióloga e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vinculada à linha de pesquisa Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas e integrante do Grupo de Pesquisa “Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades” dessa mesma instituição. <http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>.

diretamente o modo como a literatura especializada opta por abordar tal fenômeno. Diferentes perspectivas teóricas e abordagens metodológicas são utilizadas nessa empreitada, desde as centradas na qualidade da participação, a partir da capacidade de proporcionar esses fóruns a deliberação entre os participantes, até os estudos dedicados às variáveis institucionais que, de certa forma, moldam a participação social. Conforme Avritzer (2011), ao considerarmos as duas dimensões em conjunto, podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para a compreensão tanto do funcionamento quanto dos resultados efetivos apresentados por essa instituição participativa.

Assim, considerando que a variável institucional vem adquirindo destaque nas análises sobre as instituições participativas e deliberativas (FARIA e RIBEIRO, 2011), o presente artigo pretende, a partir das contribuições das vertentes neoinstitucionalistas, promover algumas reflexões acerca da dinâmica da participação social no OP de Porto Alegre. Será dada ênfase à importância das instituições para a organização das esferas política e social da sociedade – no que tange à participação em espaços institucionalizados.

A partir da análise empírica dessa instância participativa, tratar-se-á de elencar alguns dos principais indícios da influência direta das recentes configurações institucionais no desempenho participativo, principalmente após as mudanças significativas que ocorreram no OP nos últimos anos, influenciando diretamente o Ciclo 2012-2013³.

A globalização dos OPs a partir de Porto Alegre e sua apropriação pela literatura

O surgimento de espaços de participação político-institucional no Brasil, para além do modelo tradicional eleitoral-representativo do final dos anos 1980, contribuiu para fomentar o debate sobre as novas relações entre Estado e sociedade. A implantação do OP no Município de Porto Alegre, em 1989, pela Administração Popular, tendo o Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão da cidade, foi um marco importante nesse processo. A adoção de um modelo político geral, segundo Ganuza e Francés (2012), foi o que possibilitou a mundialização do OP, ou seja, a articulação de uma linguagem universal sobre a democracia, a mobilização administrativa e o direito de a cidadania participar da gestão pública.

Presumia-se que procedimentos de tal natureza, também denominados inovações democráticas, promoveriam mudanças no quadro de desigualdade e dominação existente no País (AZEVEDO, ABRANCHES, 2002;

3 Para maiores informações sobre o Ciclo do Orçamento Participativo de Porto Alegre e seu funcionamento, acessar: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>

SANTOS & AVRITZER, 2002). Tal perspectiva era entendida como a possibilidade de que problemas tradicionalmente periféricos aos processos decisórios fossem considerados relevantes por gestores de políticas públicas e burocracias governamentais, impactando diretamente na qualidade de vida das populações mais vulneráveis socialmente. A partir daquele momento, essas Instituições Participativas (IPs) têm sido tratadas pela literatura ora como elementos de “mitigação de desigualdades políticas, ampliando o acesso de atores excluídos do sistema formal de participação, ora como alvo de críticas de estudiosos que apontam a reprodução de desigualdades sociais e políticas em seu interior” (ALENCAR, J. et al., 2013, p. 118).

O OP não foi só por isso uma boa ideia destinada a melhorar as condições das populações mais desfavorecidas, segundo Ganuza e Francés (2012, p. 34): ao oferecer “um novo espaço público bem articulado com a democracia representativa, com uma ideia de justiça redistributiva em suas entranhas”, foi muito além. A partir desse argumento, os autores sustentam que a “experiência de Porto Alegre tocava em um ponto crucial do ideário democrático moderno: um governo participativo, mas eficiente, algo que até então parecia um paradoxo” (GANUZA E FRANCÉS, *op. cit.*, *loc. cit.*). Assim, o que de novo e fundamental apresentaram os OPs em termos teóricos foi oferecer uma resposta aos desafios institucionais que representava a ideia de participação.

Desde o final dos anos 1980, portanto, os OPs vêm se destacando em escala mundial como uma das práticas inovadoras da democracia participativa, especialmente na esfera local (RIBEIRO E GRAZIA, 2003; FEDOZZI, 2002; SILVA, 2001; AVRITZER E NAVARRO, 2002; SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A., 2008). E, apesar de mais de duas décadas de existência, continua recebendo a atenção de pesquisadores de inúmeras partes do mundo, também pelo fato de o processo globalizado de participação social que propõe ter tido origem justamente na parte sul do continente americano.

Para Sintomer, Herzberg e Allegretti (2012, p. 7), “É igualmente notável o fato de os OPs poderem ser encontrados num largo espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos, e de nem todos os países onde o podemos encontrar serem países democráticos”. A partir da diversidade de contextos em que aparece e das formas de que se reveste, propõe os autores que o OP deveria surgir como um “instrumento adequado para um diálogo global”.

Nesse quadro, à medida que a noção de autonomia como autolegislação e soberania popular prometida pelo ideário democrático tornou-se cada vez mais distante da prática real das democracias no mundo, intensificou-se o debate sobre as teorias democráticas participativas (FEDOZZI, 2008). A chamada “crise da representatividade política” e o surgimento dos novos mecanismos de participação social e política fizeram com que as teorias

hegemônicas até então vigentes, como o elitismo, o realismo e mesmo a teoria pluralista, revelassem limitações frente às exigências de ampliação da democracia e de sua qualidade (AVRITZER, 2002).

Sendo inegável, portanto, a importância que os OPs têm adquirido mundialmente nas últimas duas décadas, torna-se fundamental analisar a qualidade da participação nesses espaços. A análise que empreenderemos deverá abarcar tanto a dimensão das formas de participação da sociedade civil quanto a influência do desenho institucional do OP, principalmente quando nos referimos às suas experiências mais emblemáticas e duradouras, como é o caso do Município de Porto Alegre.

Diante desse panorama, buscar-se-á refletir, a partir dos instrumentais analíticos das perspectivas neoinstitucionalistas, não apenas o funcionamento, mas também a dinâmica da participação social no OP de Porto Alegre. A investigação volta-se mais diretamente para os Fóruns Regionais de Delegados do OP (FROPs) e para o Conselho do OP (COP),⁴ a partir das alterações significativas que ocorreram no processo nos últimos anos, desde a reorganização do território participante até as alterações do ciclo e da estrutura do governo.

O desenho institucional do OP de Porto Alegre e a importância das instituições no debate teórico neoinstitucionalista

Em linhas gerais, podemos dizer que atualmente o OP⁵ encontra-se com um desenho institucional composto por 17 Assembleias Regionais e seis Assembleias Temáticas.⁶ Periodizado por ciclos, cada ciclo tem a duração de um ano – fundamentalmente, em razão de ser este o período de planejamento e execução do orçamento público –, sendo então organizado em três etapas principais – reuniões preparatórias, rodada única de Assembleias Regionais e Temáticas e Assembleia Municipal –, acompanhadas de reuniões periódicas ao longo do ano para detalhamento pelo Governo do Plano de Investimentos e Serviços, discussão das regras do Regimento Interno, entre outros.

Na etapa da rodada única são realizadas assembleias no âmbito de cada uma das 17 Regionais e das seis Temáticas. Todos os cidadãos e

⁴ De acordo com o Regimento Interno do OP, os Fóruns Regionais compõem-se de delegados e conselheiros escolhidos conforme a Assembleia Regional ou Temática e são definidos na proporção de um (1) delegado para cada dez (10) participantes da assembleia, entre aqueles devidamente identificados nas listas de presença do dia das assembleias.

⁵ Para obter informações mais completas e detalhadas sobre a metodologia de operacionalização do OP, ver Fedozzi (1997) e o Regimento Interno, disponível no endereço eletrônico: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20.

⁶ As Assembleias Regionais discutem e elegem as prioridades para as regiões, ao passo que as Temáticas enfocam as prioridades para a cidade.

cidadãs do Município de Porto Alegre maiores de 16 anos podem participar das assembleias com direito a voz e a voto. Trata-se, com efeito, de um dos momentos de realização da democracia direta. Nesse período são eleitas as diretrizes orçamentárias – que nortearão o planejamento do próximo ano –, bem como os dois conselheiros titulares e os dois suplentes de cada região e de cada assembleia temática que irão compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Nessa etapa do ciclo são formadas as instâncias institucionais de participação, todas compostas por representação. São 17 Fóruns Regionais e seis Fóruns Temáticos de Delegados, e o Conselho do Orçamento Participativo – respectivamente, instâncias intermediária e máxima de decisão, eleitas para assumir a gestão do processo no ano seguinte.

Os Fóruns Regionais e Temáticos são compostos pela representação dos participantes da rodada única de assembleias, numa proporção de um delegado para cada dez participantes de cada organização. Associações de moradores, de artesãos, de pescadores, de catadores de matérias recicláveis, clubes de mães, escolas, ONGs, creches, sindicatos, etc. indicam quem lhes irá representar. Os Fóruns Regionais de Delegados do OP (FROPs) reúnem-se periodicamente ao longo do ano, pelo menos uma vez por mês. Eles têm como pauta a apresentação de demandas e a escolha – por consenso ou por votação – das políticas (obras, serviços, projetos, etc.) que integrarão o Plano de Investimentos e Serviços (PI) dos recursos públicos do ano seguinte, com base nas diretrizes definidas nas Assembleias. Constam também de sua pauta o acompanhamento da execução das demandas decididas no ano anterior e o exame dos temas discutidos no COP (como o Regimento Interno, a participação do OP em outros fóruns participativos, as questões orçamentárias, etc.), orientando assim os posicionamentos de sua representação no Conselho. O COP é instância máxima de decisão, composta pelas representações eleitas nas Assembleias Regionais e Temáticas, reunindo-se quinzenalmente.

Na etapa final do Ciclo, o objetivo é discutir e aprovar os planejamentos orçamentários do próximo ano: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano de Investimentos (PI). O Regimento Interno do OP é discutido anualmente, nos Fóruns Regionais e no COP. No entanto, a decisão final se dá no COP, tendo em vista ser esta a instância máxima de decisão.

A complexidade da metodologia utilizada no funcionamento do OP, conforme supradescrito, reforça a importância da variável institucional, que vem ganhando centralidade nas discussões sobre instituições participativas. Fung e Wright (2003) *apud* Faria e Ribeiro (2011) insistem na importância dessa variável para a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no interior dessas instituições, “uma vez que ela oferece os

parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127).

Partindo de uma visão geral e atual do neoinstitucionalismo, *polity-centered*, entende-se que esse referencial teórico oferece melhores ferramentas heurísticas voltadas aos estudos empíricos. Dentre esses estudos, destacam-se principalmente aqueles dedicados à análise da influência do desenho institucional na definição sobre quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, que temas são debatidos, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como são selecionados os membros, entre outros aspectos dos fóruns participativos (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 126).

Pretende-se, dessa forma, utilizar a lente teórica neoinstitucionalista para analisar a influência das alterações das regras procedimentais do OP sobre o comportamento dos atores e sobre os possíveis resultados políticos por elas produzidos.⁷ Conforme Faria e Ribeiro (*op. cit., loc. cit.*), haja vista os desenhos não serem neutros, as configurações assumidas por essas instituições “expressam claramente ‘a constelação de forças sociais’ em interação em torno das mesmas”.

Por neoinstitucionalismo entende-se uma perspectiva teórica que, em linhas gerais, enfatiza a importância das instituições para a organização das esferas política e social da sociedade, destacando principalmente o papel dessas instituições em sua relação com o comportamento social. Contudo, essa perspectiva teórica não possui uma visão hegemônica da sociedade e de suas relações políticas, e, ainda que tenha recebido mais atenção na Ciência Política, o neoinstitucionalismo vem sendo estudado por outras áreas, especialmente a Economia e a Sociologia.

Diante desse mosaico de definições e nuances teóricas dentro da perspectiva neoinstitucional, Hall e Taylor (2003) são referências que ajudam a organizar essa miscelânea. Os autores ocuparam-se de apresentar os três desdobramentos do neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Diferenciam essas três vertentes a partir de questões que consideram importantes para toda análise institucional: a primeira é a questão de como construir a relação entre instituição e comportamento? A segunda é como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam? A terceira – e fundamental para os propósitos aqui apresentados – é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos?

⁷ Trata-se aqui de elencar preliminarmente alguns resultados desse processo já identificados no decorrer do Ciclo 2012-2013. De forma alguma pretende-se esgotar a análise, tendo em vista que o trabalho é também um dos desdobramentos do projeto de dissertação da autora.

Não cabe aqui aprofundar e detalhar cada vertente neoinstitucional específica; portanto, para os objetivos deste trabalho, o conceito de instituição adotado é o que se alinha à perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico. Dessa forma, o que é entendido por instituição é mais amplo: abarca “não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209).

Refletir-se-á, portanto, sobre como os elementos do neoinstitucionalismo sociológico podem ser fecundos para análise da dinâmica da participação social no OP de Porto Alegre. Serão levadas em consideração nessa análise as recentes alterações por que tem passado esse processo e que surtiram efeitos na dinâmica da participação já no Ciclo 2012-2013.

Mudanças nas regras formais do funcionamento do OP de Porto Alegre e sua influência sobre a dinâmica participativa

Ainda que grande parte da literatura sobre as origens do OP de Porto Alegre atribua centralidade ao tecido e predisposição associativa prévia, para Ganuza e Francés (2012, p. 31) “o governo municipal, ao assumir a responsabilidade institucional dos espaços participativos, substituiu os movimentos sociais urbanos como promotores do governo participativo”. Com esse deslocamento, a administração municipal assume a experiência participativa como própria, o que implica pensar a partir daí esse mecanismo como um instrumento da participação.

Desde o seu surgimento, essa instância participativa tem passado por inúmeras transformações – ora por pressão da população participante, ora por iniciativa da administração municipal, interessada cada vez mais em segurar as rédeas do processo. Na última década, o OP passou por mudanças significativas. Entre as principais, podem ser destacadas, em 2007, a votação pelo COP que alterou a limitação dos mandatos, abrindo a possibilidade da reeleição permanente, e, no ano de 2008, a criação da 17ª Região⁸ territorial. As mudanças mais recentes⁹ aconteceram no ano de 2012 e passaram a vigorar no ano de 2013, influenciadas em boa medida pela reforma administrativa sancionada pelo prefeito José Fortunati em dezembro daquele ano. Pela reforma administrativa, o número de Centros Administrativos

⁸ Até o Ciclo 2006-2007, a cidade comportava 16 regiões. A partir do Ciclo 2007-2008, a Região 01 Humaitá/Navegantes e Ilhas foi dividida, oportunizando a criação da Região 17. Tal criação veio atender a uma reivindicação antiga da comunidade do bairro Arquipelago, também conhecido como Região das Ilhas, ficando assim denominada no ciclo do OP. Diante disso, a Região 01 passou a denominar-se Humaitá/Navegantes.

⁹ Informações mais detalhadas sobre o funcionamento e as alterações recentes no ciclo do OP podem ser consultadas no endereço eletrônico <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>.

Regionais (CARs) foi ampliado de 12 para 17, um para cada Região do OP. De acordo com a administração municipal, o projeto incluiu o reforço das estruturas nas áreas de democracia participativa e em excelência em serviços. Também foi votada pelo COP em dezembro de 2012 a alteração do ciclo do OP, que havia sido proposto pela administração municipal ao longo daquele ano, sob o argumento de que era necessário casar “o ciclo do Orçamento Participativo com o ciclo da elaboração do orçamento da Prefeitura, de tal maneira que os conselheiros, delegados e cidadãos vão poder ver no orçamento o que foi incluído pelo PI” (Secretário da SMCPGL – Ata do COP, n. 019/2012).

A partir dessas mudanças, pode-se entrever que a variável institucional vai adquirindo cada vez mais relevância, na medida em que seus efeitos são perceptíveis imediatamente às alterações ocorridas. Esse fenômeno reforça o argumento de que os desenhos não são neutros e que as configurações assumidas por essas instituições “expressam claramente ‘a constelação de forças sociais’ em interação em torno das mesmas” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 126).

Consoante o objetivo do presente trabalho – olhar internamente para a experiência de Porto Alegre, considerando o modelo exemplar de OP que representa, a fim de identificar em que medida a alteração ou a introdução de novas regras, formatos e institucionalidades conformam diferentes modelos de participação, e seguindo as pistas de investigação oferecidas por Borba (2011) –, busca-se “avançar na problematização de como instituições produzem resultados”, identificando e compreendendo seus efeitos sobre o recrutamento político de ativistas para os processos participativos – isto é, “a forma pela qual diferentes instituições participativas (IPs) acabam por produzir distintos padrões de participação política” (BORBA, 2011, p. 65).

Para tal, é importante destacar o jogo de posições que a participação social ocupa a partir dos parâmetros que as instituições possibilitam. Por um lado, elas fornecem os elementos de demarcação da ação; por outro, definem uma série de oportunidades à participação dos mais diversos atores sociais. Nas palavras de Silva e Zanata (2010) apud Borba (2011, p. 68), “quando falamos em democracia participativa ou IPs, estamos nos referindo a diferentes construções institucionais que definem oportunidades políticas distintas de participação” que são definidas em função da forma como são interpretadas e apropriadas pelos diversos atores sociais.

A sensibilidade com que a dinâmica participativa é afetada pelos parâmetros institucionais ficou em evidência no Ciclo 2012-2013 do OP, imediatamente após as modificações.¹⁰ Aqui são citadas apenas algumas das

¹⁰ Destacam-se aqui apenas algumas das evidências identificadas ao longo da pesquisa de campo – principalmente por meio da observação e do acompanhamento das reuniões do COP, da análise das atas, das conversas informais com os participantes e do exame dos Fóruns Regionais de Delegados.

mudanças significativas ocorridas nos últimos anos. A partir delas podemos extrair importantes considerações conclusivas.

Inicialmente, a aprovação pelo COP da reeleição ilimitada dos conselheiros – “leia-se tendência de elitização”, nas palavras de Fedozzi e Martins (2012) – contribui para a reprodução das desigualdades e para tornar o processo mais “elitizado” politicamente, alargando e reproduzindo as desigualdades e assimetrias encontradas entre grupos e segmentos sociais, favorecendo os que têm um perfil social médio, em geral do sexo masculino e já interessado por política, em consonância com argumentos de autores que mostram que a participação social não é homogênea (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999). Por outro lado, a criação da Região Ilhas (17), a partir da divisão da Região 01 Humaitá/Navegantes/Ilhas, tornou-se emblemática, possibilitando outro olhar sobre o processo.

Essa divisão possibilitou à população do bairro Arquipélago¹¹ – uma das regiões mais vulneráveis socialmente e com os piores índices de desenvolvimento humano, econômico e social – maior autonomia participativa, redução dos custos de participação, principalmente no que tange ao deslocamento territorial, tornando-a menos desigual. Em outras palavras, a separação regional do bairro Arquipélago em relação aos demais bairros componentes da Região 01 (Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes e São Geraldo)¹² permitiu que a participação se desse entre setores sociais menos heterogêneos socioeconomicamente.

Outra mudança recente significativa que diz respeito às configurações do desenho institucional do OP foi a ampliação do número de CARs, nos marcos da reforma administrativa sancionada pelo prefeito municipal José Fortunatti, conforme supracitado. O número de CARs passou de 12 para 17. A partir da proposta de aproximar a administração central do nível territorial dos bairros, foi possível identificar a redução dos principais custos relativos a deslocamento, bem como a atração de novos participantes ao nível regional – naqueles centros onde ocorreu a renovação do corpo técnico responsável.

Elencadas a possibilidade de reeleição permanente dos conselheiros que formam o COP, a criação de mais uma região do OP e a ampliação do número de CARs, juntamente com os respectivos apontamentos acerca de cada configuração institucional no processo, temos um panorama para refletir sobre os principais avanços, limites, potencialidade e desafios da

¹¹ A Região Ilhas (que possui a mesma delimitação geográfica do bairro Arquipélago) é o território de maior vulnerabilidade social de Porto Alegre, conforme dados constantes do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre (2007) e dos Mapas e Indicadores das Vulnerabilidades Sociais (2007) que comparam as Regiões do OP, as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) e os Bairros de Porto Alegre.

¹² De acordo com os documentos citados na nota 12, acima, à exceção do bairro Anchieta, os demais apresentam os melhores indicadores sociais, incluindo-se entre os bairros com melhores IDHs.

democracia participativa que se desenvolve mediante processos institucionalizados.¹³ Diante desse quadro, entre outras observações relevantes, merece destaque o fato de as estruturas de participação, no caso analisado, estarem cada vez mais vinculadas à organização espacial da cidade, tomando como parâmetro para o seu funcionamento o bairro ou a região. Essa configuração contribui para a redução dos custos da participação dos setores menos favorecidos na estrutura social, ao permitir a permanência da dimensão organizativa dos segmentos populares. Ao adotar essa fórmula, o OP conseguiu adentrar os espaços da cidade onde “os cidadãos se reúnem ‘entre os iguais’, rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos, onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis” (LÜCHMANN e BORBA, 2007) – ainda que nas instâncias de representação, como é o caso do COP, a tendência observada seja a da reprodução dos mesmos participantes, notadamente aqueles detentores do maior volume de capital global (Bourdieu, 2008).

Considerações finais

O presente trabalho, trazendo algumas percepções e resultados preliminares da investigação em curso, buscou listar as principais mudanças por que passou o OP de Porto Alegre nos últimos anos, identificando – pela perspectiva neoinstitucional – como elas afetam a dinâmica da participação, principalmente no que se refere aos atores participantes, a quem tem direito a voz e a voto – logo, a conduzir o processo –, ao modo como se sentem os membros para participar de acordo com a regionalização, às instâncias participativas, entre outros aspectos. Para tal empreendimento, o estudo de Julian Borba (2011) foi fundamental para guiar a reflexão, na medida em que oferece pistas para a análise do modelo de Porto Alegre.

À luz da perspectiva neoinstitucionalista, encontramos na presente problematização a relação entre atores, agência e instituição. Como processos institucionalizados – no sentido sociológico – na sociedade civil acabam virando plano e pauta do governo e, por sua vez, institucionalizados politicamente? A partir daí, podem-se introduzir elementos teóricos analíticos da mudança institucional para melhor compreender o funcionamento dos OPs atualmente.

¹³ Cumpre destacar que, embora seja considerado pela literatura como Instituição Participativa, diferentemente dos Conselhos Gestores e dos Fóruns de Planejamento, O OP não é um processo institucionalizado no sentido legal-formal do termo, mas sim em seu sentido sociológico. Para um exame mais aprofundado dessa discussão, ver DIAS, M. R.(2002). Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (org.). *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS, 2002, p. 204-230.

A visão mais otimista do processo sustenta que “só o fato de que oferecera uma forma viável e razoável de gestão dos recursos públicos, desde um ponto de vista redistributivo, supõe um êxito”, conforme Ganuza e Francés (2012, p. 36). Contudo, ainda que os OPs tenham permitido avanços significativos na ampliação da democracia, como a abertura à participação direta, a redistribuição de recursos, a operacionalização ao nível regional e temático, etc., também limitações para o avanço da democracia são notáveis – entre elas, a perpetuação dos mesmos representantes nas instâncias máximas de decisão, a reprodução das desigualdades existentes na sociedade em geral e a inclusão dos movimentos populares nos marcos da institucionalização. Esta última limitação não configura um ponto “negativo” por si só; no entanto, é preciso cautela para que esses movimentos não passem tão somente a referendar as decisões dos órgãos governamentais (fenômeno considerado pela literatura como “cooptação da sociedade civil organizada”). Ou seja, não é propriamente o fato de “fazer parte do Estado” que corrompe os movimentos, mas sim a falta de comprometimento e engajamento com as demandas populares.

Pretende-se dar continuidade à investigação em duas frentes. A primeira refere-se ao aprofundamento da discussão acerca da influência das mudanças nas regras formais de participação do OP no desempenho dos atores que estão inseridos no processo. Já a segunda buscará elementos que contribuam para identificar se o OP – com mais de duas décadas de existência – constitui-se numa estrutura de oportunidades capaz de modificar substancialmente as relações de assimetrias e diferenças dos diversos capitais pelos indivíduos, oportunizando, assim, um espaço público inclusivo para as camadas sociais de baixa renda e de menor escolaridade, historicamente excluídas dos processos decisórios.

Referências

- ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre, Sociologias, v. 15, n. 32, jan.-abr. 2013, p. 112-146.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, Roberto. R. A. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001, p. 13-28.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional. Opinião Pública, 2008, v. 14, p. 43-64.
- _____.; NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Cadernos Metrópole, n. 7, 2002, p. 41-71.
- BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha A. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001, p. 33-42.

- BOURDIEU, P. O Capital Social – notas provisórias. Tradução de Denice Barbara Catani e Afrânio Mendes Catani. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). Escritos de Educação. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 65-70.
- _____. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha A. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001, p. 125-136.
- FEDOZZI, L. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, Lenaura de V. C. Participação, democracia e saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009a, p. 204-228.
- _____. A invenção permanente da democracia: contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (orgs.). Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil. Guayí, 2002, p. 165-201.
- _____. O eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial e IPPUR/UFRJ, 2008.
- _____.; MARTINS, A. L. B. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Paper apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia – SP, 2012.
- FIORINA, M. P. A dark side of civic engagement. In: Theda Skocpol; Morris, P. Fiorina (orgs.). Washington: Brookings/Sage, 1999. p. 395-425.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. El círculo virtuoso de La democracia: lós presupuestos participativos a debate. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-223.
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.
- PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. RBCS, v. 19, n. 54, 2004, p. 97-113.
- RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, de Grazia. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2003.
- SANTOS, B.; AVRITZER, L. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SKOCPOL, T. Advocates without members: The recente transformation of American civic life. In: Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (orgs.). Civic Engagement in American Democracy. Washington: Brookings/Sage, 1999, p. 461-509.
- SILVA, M. K. Construção da “participação popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- SINTOMER, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. Berlin: International Journal of Urban Regional Research. v. 32, n. 1, 2008, p. 164-178.



Eixo II

**PLANEJAMENTO URBANO
E PARTICIPAÇÃO**

Práticas de governo que promovem o aprendizado social, os consensos, e o desenvolvimento do bem-estar coletivo na cidade¹

Milton Cruz²

Resumo

O presente artigo faz uma reflexão sobre as práticas dos governos municipais de Porto Alegre, uma cidade com população de mais 1,3 milhão de habitantes, no período que vai da década de 1970 ao final dos anos 1990, quando da formulação e da implementação de políticas públicas relacionadas com o planejamento e a organização da cidade. Esta reflexão tem como referenciais a literatura do campo de estudos das políticas públicas, que aborda o desenvolvimento como resultado da interação entre instituições e atores sociais, os estudos que tratam da participação social na elaboração de políticas públicas e os instrumentos inovadores de planejamento previstos na legislação pós-Constituição Federal de 1988. A análise dos processos de planejamento praticados nas administrações municipais busca superar os limites dos estudos que tradicionalmente levam em consideração apenas a legislação vigente, o “desenho” e as competências formais das instituições, excluindo o estudo da prática dos formuladores e dos operadores da política pública nos contextos de ocorrência das interações entre os representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado. O estudo apresenta os limites da participação “voluntarista” e dos conselhos municipais atrelados ao Estado organizado para o controle da sociedade civil, mas também aponta para a possibilidade da constituição de redes sociais capazes de criar instituições organizadas para o aprendizado social, o desenvolvimento da cidadania e a construção do bem-estar coletivo nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; políticas públicas; planejamento participativo; bem-estar coletivo nas cidades.

Referencial teórico para o estudo da política de planejamento da cidade

Este artigo é um estudo da política pública praticada em contexto local, com ênfase na análise do processo de decisão dos governos na escolha dos atores que devem participar, dos temas que entram na agenda e da metodologia de elaboração da política de planejamento da cidade. O referencial

¹ Este artigo tem como base as informações coletadas e as análises realizadas, entre 2004 e 2005, para a elaboração da dissertação de mestrado do autor, defendida e aprovada na UFRGS em 2006, bem como pesquisas, entrevistas e observações de campo e estudos ainda em andamento para a elaboração de sua tese de doutorado, nessa mesma universidade. CRUZ, Milton. O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre. Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre. 2006. 192 p.

² Doutor em Sociologia (2008 - 2012), Mestre em Sociologia (2004-2006), e Bacharel em Ciências Sociais pela UFRGS (1987 - 1992). Graduado em Engenharia Eletrônica pela PUC-RS (1980). Professor do Curso Superior de Formação em Gestão Pública da UCS e Planejamento Estratégico Territorial da UNISINOS. Experiência em Administração Pública nas áreas de planejamento e gestão em Prefeituras e Legislativos Municipais – Capital e interior, e na Secretaria da Coordenação e Planejamento do estado do Rio Grande do Sul. Artigos publicados na Revista Sociologias (UFRGS, 2012), e na Ideas Ediciones (México, 2010), e apresentados em Congressos (ALAS, 2011, 2013; FGV, 2009; IPEA, 2011, Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007). E-mail para contato: milton8253@gmail.com

teórico da pesquisa utiliza os conceitos e definições do campo de estudos das políticas públicas (na perspectiva da investigação das instituições, do “bom” governo, do entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações), as conclusões de estudo sobre a democracia e o Estado de bem-estar, a perspectiva que relaciona desenvolvimento e instituições de governança, e a avaliação crítica de urbanistas e planejadores sobre o processo de planejamento urbano praticado no País (MURTA, 2005; ROLNIK, 2005; AGUILAR VILLANUEVA, 2004; EVANS, 2003; SOUZA, 2003; FREY 2005; MARQUES, 1997; NYGAARD, 1998; OFFE, 1989; COVRE, 1983).

Na perspectiva de Claus Offe (1989), analisa-se a política de planejamento da cidade como política pública que busca construir bens públicos³ para a sociedade urbana, esta enquanto coletividade portadora de interesses comuns, como o acesso a bens e serviços de transporte, saúde, educação, cultura, lazer e habitação. Investiga-se se as instituições envolvidas no processo de planejamento contribuem para a estabilidade e viabilidade do sistema político formado pelas três componentes estruturais da sociedade contemporânea: o Estado de direito, a democracia representativa e as políticas do bem-estar. Esta perspectiva remete a perguntas como: o governo eleito – membros do Executivo e do Legislativo –, busca formular a política a partir de preocupações com o bem-estar do cidadão urbano, com o exercício das funções urbanas (segurança e trânsito; direito de ir e vir; prevenção da irregularidade; direito de moradia; etc.) ou com o exercício do poder legitimado pelo voto e a reprodução da carreira política? Quais as principais tensões geradas pelos interesses do mercado no conflito com a política pública orientada para o bem-estar da sociedade urbana?

As práticas dos atores políticos e gestores municipais podem orientar-se para a reprodução das relações que dominam o campo da política de planejamento e organização da cidade ou para sua transformação. Espera-se que as práticas transformadoras estejam orientadas para a construção do bem comum, para a inclusão, na política de planejamento municipal, da diversidade de interesses existentes na sociedade urbana, bem como para a valorização do potencial dos agentes do espaço urbano de criar alternativas para os problemas da cidade. As práticas orientadas para a reprodução buscariam garantir o desenho da política pública pautada pelos interesses privados e do mercado.

Evans (2003) apresenta a ideia de que o desenvolvimento, nas sociedades em que as tecnologias e o conhecimento assumem destaque, deve basear-se na qualificação das instituições de governança. Ele destaca a

³ Para Claus Offe, “o bem público só existe se houver uma coletividade onde as pessoas se sintam pertencentes”. OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: *Capitalismo desorganizado*. Editora Brasiliense: São Paulo, 1989, cap. 8, p. 269-317.

migração das teorias sobre o desenvolvimento focadas no acúmulo de capital (o fundamentalismo do capital) para a ênfase em temas como as tecnologias, as ideias e as instituições. Nessa perspectiva, passa-se a considerar a qualidade das instituições de governança um elemento-chave para fomentar o desenvolvimento. Ele cita as experiências do Fundo Monetário Internacional (FMI) que falharam em seus propósitos de fomentar o desenvolvimento na América Latina por desconsiderarem as especificidades das instituições locais. A Argentina seria um caso exemplar de adoção das teses da “monocultura institucional” que se mostraram ineficazes.

Evans defende a abertura de estratégias de desenvolvimento focadas nas instituições e na capacidade institucional. O desenvolvimento seria impulsionado por ideias e instituições. A qualidade das ideias e das instituições explicaria taxas diferenciais de desenvolvimento. Essas qualidades podem ser aferidas pela análise do processo de planejamento e de gestão que os governos locais adotam para formular suas políticas públicas. É de se esperar que governos e instituições que investem em educação e capacitação, que mobilizam suas equipes técnicas para a formulação de soluções para os problemas da cidade, que buscam o aprimoramento do processo de tomada de decisão para a construção do bem público, e que valorizam as recomendações dos diferentes campos da ciência, estejam agregando qualidade às políticas públicas e ao espaço público local. Nesse enfoque, o desenvolvimento é visto como resultante da ação de atores econômicos e sociais que respondem a incentivos. “Os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver ideias e tornam-se centrais na determinação da taxa de desenvolvimento” (EVANS, 2003, p. 26).

Evans propõe uma “virada institucional” que assuma novos pontos de partida, tanto na teoria quanto nas práticas de desenvolvimento, pontos que superem propostas estereótipos como a de menos governo, que tem conduzido à governança ineficiente, à atomização dos cidadãos e à paralisia política. Os exemplos da China, do Vietnã e da Malásia revelam padrões institucionais híbridos em relação ao ideal proposto pela “monocultura institucional” das instituições de financiamento internacional e dos modelos anglo-americanos.

O novo ponto de partida pressupõe que se assumam uma nova concepção de desenvolvimento, um processo de escolha social com o envolvimento contínuo e deliberativo dos cidadãos na definição das prioridades econômicas. Instituições fortemente democráticas criariam melhores possibilidades de escolha na formulação de políticas públicas. Evans cita Amartya Sen (1999, p. 291), para quem “processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”. As instituições deveriam promover debates e intercâmbios públicos, contribuir para a construção de fóruns e regras organizacionais orientadas para a construção de consenso social, na qualidade de elementos do desenvolvimento.

A “instituição da escolha social” teria capacidade institucional superior à do sistema tecnocrata de atribuição de valores.

Evans (2003) propõe a democracia deliberativa ou a governança fortalecida pela participação, ou seja, o processo de planejamento, a solução de problemas e as estratégias sendo formulados pelo envolvimento dos cidadãos que propõem e alteram suas preferências durante a interação em espaços públicos caracterizados pelo forte diálogo entre os atores. Os processos deliberativos tradicionais, como a participação nas eleições ou o exercício dos direitos civis, seriam fortalecidos pelos processos de escolha social que interferem na qualidade das políticas públicas. Para isso, deveriam ser criadas instituições deliberativas autossustentáveis (aquelas em que os indivíduos acreditam valer a pena investir seu tempo, estando decididos a apoiar os partidos que as defendam) que se mostrem capazes de superar a oposição dos que dominam os processos de tomada de decisão. A governança fortalecida pela participação adquiriria força e estabilidade política e contribuiria para a qualidade do desenvolvimento.

Evans (*op. cit*) analisou as experiências de Porto Alegre (Brasil) e Kerala (Índia), que assumiram, respectivamente, o Orçamento Participativo (OP) e a Descentralização Democrática em suas gestões, concluindo que um controle social mais eficaz sobre as despesas públicas estimula o cidadão a investir em bens coletivos, tornando esses sistemas participativos mais transparentes, com maior poder para priorizar o interesse público, menos vulneráveis em relação à apatia e (acrescentaríamos) às práticas clientelistas que atrelam os governos a processos de negociação em que dominam os interesses privados.

A abordagem de Evans orienta a pesquisa na busca de espaços e práticas institucionais promotoras de uma governança com maior qualidade e legitimidade social na formulação de políticas públicas capazes de resolver problemas da sociedade urbana, de produzir bens de interesse coletivo, e sujeitas ao controle social.

Celina Souza (2003) assume uma perspectiva teórica que admite uma “autonomia relativa do Estado”, autonomia que lhe proporciona ter um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Ela propõe que se veja a política pública “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Ciclo que se constitui de estágios como o da definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2003). A definição da agenda (*agenda-setting*) coloca questões desta natureza: por que alguns temas entram na agenda política, enquanto outros são ignorados; que participantes e que processos atuam como um incentivo ou como um ponto de veto; como é gerado o consenso ou como

se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema.

Empregando-se essa abordagem da política pública como um ciclo deliberativo, pode-se analisar a política de planejamento urbano como um processo que envolve (1) a escolha do método, que define os objetivos, o processo de formulação, o tipo de envolvimento e os agentes que participam; (2) a definição da agenda, na qual se delimitam os temas, os problemas; (3) o diagnóstico e a formulação de soluções; (4) a deliberação – a escolha de opções, os vetos; e (5) o resultado do processo.

A investigação do ciclo da política de planejamento orienta para a análise da especificidade do estilo de atuação do governo, do modo de envolvimento dos atores, dos recursos utilizados e da ação dos grupos e coalizões que procuram interferir no debate e na formulação da política. Entre os agentes envolvidos na produção da política de planejamento urbano encontramos os profissionais e especialistas do planejamento (urbanistas e planejadores urbanos) que operam como os formuladores de propostas para a organização da cidade e resolução de seus problemas. Esses profissionais atuam como produtores que recebem, interpretam e conformam demandas oriundas dos atores que ocupam diferentes posições no espaço social urbano (que moram, trabalham e convivem em bairros de classe média ou de periferia, dotados de infraestrutura e de serviços em maior ou menor grau). As soluções propostas pelos formuladores podem priorizar a estética urbana, a funcionalidade do sistema de vias urbanas, a economicidade do ambiente construído, a regularização das habitações e dos lotes urbanos, entre outros temas que entram na agenda da política. Entre os representantes do mercado, podemos citar as entidades empresariais do comércio – Clube dos Dirigentes Lojistas (CDL) e Federação do Comércio do Rio Grande do Sul (FEDERASUL); da indústria – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS); e da construção civil – Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON). Entre os representantes da sociedade, temos a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), as associações de moradores, as entidades ambientalistas, as ONGs, os novos movimentos de bairro de classe média, os sindicatos de trabalhadores e o Ministério Público, que tem sido acionado frequentemente para arbitrar conflitos.

A entrada de novos atores e temas na agenda da política de planejamento pode indicar modificações na estrutura e no funcionamento desse campo, bem como nas estratégias dos atores, modificações essas provocadas pelo processo de modernização da cidade,⁴ como sugerem as recentes

⁴ Nesse estudo, a modernização é entendida como um processo que resulta da “destruição criativa” do espaço construído e das representações e práticas sociais (que emergem das interações urbanas), provocada pelos ciclos da economia capitalista. David Harvey analisa esse processo de “destruição criativa” da cidade em

intervenções mediadoras do Ministério Público e a participação de movimentos de classe média de bairros de alta renda.

O modelo de arenas sociais enfoca a análise da política pública no estudo do modo como os empreendedores políticos (a *policy community*) transformam uma determinada circunstância ou evento em um problema da agenda pública. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos, e não nas suas características. Esse método parte do estudo de situações concretas para investigar a interação entre as estruturas, as ações, as estratégias, os constrangimentos, as identidades e os valores. Segundo Celina Souza (2003), a força desse modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.⁵ O modelo de arenas sociais pode orientar a investigação de novos atores que entram para o campo da política de planejamento da cidade e que buscam dar visibilidade a problemas criados pelo mercado, como a construção de “espigões” em áreas residenciais ou em regiões de proteção ambiental, como a orla do rio.

O modelo do “equilíbrio interrompido” pode orientar a análise de períodos maiores de formulação da política de planejamento da cidade, como o percurso da política no século XX. No início do século XX, predominaram os estudos sobre melhorias urbanas inspirados nas metrópoles mundiais (Londres, Paris, Nova Iorque); na década de 1930, destacaram-se os debates sobre as propostas da Carta de Atenas, que sugeriam a regulação das funções urbanas (habitação, trabalho, lazer, circulação); e, no final da década de 1950, temos a introdução da Lei do Plano Diretor como instrumento privilegiado para a regulação do desenvolvimento urbano, com especial destaque para as regras de controle do ambiente construído – instrumento que persiste até hoje e que periodicamente reaparece valorizado no discurso de governantes, principalmente nos momentos de debate sobre o futuro da cidade. Mas o processo do planejamento tradicional vem, a partir da década de 1980, perdendo legitimidade na comunidade dos urbanistas, entre governantes e entidades da sociedade, o que poderia indicar tensionamentos provocados por subsistemas da política que operariam em direção da mudança do *status quo* que domina o campo da política de planejamento.

A emergência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da “nova agenda dos governos para a política fiscal”

A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349 p. E Jane Jacobs examina os impactos negativos dessa “destruição criativa” nas relações de convivência nas grandes cidades norte-americanas em *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 510 p.

⁵ “Apesar da escassez, no Brasil, de estudos sobre políticas públicas baseados nos modelos acima referidos, o trabalho de Marques (2000), analisando a formulação de políticas na área de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, utiliza o modelo das redes sociais e mostra que, ao contrário do padrão norte-americano de *lobbies* ou do corporativismo social-democrata europeu, a intermediação de interesses ocorre aqui de forma disseminada por inúmeros e diversos contatos pessoais entre os integrantes do governo e os interesses privados, intermediada por uma *policy community*” (nota da autora).

(SOUZA, 2003), resultantes da crise fiscal e ideológica do Estado e do declínio do sonho pluralista da visão norte-americana de política pública, fez surgir uma preocupação com a eficiência – eficiência que, para alguns atores, seria alcançada por novas políticas voltadas à desregulamentação, à privatização e a reformas no sistema social, e, para outros, por políticas públicas desenhadas com ampla participação social e com regras pré-anunciadas e acordadas. A discricionariedade das decisões tecnocráticas e burocráticas seria minimizada ou eliminada delegando-se poder a atores da sociedade civil e instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político. A participação de atores da sociedade e de instituições portadoras de alta credibilidade desvincularia a formulação da política do jogo eleitoral, dando-lhe continuidade e coerência.

Essa abordagem que busca conferir maior eficiência, credibilidade, continuidade e coerência à política pública pode orientar a investigação das iniciativas de entidades da sociedade civil ou da sociedade política no sentido de aumentar o grau de credibilidade das instituições encarregadas do planejamento urbano ou a criação de órgãos independentes que atuariam no campo da política, como os Institutos de Planejamento. Nessa perspectiva, buscar-se-iam as especificidades da política de planejamento em governos de coligações de partidos distintos, como os da Frente Popular (PT, PCB, PSB, PV), de 1989 a 2004, e da coligação liderada pelo PMDB e pelo PDT (PMDB, PDT, PTB, PPS), de 2005 a 2012. Qual a ênfase de cada uma das coligações para a política de planejamento da cidade? Se os governos da Frente Popular fixaram uma imagem para Porto Alegre como a cidade do OP, do Fórum Social Mundial e, em menor intensidade, do planejamento participativo, qual será a imagem que os governos liderados pelo PMDB e pelo PDT deixarão para a cidade e para a política de planejamento urbano? O OP e o planejamento participativo estariam modificando o padrão de formulação da política de desenvolvimento urbano? Ou é a lógica da disputa política imposta pelo jogo eleitoral entre partidos que continua influenciando decisivamente a agenda dos governos? As teorias do conflito e de definição da agenda (Cobb e Elder, 1983; Cobb e Ross, 1997; Bosso, 1987), que apontam dificuldades de os grupos desfavorecidos e as novas ideias romperem com o sistema estabelecido de definição de políticas, e os resultados obtidos por Baumgartner e Jones (1993), que constataram que a imagem política desempenha um papel crucial para expandir as questões para além do controle dos grupos de especialistas e de interesses que ocupam o que eles denominam de "monopólios políticos", podem explicar a resistência que vem criando obstáculos para a implementação plena dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentou os artigos da Constituição Federal de 1988 dedicados à Política Urbana (arts. 182 e 183)?

Na perspectiva do neoinstitucionalismo, em particular na perspectiva da teoria da escolha pública, buscar-se-ia investigar como as

principais instituições envolvidas no processo de debate, formulação e implementação da política de planejamento da cidade, o Legislativo e o Executivo municipal, agem em relação à “superioridade das decisões tomadas pelo mercado”. Que modelo de desenvolvimento da cidade orienta o processo de decisão?

Assumindo os modelos e as perspectivas de análise da política pública para o estudo da política de planejamento da cidade, devem-se levar em conta três elementos: o conteúdo da política de planejamento (*policy*); o processo conflituoso que produz a política (*politics*); e o arranjo institucional envolvido no debate, na decisão e na implementação da política (os partidos e os políticos, instituições como o Executivo, o Legislativo, o Ministério Público, a mídia e a esfera pública) (*polity*). O estudo deve buscar analisar a interação entre esses elementos que compõem o campo em que se debate, formula e decide sobre a política de planejamento urbano, campo que tem se caracterizado pela concentração do poder das decisões em poucos atores, como o governo, as instituições estatais (Executivo e Legislativo), setores do mercado e alguns técnicos do planejamento e do urbanismo. Tal configuração de poder tem privilegiado a inserção na agenda de temas de interesse dos grandes loteadores e incorporadoras da construção civil, em prejuízo da inclusão de tópicos de interesse dos setores populares, como habitação irregular (de baixa renda), ambiente urbano construído, preservação ambiental e cultural, saneamento, entre outros.

Covre (1983) traça uma análise do pensamento tecnocrático no Brasil durante o período de 1964 a 1981, buscando explicar a persistência do Estado autoritário no País. Ela identifica na ideologia pós-liberal, “que domina a sociedade capitalista, na fase monopolista, até os dias de hoje”, uma visão de mundo que tem como pivô organizador da sociedade a técnica e os intelectuais (burocracia, funcionários públicos, técnicos). Para o pensamento tecnocrático, são os intelectuais que devem dirigir a História com seu “saber” técnico isento, “expresso na formulação do planejamento” que visa a “racionalizar” o processo histórico. Uma ideologia que teria Comte como um de seus precursores e Mannheim, Crozier e Galbraith como os principais responsáveis por seu desenvolvimento. Nessa perspectiva de análise, o pensamento tecnocrático representa a atualização do positivismo para o contexto da sociedade do capitalismo monopolista, conferindo-se papel central, na formulação do planejamento da sociedade, aos intelectuais, os “iluminadores” dos homens políticos que, em nosso tema de análise, são os planejadores urbanos. A eles (homens dotados de espírito científico) cabe “interpretar” os problemas e propor as melhores soluções para todos que vivem na cidade. Os governos do planejamento tradicional assumiram essa concepção tecnocrática, restringindo a participação social ao cumprimento do que foi elaborado e decidido pelo governante e por seus urbanistas. Essa característica do Estado autoritário no

Brasil, o pensamento tecnocrático, ainda se manifesta no contexto dos anos 1990, como sugerem as análises de Fedozzi, citado por Borba (1998), sobre a burocracia da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre:

[...] operava com uma concepção de fundo e uma metodologia do tipo normativo – determinista, bastante comum na estrutura burocrática do Estado, onde o elemento político não é um dado endógeno do planejamento, onde, portanto, o conflito, a existência de vários sujeitos disputando seus projetos na sociedade, não é incorporado ao planejamento. Para o planejamento tradicional (normativo) o “sujeito” planeja para um “objeto”. O sujeito, no caso, é o Estado, e o objeto é a realidade econômico-social ou urbana. O primeiro pode controlar o segundo, e como ele está sobre a realidade ou fora dela, o planejamento ganha fortes contornos de um projeto primado pela racionalidade técnica, onde o conflito, a incerteza dependente da capacidade das forças de gerar dinamicamente viabilidade para seus projetos numa realidade complexa e contraditória, não é incorporada pelo processo de planejamento (FEDOZZI, 1992: 2, grifos meus) (BORBA, 1998, p. 13, capítulo 4).

Para os atores que partilham desse pensamento tecnocrático-normativo, o “sujeito” é o Estado. A ele cabe planejar o espaço urbano, segundo os preceitos da racionalidade técnica da ciência urbanística, e apresentar uma proposta de plano para o “objeto”, a sociedade civil e a cidadania, que devem tomar conhecimento e colaborar para sua implementação.

Urbanistas, planejadores e estudiosos da política pública apontam outro ator, com características peculiares, cuja participação é fundamental durante o ciclo de formulação da política de planejamento urbano, em contextos nos quais o governo reconhece a existência de interesses conflitantes, aceitando-os como característica do processo de formulação da política: são os “técnicos mediadores de interesses conflitantes”, que desempenhariam o papel de mediadores entre as demandas do mercado, do Estado e da sociedade civil. A necessidade desse tipo de técnico surge quando se adota uma proposta metodológica de participação que entende que o conflito de interesses dificulta, mas não impede a construção de consensos sociais e políticos, que a explicitação e administração desse conflito, bem como o demorado processo de construção de consensos, é um desafio constante, inerente ao processo de planejamento, e que o conflito predomina nas tentativas de interação entre os principais atores envolvidos em processos participativos. Marques (1997) também destaca a importância dos “mediadores setoriais”, que cumpriram também uma função intelectual no interior do setor, no sentido gramsciano do termo, buscando estabelecer um campo normativo próprio, e que podem estar no interior do Estado ou fora dele.

A participação, segundo os planejadores críticos do planejamento tradicional, diferencia-se de acordo com o método de planejamento escolhido. Gandin (2001) identifica as ideias centrais que caracterizam o planejamento no Gerenciamento de Qualidade Total, no Planejamento Estratégico e no

Planejamento Participativo. São elas, respectivamente, qualidade, missão e participação. O Planejamento Estratégico teria como propósito último buscar a afirmação no mercado. O Gerenciamento da Qualidade Total buscaria a resolução de problemas de produção e de mercado e a satisfação do cliente. O Planejamento Participativo seria o único a assumir uma visão que avança para questões mais amplas e complexas, como a de ver como se contribui para interferir na realidade social, para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto e com a contribuição de cada um que participa da instituição, grupo ou movimento, ou mesmo de uma cidade, de um estado e de uma nação. Os governos teriam como possibilidades de escolha metodologias que priorizam a qualidade da gestão (eficiência e eficácia na prestação dos serviços); um melhor posicionamento da administração local em um contexto de disputa por investimentos e mercados; a participação ativa dos atores da sociedade civil, visando à construção da cidadania; ou uma combinação dessas metodologias. Gandin identifica níveis em que pode a participação ser exercida. Não dependeria ela apenas da vontade política dos governantes e da capacidade de luta dos movimentos sociais; necessitaria de instrumentos que organizassem a participação social no ciclo de formulação da política pública. Os níveis da consulta e da colaboração, os mais frequentes na prática de hoje, são aqueles em que a “autoridade” chama as pessoas para contribuírem com a proposta que ela escolheu; já no nível da participação, as pessoas são envolvidas em um processo de construção conjunta, uma construção de soluções e de “novos horizontes” em que todos “crescem juntos”.

A metodologia escolhida pelo governo para formular a política de planejamento urbano define qual o tipo de envolvimento dos atores, se a simples consulta, a colaboração ou a participação, e o objetivo desse envolvimento, que pode ser a busca de legitimidade, a qualificação dos serviços ou a transformação da realidade social. A “participação” nas modalidades de consulta e de colaboração pode ocorrer por meio de entrevistas, pesquisas de opinião, reuniões e seminários, mas sem um compromisso dos responsáveis pela política de considerar essas sugestões como “insumos” que influenciarão o resultado final do ciclo da política. No planejamento participativo, a participação direta (que pode ocorrer em todas as fases do ciclo) propõe que os atores explicitem diferenças, conflitos e potencialidades, que apresentem as especificidades das situações. O objetivo é encontrar soluções que reduzam as desigualdades, aumentem os “ganhos” com os acordos coletivos e qualifiquem os atores do processo. Trata-se, com efeito, de uma construção em conjunto que qualificaria a política pública, a cidadania, e que transformaria a realidade social das cidades brasileiras, caracterizadas pela desigualdade.

Segundo planejadores e urbanistas críticos do processo de planejamento tradicional, a participação no planejamento participativo se diferenciaria da “participação” no planejamento tecnocrático e da “participação”

no planejamento estratégico. Seria diferente tanto no tipo de envolvimento dos atores quanto nos objetivos da participação.

O estudo do ciclo da política de planejamento da cidade permite identificar quatro grupos de interesse que podem atuar no processo de formulação da política de planejamento urbano. São eles: os interesses do mercado, da sociedade, do governo e do Estado. Os interesses do mercado se apresentam por intermédio do mercado imobiliário e da construção civil, tendendo a priorizar temas como a regulação do uso do solo e das construções, do parcelamento, do zoneamento e do sistema viário, itens que se relacionam com o valor dos lotes e das edificações. Os interesses da sociedade relacionam-se com o acesso à moradia, à educação, à saúde, ao lazer e à cultura, bem como com o direito aos bens e serviços existentes na cidade. O Estado tradicionalmente se interessa pela constituição de uma legislação urbana que garanta o funcionamento da cidade e seu ordenamento. Ao governo interessa a busca de legitimidade junto à opinião pública e aos diferentes atores sociais. A política de planejamento urbano e o plano diretor relacionam-se com esses tipos de interesse que podem vir a operar como grupos de interesse durante o processo de formulação da política. A política urbana pode priorizar um ou outro grupo de interesses. A análise dos temas incorporados na Lei do Plano Diretor permite que se identifique a qual desses grupos eles se relacionam e se foram priorizados os interesses dos grupos sociais excluídos dos direitos de cidadania.

O planejamento urbano praticado em Porto Alegre dos anos 1970 aos anos 1990

O planejamento urbano praticado em Porto Alegre já conta com um conjunto razoável de estudos, como os de Fedozzi (2001, 2000b), Borba (1998), Nygaard (1998), Krafta (1994, 1993) e Rovatti (1990a, b), que permitem fazer um levantamento das principais características dos ciclos de planejamento da cidade. A bibliografia analisa, entre outras questões, as concepções que nortearam, até fins da década de 1980, os planos diretores de Porto Alegre, os métodos utilizados em sua formulação e as características da burocracia do planejamento urbano. Nygaard (1998), ao fazer a análise dos planos de Porto Alegre desde os primeiros estudos (Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, 1914), passando pelo plano diretor de 1959, até o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU), de 1979, conclui que o que houve foi uma continuidade, com a atualização dos conceitos, dos métodos e das equipes. As doutrinas dos primeiros planos teriam se mantido e interagido com as novas, resultando no 1º PDDU. Esse plano diretor teria como fundamento “três campos doutrinários”: o positivismo, com sua ideologia cientificista e concepção de

participação; o urbanismo modernista, com as ideias de Le Corbusier; e os métodos e normas do planejamento definido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). De acordo com Nygaard, temos em Porto Alegre planos diretores de inspiração positivista, modernista e de método fundado no planejamento centralizado. Essas concepções e métodos teriam vigorado até o momento em que se inicia a reformulação do 1º PDDU, quando foram substituídos por um novo paradigma, que orientou a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), durante as gestões da Frente Popular.⁶

As análises de Rovatti (1990b), Krafta (1993), Borba (1998), Fedozzi (2000b) e Nygaard (1998) sugerem que o processo de planejamento seja dividido em dois períodos: o primeiro, denominado pelos urbanistas e planejadores de normativo ou tradicional, principia com os estudos encomendados pelo Executivo municipal em 1914 e vai até o início da década de 1990. O segundo, que inicia na segunda gestão da Frente Popular, propôs-se à reformulação do 1º PDDU e tem sido denominado de planejamento participativo. Teríamos, então, o processo de planejamento urbano normativo ou tradicional e o participativo. A formulação do 1º PDDU faria parte do processo de planejamento normativo ou tradicional, e a do PDDUA, do processo participativo. O ciclo do planejamento normativo ou tradicional tem início com os estudos de 1914, passa pela elaboração e reavaliação do plano diretor de 1959 (e suas atualizações da década de 1960), culminando com a formulação do 1º PDDU. Já a reavaliação do 1º PDDU e a formulação do PDDUA fazem parte do ciclo do planejamento participativo. Nos primeiros anos do século XX predominou, na política de planejamento, a realização de melhorias e obras urbanas, a indução e consolidação de sociabilidades “modernas” para os espaços da cidade e o “arrasamento” dos velhos e tradicionais lugares e moradias do centro da cidade – período em que o Governo, o intendente municipal e os vereadores decidem sobre as questões urbanas e o projeto de cidade, sem a participação da sociedade. A burocracia estatal está voltada para o controle social e das obras urbanas, mas não exerce as funções de realização de estudos e da formulação da política urbana.⁷ O período que se estende entre a década de 1930 e o final da de 1950 caracterizou-se pela iniciativa do Governo de realizar inúmeros estudos sobre a cidade, pela incorporação das quatro funções urbanas (habitação, trabalho,

⁶ A Frente Popular é uma coligação de partidos de esquerda que governou o Município de Porto Alegre por quatro gestões consecutivas (1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 e 2001- 2004). Integravam a Frente Popular o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV).

⁷ A tradição dos governos locais de buscar fora soluções para os problemas urbanos, recorrendo à contratação de estudos externos de consultores, atrasou a constituição de uma equipe técnica com a função de planejar o espaço urbano.

lazer e circulação) ao planejamento, pela criação, na Administração Municipal, de um corpo técnico responsável pelo planejamento urbano, pela instituição do Conselho do Plano Diretor, em 1939, e pela introdução do plano diretor como instrumento da política de planejamento urbano.⁸ A década de 1970, período em que predominam o pensamento tecnocrático de Covre (1983) e o planejamento centralizado de Borba (1998), foi marcado pela criação de conselhos municipais, em 1971, como órgãos de cooperação governamental com a finalidade de auxiliar a Administração, e pela instituição da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), em 1975. Consolidou-se esse processo com a aprovação do 1º PDDU, instrumento que incorporou aos temas do plano de 1959 a ideia de sistema municipal de planejamento, conferiu maior consistência à concepção de cidade como “unidade funcional” que “deve crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes”, aprimorou o controle e o regramento sobre os setores privados e, pela primeira vez, introduziu a participação comunitária no Conselho do Plano Diretor.

A metodologia do planejamento tradicional e a elaboração do 1º PDDU (1979)

O processo de elaboração do 1º PDDU pode ser dividido em quatro fases. A primeira fase foi a da escolha, pelo Governo, da metodologia que definiu o objetivo da formulação do plano diretor. Nela foi decidido como se dariam o debate, a seleção dos temas que seriam desenvolvidos, a formulação das propostas, o perfil técnico dos grupos de trabalho e o tipo de envolvimento dos atores da sociedade civil. A segunda fase foi a do diagnóstico e da formulação técnica ou de soluções. A terceira consistiu na formulação do projeto de lei pelo Executivo. E a quarta foi dedicada à votação e aprovação do projeto de lei no Legislativo.

A escolha da metodologia foi feita exclusivamente pelo Governo. O diagnóstico ficou a cargo apenas dos técnicos, que buscaram identificar os “desajustes” da cidade com relação ao modelo previsto pelo plano. Nessa fase, o ciclo orientou-se fundamentalmente pelos referenciais da ciência urbanística e pelo modelo de organização da cidade formulado pelos planejadores. Na elaboração do projeto de lei, o Governo “enquadrou” o modelo proposto pelos planejadores às suas concepções de participação, de cidade, de sociedade e de Estado. Posteriormente, ele apresentou o projeto de lei em um seminário para convidados individuais (urbanistas, gestores públicos e da construção

⁸ Os governos desse período acreditavam que a metodologia científica apontaria as soluções capazes de enfrentar a dinâmica “perturbadora” do desenvolvimento industrial e o caos urbano apontados pela Carta de Atenas de Le Corbusier. O plano diretor foi apresentado como o novo instrumento adequado para resolver os problemas urbanos.

civil), que dele tomaram conhecimento e expuseram suas ideias sobre os temas do plano. O Governo não considerou essas ideias como propostas que deviam necessariamente ser incluídas no plano: elas foram tomadas como contribuições individuais, e não de entidades organizadas da sociedade civil. Eram propostas que o Governo tinha a liberdade de incorporar ou não a seu projeto de plano. É na última fase do ciclo, a da votação do projeto de lei no Legislativo, que a proposta formulada pelo Governo iria receber os “*inputs*” da sociedade. Foi por intermédio de seus representantes legais, os vereadores, que as entidades da sociedade civil puderam manifestar-se. A participação da sociedade não ocorreu durante as fases de diagnóstico, formulação de soluções e elaboração do projeto de lei.

O plano diretor e o processo de tomada de decisão: ineficazes para a regularização urbana e a formação de consensos sobre o projeto de cidade

O único artigo do plano diretor de 1979 (1º PDDU) a identificar uma área para regularização foi o art. 380, que assim diz: “Na parte da área considerada como reserva potencial para parque, situada entre as UTR 11 e 17 e UTF 15 do anexo 1, onde se situam as Vilas Mato Sampaio e Divineia, fica assegurada área residencial para sua urbanização, com vista à regularização do núcleo existente”. Ambas as vilas, Mato Sampaio e Divineia, constam do cadastro de 55 áreas do Programa de Regularização Fundiária do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), de 2003, para a região Leste (bairro Bom Jesus), com data do loteamento de 1997. Se tomarmos como referência o ano de ocupação da Vila Mato Sampaio, 1953 (anterior, portanto, ao primeiro plano diretor de Porto Alegre, de 1959), constatamos que o Poder Público levou 44 anos para iniciar o processo de regularização da área, sendo que o 1º PDDU identificou o “problema” e que somente durante a elaboração do PDDUA iniciou-se o processo de regularização da área. Ao analisar as propostas do grupo técnico da Habitação para a reformulação do plano diretor, verifica-se que este não identificou como prioritárias as Vilas Mato Sampaio e Divineia, mas sim o Núcleo Autônomo da Restinga, que, por sua vez, não foi incorporado ao projeto de lei de 1978. As Vilas Mato Sampaio e Divineia foram submetidas a apreciação pelo vereador Clóvis Brum por intermédio da Emenda 237, após polêmico debate em torno de sua apresentação, feita depois de encerrado o prazo regimental para as emendas, em Plenária que aprovou o plano diretor, quando foi acolhida.

Os grupos técnicos de trabalho (GTs), formados majoritariamente por arquitetos da SPM, foram os responsáveis pela formulação de soluções para os problemas urbanos. Eles buscaram na ciência urbanística e nos

estudos técnicos os padrões recomendados para a instalação de equipamentos urbanos, a organização do sistema viário, entre outras ações visando à organização do espaço e à “boa” socialização. No entanto, a maior parte das propostas produzidas pelos técnicos dos GTs não foi considerada pelo Governo, que incluiu apenas algumas delas no projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal. Todavia, os diagnósticos e propostas dos técnicos que compunham a burocracia estatal eram mais abrangentes que a proposta encaminhada pelo Executivo ao Legislativo para aprovação. Contemplavam temas como espaços públicos, rede escolar, ciclovias, transporte coletivo, habitação popular, organização do centro da cidade, etc., os quais não foram submetidos a debate no Legislativo.

O Governo realizou um seminário final no Centro de Convenções do Hotel Plaza São Rafael, nos dias 2, 3, 4 e 5 de outubro de 1978, sob a coordenação do secretário da SPM. Participaram do evento 321 profissionais ligados ao tema do planejamento urbano, gestores públicos e representantes da construção civil.⁹ O seminário propôs a participação do Poder Público no mercado de terras, para garantir o cumprimento das finalidades sociais do solo urbano e nova composição para o Conselho do plano diretor (com paridade entre os membros da Prefeitura e os de entidades da sociedade), a incorporação do sindicato da construção civil, dos arquitetos, dos engenheiros, de um representante de entidade comunitária e de um da Unidade Territorial de Planejamento (UTP), quando o assunto em discussão no Conselho fosse de seu interesse. Com relação à sub-habitação, propôs integrar à estrutura urbana esses núcleos mediante a regularização e a assistência técnica gratuita na construção de habitações para a baixa renda, proposta que não foi considerada pelo Executivo.

Durante a formulação do 1º PDDU, não se constituíram espaços voltados para a construção de soluções consensuais entre as diferentes propostas produzidas pelos grupos técnicos, pelo Governo e pelos vereadores, soluções que fossem capazes de conferir maior legitimidade ao processo e oferecer respostas mais abrangentes e com maiores possibilidades de resolver os problemas urbanos. A análise do ciclo de formulação do Plano permitiu identificar a existência de diferentes entendimentos e prioridades entre técnicos, Governo e vereadores sobre a política habitacional para setores de baixa renda. Os técnicos do GT Habitação identificaram como prioridade o projeto, já existente, do Núcleo Autônomo da Restinga. O gabinete do prefeito encaminhou à Câmara de Vereadores um projeto de lei que não considerou a sub-habitação como tema prioritário para o sistema de planejamento. E a Câmara de Vereadores apresentou outra proposta, que priorizou as Vilas Mato Sampaio e Divineia (núcleos mais antigos). O tema da *densificação* urbana acabou sendo a

⁹ Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. n. 4, v. 1. PROPLAN, 1978, p. 7.

prioridade do Governo, diferentemente do que apontavam os *grupos de trabalho*, que identificaram como principais problemas a *moradia de caráter social* e sua relação com os novos padrões habitacionais, cada vez mais distantes das camadas menos favorecidas da população, a ausência de informações, a desorganização de várias regiões da cidade e a migração.

Conforme Marques,¹⁰ coordenador técnico da elaboração do 1º PDDU, teria faltado à SPM e ao Governo a decisão, e até o entendimento, de que era necessário “convencer” as demais secretarias a participar do projeto de criação do sistema de planejamento. As iniciativas foram pontuais e desarticuladas, apontando para prioridades distintas. Apesar de o Conselho do plano diretor ter sido criado ainda em 1939 e de fazer parte do sistema de planejamento responsável pela política urbana, ele não participou formalmente do processo de formulação do Plano. Na concepção de participação do Governo, instâncias como o Conselho Municipal do plano diretor são órgãos de cooperação governamental e de consulta, encarregados de aplicar a lei do plano diretor (opinar sobre leis e padrões urbanísticos, investimentos, instalação de equipamentos), e não instâncias formuladoras da política pública. Durante a vigência do 1º PDDU, essa instância cumpriu o papel de acompanhar, fiscalizar a aplicação do Plano e legitimar o processo de planejamento junto à opinião pública, já que o Executivo formalmente abria espaço para a participação de entidades e da comunidade. Como nos Planos de 1959 e 1961, o Conselho do plano diretor não pôde alterar o modelo de cidade previsto no Plano, mas apenas contribuir para seu aperfeiçoamento e melhoria.

Durante o ciclo de formulação do 1º PDDU, período do pensamento tecnocrático e do planejamento centralizado, o Legislativo operou como instituição que cumpriu um duplo papel: receber os “*inputs*” de setores da sociedade, por intermédio dos vereadores da oposição, e defender os interesses do Governo, representados pela bancada de apoio ao Executivo. O Legislativo atuou parcialmente como instância “representativa” da sociedade, à qual “apelam” as comunidades de bairro, as entidades de profissionais liberais e as pequenas empresas da construção civil, objetivando a inclusão de “emendas” de seu interesse no projeto de lei do Executivo. A Câmara de Vereadores mostrou contar com relativa autonomia, frente ao poder do Executivo, para rediscutir temas, introduzir e aprovar propostas de interesses dos setores populares e dos pequenos empreendedores – embora sem poder suficiente para mudar as diretrizes do plano diretor que estruturam o sistema de participação e os instrumentos que regulam a construção do espaço urbano e que definem o projeto de cidade.

¹⁰ Entrevista realizada pelo autor deste artigo em 5 de julho de 2006.

Esses são exemplos que revelam a inadequação do processo de tomada de decisão e do plano diretor vigente nos anos 1970 e 1980 como instrumento e como estratégia para a resolução dos problemas que caracterizam os territórios da cidade carentes de urbanização e para a formulação de consensos sobre o projeto de cidade.

A participação social como elemento central do novo modo de planejar e organizar a cidade

Na década de 1990, surgiu entre urbanistas e planejadores urbanos um movimento pela ampliação da participação social no ciclo de formulação da política de planejamento urbano, movimento que se apresentou como planejamento participativo, em contraposição ao planejamento tecnocrático-estatista das décadas anteriores. As reflexões e preocupações dos planejadores urbanos e o surgimento de novos instrumentos na legislação estariam “sinalizando” um contexto social e político caracterizado pela demanda social por novos modos de planejamento entre os urbanistas e de gestão das cidades entre os governantes locais. Duas possibilidades estariam se “constituindo”: uma que corresponderia mais aos interesses do capital, o planejamento estratégico, e outra que respeitaria aos interesses da sociedade, o planejamento participativo. O planejamento e a gestão tecnocráticos e normativos estariam sendo questionados, quanto à sua legitimidade e eficácia, por setores do capital tanto quanto pelos interesses da cidadania.

Apesar de alguns urbanistas e planejadores vincularem o método participativo aos interesses da sociedade civil e o estratégico aos do mercado, não parece existir uma relação de exclusão entre eles. Um programa de governo que busca implementar políticas de interesse de setores populares pode, em tese, utilizar uma metodologia que combine o planejamento participativo e o estratégico.

Outro aspecto relevante que caracteriza o ciclo do planejamento urbano dos anos 1990 é a necessidade, apontada pelos urbanistas, de uma burocracia com técnicos capacitados na mediação de interesses conflitantes, em substituição aos tradicionais técnicos normativos, acostumados com a formulação da política mediante dados “objetivos” – isto é, uma nova geração de técnicos que poderia fazer parte da burocracia do Estado, da equipe de governo que está no poder, ou atuar na assessoria de atores da sociedade civil.

As propostas de intensificação da participação defendidas, de um lado, pelos teóricos da nova direita – participação do consumidor de bens e serviços decidindo dentro das regras do mercado – e, de outro, por uma parcela dos marxistas e neopluralistas – cidadãos participando por meio de fóruns institucionalizados e tomando parte no processo político – apontam para duas

possibilidades de priorização das ações do Governo. Na primeira, o Governo prioriza a participação e a organização da cidade para o funcionamento da produção e do consumo (valorização da participação dos atores dentro das regras do mercado); na segunda, prioriza a ampliação da participação e a inclusão daqueles atores tradicionalmente excluídos, visando ao exercício e à construção da cidadania. As possibilidades colocadas por essas duas perspectivas orientam para a identificação dos atores, para seus respectivos temas de interesse (enquanto consumidores ou cidadãos) e para a verificação da institucionalização, ou não, de fóruns para sua participação no ciclo do planejamento urbano.

Essas análises apontam para um novo contexto, no qual emerge a disputa entre a tendência mercadológica e a participativa, num cenário de “desenvolvimento urbano incompleto” (profundas desigualdades de acesso de grandes parcelas da população aos empregos, bens e serviços urbanos). O contexto de disputas entre urbanistas e planejadores e o cenário do “desenvolvimento urbano incompleto” dificultaram a aplicação da metodologia participativa, devido aos conflitos entre os técnicos e formuladores da ciência do urbanismo (divididos entre o planejamento estratégico, participativo ou tecnocrático) e a diversidade de interesses dos atores que compõem a sociedade civil (entidades da construção civil, associações de moradores, ambientalistas, novos movimentos de classe média, movimentos de mulheres, negros, índios, ONGs, etc.), preocupados com o lucro de sua atividade, com a falta de infraestrutura e de serviços nos bairros, com a qualidade do meio ambiente urbano, ou com sua inclusão nos direitos de cidadania.

O espírito participativo presente durante a elaboração da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (LOM, 1990)

Os vereadores constituintes municipais que aprovaram a Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre (LOM) em 1990 deram prioridade à participação da sociedade no processo de tomada de decisão do governo local. São diversos artigos da Lei que buscam garantir e ampliar tal participação. Os artigos 101 e 102 preveem, respectivamente, que “os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração”, e que o “Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal”. Os constituintes priorizaram ainda temas inovadores, de interesse dos setores populares, como habitação popular e saneamento básico (art. 13), urbanização, regularização e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, de loteamentos, participação ativa das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e

solução dos problemas (art. 208), delimitação de áreas destinadas à habitação popular (art. 212), políticas emergenciais para áreas de risco e regras especiais no Código de Obras e Plano Diretor para projetos de baixa renda (art. 216), o banco de terras (art. 217), o estabelecimento como meta prioritária à superação da falta de moradia para famílias de baixa renda (art. 230), concessão real de uso e usucapião urbano (arts. 231 e 232), temas esses que não haviam sido contemplados nos planos diretores de 1959 e 1979, não tendo sido priorizados pelo órgão coordenador do planejamento municipal. A LOM propôs ao Poder Executivo a adoção de uma estrutura político-administrativa descentralizada que assumisse um planejamento permanente e integrado com a comunidade e que assegurasse a participação popular nas decisões do Executivo (arts. 85, 86 e 89).

A Frente Popular assumiu o governo num contexto político local em que a expectativa da maioria dos vereadores que aprovaram a LOM era de ampliação da participação social na construção das políticas públicas e de governos menos centralizados e com maior controle social. Após a aprovação da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, os governos da Frente Popular criaram e regulamentaram um conjunto de conselhos municipais que passaram a ter uma participação ampliada, incorporando atores que não participavam dos conselhos criados na década de 1970. Segundo a Lei Complementar nº 267, de 1992, os “Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, têm por competência “atuar nas formulações e controle da execução da política setorial”, sendo “garantida maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores”, “entidades de trabalhadores” e “entidades civis” (arts. 1º, 2º e 4º). E a Lei nº 293, de 1993, institui gratificação para os representantes dos conselhos municipais. São criados os Conselhos de Saúde (Lei nº 277/92), de Trânsito (Lei nº 247/91), de Educação (Lei nº 248/91), dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 6.787/91), de Comunicação (Decreto nº 9.426/89), institucionalizado e reformulado o de Transportes (Lei nº 318/94), alterados o de Patrimônio Histórico e Cultural (Decreto nº 11.130/94) e o de Entorpecentes (Lei nº 328/94). Esses conselhos municipais, segundo as regulamentações aprovadas pelo Executivo, diferem dos conselhos municipais da década de 1970, que eram instâncias de consulta e colaboração ao Governo com características burocrático-administrativas, e passam a ter o respaldo legal para controlar e formular a política setorial.

Entretanto, esses conselhos atuam de modo independente, não se integrando a um sistema de participação que articule ações, que promova a troca de experiências e a avaliação sistemática sobre o desenvolvimento urbano. São instâncias que operam de forma fragmentada e segundo uma cultura institucional herdada da estrutura estatal constituída durante as décadas de 1950, 1960 e 1970.

Resumindo, pode-se afirmar que o ciclo de formulação da política urbana dos anos 1990 teve como principais características um contexto de pressão social por uma democratização do planejamento e da gestão urbana, bem como o surgimento de novas propostas metodológicas para a elaboração da política pública, baseadas no planejamento estratégico e no planejamento participativo, implicando a necessidade de uma “nova burocracia”, um corpo técnico com o perfil de “mediador de conflitos” para a formulação de soluções, e de conselhos municipais estruturados tecnicamente para a formulação de políticas setoriais integradas a uma concepção de cidade e de desenvolvimento sustentável.

A metodologia participativa do PDDUA de 1999 e as dificuldades de sua implementação

O ciclo de formulação do PDDUA nasceu com o projeto Cidade Constituinte, que teve como objetivo inicial debater diretrizes para o futuro da cidade, com a participação de entidades da sociedade civil em espaços públicos e instâncias criadas especificamente para sua discussão, elaboração e deliberação. Foi esse projeto que forneceu as diretrizes para a reformulação do 1º PDDU e criou as principais instâncias do ciclo de elaboração do PDDUA. A participação das entidades dos urbanistas, das ONGs, do Orçamento Participativo, dos técnicos e da construção civil no primeiro ano do projeto Cidade Constituinte foi determinante para que o Governo decidisse reformular o 1º PDDU. Outros temas importantes para o Governo, como o Mercosul, as políticas públicas e a reestruturação administrativa, saíram da agenda do Cidade Constituinte por falta de adesão dos atores participantes. O Governo partiu de um diagnóstico que identificou o principal problema das instâncias de participação – seu envolvimento em decisões de curto prazo e a falta de um fórum de debate que orientasse as decisões de médio e longo prazo. Apesar de não ter havido oposição, este se revelou um objetivo mais do Governo que das entidades, que desde o início concentraram sua intervenção em temas específicos de seus interesses, a maior parte relacionada com o plano diretor. O objetivo foi mudando, evoluindo do debate sobre o futuro da cidade, passando à elaboração da metodologia de reformulação do antigo plano diretor e resultando na decisão, em 1996, de confeccionar um novo plano. Foi quando se elaborou um novo modelo urbanístico de desenvolvimento para a cidade. Tal modelo, contudo, revelou-se não consensual e gerador de fortes polêmicas, principalmente entre o corpo técnico da SPM e os defensores do modelo do 1º PDDU. O Governo

criou instâncias e espaços para a coordenação do processo de debate, formulação e deliberação, como a Coordenação Geral (para a participação das entidades da sociedade civil), a Coordenação Executiva do Cidade Constituinte (coordenadora das ações do Governo), a supervisão técnica (coordenadora da formulação técnica do Plano), o fórum de secretários (instância de deliberação do Governo para os temas polêmicos, como o dos dispositivos de controle e do modelo), grupos de trabalho (para a identificação de problemas, formulação de soluções e respectivo acompanhamento pelas entidades), seminários públicos (estimuladores da mobilização e do debate), audiências e o Congresso da Cidade como instância máxima de deliberação – instâncias essas reguladas por regimentos internos aprovados pelos participantes do processo, algumas das quais (como os GTs ampliados, os seminários, os Congressos da Cidade e o Fórum de Entidades) com características de espaços públicos onde o debate de diferentes opiniões gerou polêmicas acaloradas sobre iniciativas e projetos para o sistema de planejamento e o futuro da cidade. O processo exigiu a criação de coordenações que se dedicaram à mobilização social, formulação e deliberação, tomada de decisão do Governo e ao assessoramento dos vereadores. Caracterizou-se pela forte interação entre o Poder Executivo e o Legislativo na fase de formulação do projeto de lei do plano diretor – algo inédito na elaboração do plano diretor da cidade. Na fase de formulação de soluções, ou técnica, do novo plano diretor (PDDUA), apesar das novas instâncias, como os GTs ampliados e os seminários abertos, predominou a participação dos técnicos do Governo e da burocracia (de 95% a 43%) e dos profissionais do urbanismo (43,75% a 25%), dependendo do GT. A participação das consultorias no momento de elaboração da proposta do projeto de lei foi decisiva para a introdução de uma nova concepção de modelo espacial para o plano diretor (coerente com as diretrizes aprovadas no 1º Congresso da Cidade) e a das entidades dos profissionais do urbanismo para o aprofundamento do debate sobre a melhor alternativa (se o modelo do 1º PDDU ou o do PDDUA) para a cidade. As consultorias se integraram com os técnicos da Prefeitura para desenvolver o novo modelo espacial do plano diretor de acordo com uma concepção de cidade “alicerçada no conceito de ‘cidade sustentável’”, de desenvolvimento, com “estratégias de atuação”, de gestão participativa e sistema de avaliação do desempenho urbano – estas, as diretrizes aprovadas pelo Congresso da Cidade de 1993.

A participação dos técnicos da SPM, das secretarias e dos conselhos municipais trouxe importantes contribuições para a identificação dos

problemas urbanos, mas encontrou dificuldades na formulação de propostas que representassem os interesses da maioria dos participantes. O conflito gerado pela proposta dos técnicos da SPM com o Governo e sua base de apoio no Legislativo e com as entidades do urbanismo é indicativo das dificuldades da burocracia estatal em produzir propostas capazes de gerar consenso entre os representantes da sociedade civil. Os conflitos em torno dos temas não consensuais exigiram que o Executivo abrisse uma nova fase de formulação técnica, iniciada em março de 1996, por intermédio da “Oficina de Especialização”, com a participação de consultores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Faculdade Latino-Americana de Ciências Ambientais (FLACAM). O Governo criou um “arranjo técnico e político” que objetivou formular propostas técnicas de consenso a partir das alterações solicitadas por entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil/RS (IAB/RS), o Sindicato das Indústrias da Construção Civil/RS (Sinduscon/RS) e a Associação Regional de Escritórios de Arquitetura (AREA). A SPM estreitou os contatos e as trocas de informações com a comissão técnica da Câmara Municipal, e o gabinete do prefeito criou um grupo político (Fórum de Secretários) para debater com a bancada governista de vereadores as modificações a serem feitas no projeto de lei. O Legislativo, por intermédio da Comissão Técnica Especial, passou a se envolver no debate. Nessas instâncias foram travados intensos debates que influenciaram as decisões do Governo, fazendo-o evoluir para a alteração do capítulo dos Dispositivos de Controle das Edificações. Encerrada essa última fase de formulação técnica e de difícil busca de consenso sobre os pontos polêmicos, a nova proposta de projeto de lei foi submetida e aprovada pelas instâncias da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e pelo Conselho do Plano Diretor. Os técnicos das áreas de educação, saúde e assistência social tiveram um envolvimento mais de acompanhamento do processo que de formulação de propostas para a política urbana.

A fase de tramitação do projeto de lei do PDDUA na Câmara de Vereadores, de 1998 a 1999, caracterizou-se por iniciativas inéditas na análise do plano diretor, com a criação da Comissão Técnica Especial (com técnicos de todas as bancadas partidárias e secretaria a cargo de três arquitetos), da Comissão Especial (composta por 17 vereadores, quatro relatores), a instituição do Fórum de Entidades (com participação de entidades de moradores de bairros e vilas, sindicatos e faculdades) e a instauração de um rito especial que definiu as regras específicas para a apreciação do projeto de lei do PDDUA. A Comissão Especial, composta por vereadores de todas as bancadas partidárias (com relatores do PTB, do PSB, do PT e do PPS), assessorados pela Comissão Técnica, garantiu pluralidade partidária e capacitação técnica para uma análise minuciosa do plano diretor – um trabalho de análise de 18 meses que superou, em muito, a tradição dos períodos anteriores e criou um ritual que se diferenciou

da tradicional análise feita pelas comissões técnicas permanentes do Legislativo.

A experiência da elaboração do PDDUA (1999) revela as limitações das instituições Executivo e Legislativo, como constituídas atualmente, para dar conta de um processo que exige intensa participação social e alta qualificação técnica, como é o caso dos Planos Diretores Participativos previstos pelo Estatuto da Cidade de 2001. Analisar o Executivo e o Legislativo como instituições, e não como poderes, permite deslocar o foco do estudo das relações de poder para o estudo das interações que estimulam e organizam habilidades técnicas e políticas orientadas para o exercício da formulação de consensos e de solução de problemas complexos inerentes ao espaço urbano. Na fase de análise, debate, inclusão de propostas e vetos ao projeto de lei no Legislativo, ocorreu a formação de dois blocos políticos em torno dos quais se agregaram os diferentes partidos. Blocos que se posicionaram diferentemente quanto à ampliação da participação social na Câmara Municipal, com a constituição do Fórum de Entidades, que acompanharia e incluiria propostas nas instâncias do Legislativo. O bloco do Governo (PT e PPS) posicionou-se a favor, e o da oposição (PMDB/PSDB/PP/PTB/PFL/PDT/PSB) foi contrário. O modo como ocorreu o debate priorizou a estratégia da formação de maioria, a favor ou contra a proposta, em detrimento da constituição de um espaço de argumentação e de trocas de opiniões que pudesse resultar em propostas de qualificação da instituição Legislativo em sua relação com a sociedade civil. Com efeito, os vereadores contrários se posicionaram como se estivessem diante de uma ameaça ao exercício do poder dado pelo voto, revelando sua concepção de Legislativo como instituição meramente representativa, onde o legislador prescinde das qualificações técnicas exigidas para uma tomada de decisão sobre um tema complexo como o planejamento e o desenvolvimento da cidade.

Os moradores das regiões do Orçamento Participativo, que representam unidades menores que a região de planejamento, foram pouco envolvidos, não tendo participação sistemática no ciclo. Já a atuação do Conselho do Orçamento Participativo foi decisiva para a inclusão e o avanço dos temas da regularização fundiária, da habitação de caráter social e da participação no Conselho do Plano Diretor. Este atuou em todas as fases do processo – diagnóstico, elaboração do projeto de lei e votação no Legislativo – por meio do Fórum de Entidades. A participação do Conselho do Plano Diretor revelou-se muito dependente da opinião e do posicionamento das entidades e dos profissionais ligados ao urbanismo, não tendo se destacado a participação dos quatro representantes da comunidade no Conselho. Limitações que representam um grande desafio para os movimentos sociais urbanos superarem a fase de reivindicação de direitos e passarem a uma fase de proposição de outro projeto de cidade.

Apesar dessas limitações, o “espírito participativo” do período estimulou e consolidou a prática do Governo de submeter e aprovar as propostas em todas as instâncias de participação criadas. Foi aprovada a realização de Conferências Municipais do Plano Diretor, quando se renova a composição das entidades. Aprovou-se que as desapropriações com valor igual ou superior a um milhão de reais sejam, obrigatoriamente, encaminhadas à Câmara Municipal e que os Projetos Especiais de impacto de segundo nível com mais de 30 mil metros quadrados devam passar pela análise das Regiões de Gestão e Planejamento e pelo Conselho do Plano Diretor.

Entrevistas realizadas com representantes da ONG – FASE, Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), da Coordenação Geral do Cidade Constituinte e com o presidente do Sinduscon/RS, durante a formulação do PDDUA, revelam a grande dificuldade dos participantes de acompanhar o longo processo de reformulação do plano diretor. Formou-se uma opinião entre os participantes de que o processo foi positivo enquanto espaço inovador de participação e de aprendizado para a cidadania, mas que os resultados foram apenas parcialmente alcançados. Essa frustração relativa aos resultados contrasta com as inovações que foram introduzidas na legislação urbana e no processo de gestão quando se compara o 1º PDDU com o PDDUA. O modelo de gestão do PDDUA ampliou a participação dos atores da sociedade civil graças à previsão de envolvimento das comunidades nas regiões de planejamento e à inclusão de ONGs e do setor empresarial no Conselho do Plano Diretor; descentralizou a tomada de decisões ao dar novas atribuições ao Conselho do Plano Diretor e às Comissões Técnicas; e introduziu novos instrumentos de negociação, como as operações concertadas, de financiamento para a habitação de interesse social, como o solo criado, e de planejamento participativo, como as regiões de planejamento. A nova composição do Conselho do Plano Diretor atendeu à antiga reivindicação, apresentada ainda durante a formulação do 1º PDDU, de paridade entre os representantes do Governo, das entidades de profissionais e da comunidade.

O contexto político-institucional do campo de formulação da política de planejamento, caracterizado pelas acirradas disputas entre os atores participantes (característica de todo o processo), pela baixa divulgação dos resultados obtidos e pela cultura institucional do Estado (que busca tutelar a sociedade pelo controle social e pelo exercício do poder), contribuiu para a formação de uma opinião negativa quanto ao resultado obtido. Houve uma avaliação positiva acerca do processo (*politics*), mas negativa em relação aos resultados (*policy*) e às instituições (*polity*) que se envolveram na elaboração do plano diretor da cidade.

Logo após a aprovação do PDDUA, as manifestações de setores empresariais em defesa da lei que permite maior verticalização e a renovação de áreas degradadas; do Governo, que defendeu o PDDUA sob a alegação de que a cidade não pode ficar estagnada se os bairros possuem infraestrutura para se desenvolver; e das associações de moradores dos bairros de maior renda (Moinhos de Vento, Petrópolis, Higienópolis e Rio Branco; IBGE, 2000), contrárias ao Plano, revelam a heterogeneidade de interesses da sociedade urbana quando se trata do projeto de cidade a ser construído.

Considerações finais

A rica experiência de elaboração de um plano diretor com o intenso envolvimento da sociedade civil de uma cidade com mais de 1,3 milhão de habitantes, de um país cujas instituições estatais e privadas estão pouco acostumadas aos procedimentos propostos pela democracia deliberativa (O'Donnell, 1991), resistindo a interagir com espaços públicos que priorizam a ação comunicativa (Habermas, 1984, 1987), indica, a despeito dessas dificuldades, a possibilidade de constituição de uma rede em que governo, setores da sociedade civil e técnicos que acreditam na participação operem como uma instituição que gera aprendizado social, que cria consensos e que desenvolve soluções e habilidades para a superação dos problemas urbanos e para a criação de bem-estar coletivo. O processo de formulação do PDDUA revelou que mesmo um governo que cria espaços inovadores para a participação social necessita do apoio e do forte envolvimento de setores da sociedade civil organizados, mobilizados e capacitados para assumir os temas propostos para a agenda da política pública, a fim de que se obtenham os resultados esperados. Atualmente, a participação da sociedade civil reclama uma qualificação que não pode se restringir às estratégias de mobilização e de formação de alianças políticas, mas deve incluir o debate e a formulação de propostas para a construção de projetos coerentes e de instituições comprometidas com o bem-estar coletivo e os pressupostos de um mundo da vida autônomo e livre das imposições dos sistemas econômico e político (Cohen e Arato, 2001).

Referências

- ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: Coleção Cadernos Cidade. Porto Alegre, v. 5, n. 7, p. 1-10, mai. 2000.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Sociológica. Políticas Públicas en México. México. Revista del Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana, n. 54, jan.–abr. 2004.

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BORBA, Julian. A Burocracia Estatal frente à Reforma do Estado em Gestões Democrático-Populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política: Florianópolis, mai. 1998.
- BOURDIEU, Pierre. Segunda parte: A economia das práticas. In: A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2007, p. 95-239.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. Sociedad Civil y Teoría Política. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, 703 p.
- COMISSÃO EUROPEIA. Para uma Europa do Conhecimento: a União Européia e a sociedade da informação. Bruxelas, 2002, 23 p.
- COVRE, Maria de Lourdes Mazini. A fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático. 1964 - 1981. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- CRUZ, Milton. O impacto da Participação Social no processo de elaboração da Política de Planejamento Urbano de Porto Alegre. Uma análise comparativa entre o processo de formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1º PDDU, 1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999). Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre, 2006, 192 p.
- DELGADO, Daniel Garcia (compilador). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. In: Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad em Argentina. Buenos Aires: Universidad Católica de Córdoba, 1997, p. 13-40.
- EVANS, Peter. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Revista Sociologias. Teoria Sociológica, n. 9. UFRGS. jan./jun. 2003, p. 20-62.
- FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (orgs.). A problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re)inventar as práticas administrativas e políticas. Porto Alegre: Editora Sulina/Editora UFRGS, 1998.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial,. 2001.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas. IPEA n. 21, jun. 2000, p. 211-259. www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/html. 2005.
- GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, 397 p.
- _____. História y crítica de la opinión pública. Barcelona: Gráficas 92, 1997.
- JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 510 p.
- LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo: Editora Centauro, 2001, p. 71-83, 93-145.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB, RJ, p. 67-102, 1997.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 129-153.
- MURTA, Anamaria Sant'Anna. Por um Plano Diretor Participativo. UFMG/California State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha, 2005.
- NYGAARD, Paul Dieter e AVILA, Maria de Fátima (orgs.). Planos Diretores de Porto Alegre: uma discussão de suas características. In: Porto Alegre: dissertações e teses II. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: Capitalismo desorganizado. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, cap. 8.
- ROLNIK, Raquel e OTILIE Macedo Pinheiro (orgs.). Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília. Ministério das Cidades, 2005, 160 p.

- SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise. Departamento de Sociologia/PPGS/PPG Desenvolvimento Rural. UFRGS. Porto Alegre, ago. 2004.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução. In: Caderno CRH. Políticas Públicas, n. 39, jul.-dez. 2003.
- _____. "Estado da Arte" da Área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. Minas Gerais, XXVII Encontro Anual da ANPOCS, 21-25 out. 2003.

Gestão democrática e conselhos municipais: um exemplo local¹

Cristina Fernandes Mansueti²

Resumo

O presente artigo aborda a questão da efetividade da participação popular no planejamento urbano, tendo por base o contexto social frente à atual Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, apresentando os conselhos municipais como alternativas viáveis de efetivo controle social das políticas públicas, por meio de um exemplo concreto no Município de Taquara, no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: democracia; Estado Democrático de Direito; Estatuto da Cidade; plano diretor; gestão democrática; controle social; Conselho Municipal; Taquara.

Introdução

Transcorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal (CF), a desigualdade social ainda persiste em nosso país, desafiando os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), por meio das diretrizes que envolvem a participação popular, viabiliza o controle social da política urbana, representando uma forma de conferir efetividade ao princípio democrático insculpido em nossa Carta Magna.

O presente trabalho parte dessas premissas para apontar os Conselhos Municipais (CMs) como instrumentos da diretriz da gestão democrática, trazendo o exemplo do Município de Taquara, apresentando o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN, principal ferramenta de que dispõe a sociedade para fazer valer seu direito de participação nas políticas de desenvolvimento urbano.

¹ MANSUETI, Cristina Fernandes. Gestão Democrática e Conselhos Municipais: Um exemplo local. 2012. 21 p. Artigo apresentado à Escola Superior do Ministério Público como exigência para aprovação no Curso de Pós-Graduação em Direito Urbanístico e Ambiental.

² Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1996), mestranda em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR-UFRGS, com pós-graduação em Direito Urbano-Ambiental (2012) e em Interesses Difusos e Coletivos (2008) pela Escola Superior do Ministério Público. Assessora Jurídica no Ministério Público do Rio Grande do Sul. E-mail: mansueti@terra.com.br

1. Democracia e participação popular no Estado Democrático de Direito

Democracia, segundo José Afonso da Silva, é um conceito histórico, mas não abstrato e estático. Sustenta ele que a democracia se constitui num processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que este vai conquistando no correr da História. Considera, ainda, que *o conceito de democracia fundamenta-se na existência de um vínculo entre povo e poder*.³

Com efeito, a História revela que a democracia se apresenta de diversas formas, de acordo com a sociedade e seu tempo. O referido autor aponta que a própria concepção de *povo* varia conforme o tempo, destacando frase de Ariel Burdeau: *“se sempre é o povo que governa, não é sempre o mesmo povo”*.⁴

Atualmente, o que rege nossa sociedade, como fundamento do regime político brasileiro, é o princípio democrático, insculpido no parágrafo único do artigo 1º da CF:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Extrai-se do texto destacado a referência a duas formas de exercício do poder: por representação e diretamente, valendo transcrever trecho da obra de Canotilho e Moreira:⁵

Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrático-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).

A partir daí, Moraes⁶ esclarece que o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos [por representação] e de cada uma das pessoas [diretamente] na vida política do País.

³ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros 1992, p. 114.

⁴ *Op. cit.*, p. 115.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, 1991. In: MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 49.

⁶ *Op. cit.*, p. 49.

Essa breve conceituação doutrinária serve para introduzir uma reflexão crítica sobre como vem sendo exercida a democracia em nossa sociedade, por meio dos espaços legalmente constituídos, considerando-se que a evolução histórica do processo democrático aponta para a perpetuação da satisfação do interesse de uma minoria dominante no poder. Prova disso é que, tomando apenas o passado recente, transcorridas mais de duas décadas da promulgação de nossa CF, o Brasil ainda desponta no cenário mundial como um dos países com maior desigualdade social, o que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito, conforme aponta a doutrina:⁷

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

Esse panorama instiga ao aprofundamento do sentido da democracia e da participação popular na gestão pública, a fim de encontrar-se uma forma de romper o círculo vicioso que assegura o *status quo* de uma minoria em detrimento de medidas de interesse geral no exercício do poder democrático.

Nesse sentido, destaca-se, novamente, a obra de José Afonso da Silva:⁸

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo.

Se o princípio democrático é fundamento de nosso regime político e a participação popular é instrumento da democracia, uma resposta à falta de efetividade do sistema pode ser a normatização e valorização de espaços deliberativos, com interação entre Poder Público e sociedade civil organizada (representantes e representados), como forma de esta legitimar os atos daquele.

Nesse sentido, expõe Orlando Alves dos Santos:⁹

Na democracia, o exercício da autoridade e do poder é resultado das interações entre a legitimidade (vontade) conferida por eleições institucionalizadas constitucionalmente e as esferas públicas mobilizadas culturalmente por meio das associações e organizações da sociedade civil. Portanto, a política deliberativa baseia-se tanto em processos institucionalizados por uma Constituição e pela normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas. Quando essas arenas constituem canais intermediários entre os representados e os órgãos representativos, institucionalizados ou não, na forma de mecanismos e procedimentos que vinculam a esfera das decisões

⁷ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed., Malheiros, São Paulo, 1992, p. 111

⁸ *Op. cit.*, p. 102.

⁹ SANTOS, Orlando Alves dos, *Democracia e Governança Local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil*, p. 126. In: SANTOS, Orlando Alves dos e WAHL, Joachim (orgs.). *Cidade, democracia e justiça social*. Rio de Janeiro: Fase: Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

do governo e a sociedade civil, podemos ter uma resposta ao menos parcial à crise contemporânea de representação desses órgãos, na medida em que aumenta o número de interesses e de segmentos que se fazem representar nas esferas decisórias, gerando processos de formação democrática da opinião e da vontade que garantem maior representatividade e legitimidade ao governo e a suas decisões¹⁰.

2. Gestão democrática no Estatuto da Cidade

A vigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) é um marco que viabiliza reverter a lógica da predominância do interesse de uma minoria quando dá forças ao controle social por meio das diretrizes que envolvem a participação popular, como seu artigo 2º, inciso II, a saber:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A lei não só estabeleceu a gestão democrática e participativa como diretriz, mas também assegurou expressamente seu exercício em mais de uma oportunidade, destacando-se, no caso do plano diretor, os debates, as audiências e as consultas públicas como fatores legitimantes do próprio processo legislativo, havendo cominação de sanção para o prefeito que os descumprir, consoante os artigos 40 e 52, VI:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

[...]

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

[...]

¹⁰ Os grifos deste excerto e dos demais constantes deste artigo são da autora. (N. E.)

Marchezan ressalta a importância desses instrumentos e da participação da sociedade na gestão do patrimônio cultural, a saber:

Tais instrumentos são aliados importantes no controle da especulação imobiliária e de uma perspectiva urbana marcada pela hipertrofia da função da circulação – mercadorias e veículos – em detrimento à qualidade de vida. Pérez Luño pontua que as leis do mercado não perdoam de seus especulativos os bens integrantes do patrimônio cultural, os quais são submetidos, como mercadorias, às regras do tráfico econômico.

Como forma de resistência à eliminação de tudo o que possa refrear essa urbanização predatória, que convola as cidades em depósitos de pessoas e de carros, uma das receitas a serem prescritas é a afirmação das políticas de preservação do patrimônio cultural. Não de qualquer patrimônio. Ou seja, há que se afirmar a necessidade de que a sociedade assuma uma visão humanista desse bem jurídico, rompendo com a perspectiva essencialista do patrimônio – na qual era visto como um fim em si mesmo, como objeto de contemplação e até de estudos, símbolo da Nação. A perspectiva humanista confere importância ao patrimônio enquanto fator relevante para o desenvolvimento da personalidade humana, do crescimento espiritual do indivíduo.

Essas estratégias preservacionistas centradas no urbano têm de ostentar um compromisso com reais melhorias na qualidade de vida, sobretudo daquelas camadas da população menos privilegiadas.

Monnet adverte que algumas políticas supostamente de revitalização, preservação ou de restauração patrimonial, aparentando neutralidade política, acabam por imprimir uma especial legitimação de um status quo por vezes perverso. Assim, no afã de controlar esse possível ímpeto é importante levar em conta dois princípios inarredáveis na gestão patrimonial: a participação comunitária na tomada de decisões e a tomada em consideração da população residente, como recomenda a especialista peruana Cárdenas.¹¹

3. Conselhos Municipais como instrumentos da gestão democrática

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 43, prevê, entre os instrumentos elencados para garantir a gestão democrática da cidade, os órgãos colegiados:

Art. 43. **Para garantir a gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – **órgãos colegiados de política urbana**, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

Dessa forma, é possível concluir que os CMs constituem a principal ferramenta de que dispõe a sociedade para fazer valer seu direito de participação nas políticas de desenvolvimento urbano, já que o plano diretor é o instrumento básico dessa política e a gestão democrática, sua diretriz.

¹¹ MARCHEZAN, Ana Maria Moreira, O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano. in: *Revista de Direito Ambiental*, ano 12, n. 48, out.-dez. 2007, Ed. RT, p. 47-48.

Entretanto, para que os CMs cumpram seu mister, é preciso que não sejam apenas órgãos consultivos, mas tenham poderes deliberativos, e que sua composição obedeça a um regime de escolha democrática, a partir de um processo no qual se assegure ampla participação da sociedade organizada, sob pena de terem uma atuação limitada e meramente burocrática, muitas vezes destinada a assegurar aquele *status quo* referido anteriormente.

O que importa destacar, nesse ponto, é que o Estatuto da Cidade constitui-se numa inovação legislativa que atribui à própria sociedade o poder de participar das decisões sobre o planejamento urbano. Todavia, não basta a previsão legal, pois o direito precisa ser exercido de fato, para o que a população precisa ter acesso ao conhecimento, vontade e possibilidade de participar. Por isso, entende-se que o plano diretor seja um começo, e que os CMs possam dar continuidade ao processo democrático, mas a efetividade e a legitimidade desse processo, como frutos de uma genuína participação popular, são algo a ser construído com o tempo e de acordo com cada sociedade.

4. CONACPLAN – Um exemplo do Município de Taquara

No caso do Município de Taquara, o plano diretor já estabeleceu a competência e a forma de atuação do Conselho Municipal (CM) criado para acompanhar e fiscalizar a aplicação dessa legislação, bem como a composição paritária e a forma de acesso de seus membros, a saber:

Art. 43. Fica instituído o CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, **com atuação de natureza deliberativa e consultiva**, que tem por finalidade exercer o permanente acompanhamento e controle do Plano Diretor de Taquara, sugerindo políticas, planos e programas de desenvolvimento municipal, ao qual compete:¹²

I - assessorar o Poder Executivo quanto à aplicação, implementação, regulamentação e atualização do Plano Diretor e das demais legislações de cunho urbanístico e ambiental;

II – promover debates sobre planos e projetos urbanísticos;

III – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da comunidade que sejam de interesse coletivo;

IV – propor ao Poder Executivo a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;

V – aprovar Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias.

Parágrafo Único - Os representantes da sociedade civil organizada serão indicados por esta, na forma em que a Lei que criar o Conselho o dispuser.

Vale destacar que a redação original do artigo 43 não previa o caráter deliberativo, que só veio a surgir no ano seguinte, pela insistência da comunidade atuante, por meio de reunião no próprio CM, onde se sugeriu a alteração da redação para adequar o que já vinha sendo solicitado nas

¹² Redação dada pela Lei n° 3869/2007, http://www.camarataquara.com.br/lei/arquivo/1303_3869.pdf.

audiências públicas, resultando, então, na Lei nº. 3.869/2007,¹³ que também veio a alterar alguns prazos estabelecidos no plano diretor para regulamentação de diversos instrumentos, justamente porque o CM já vinha alertando para a omissão nas definições das diretrizes do Município.

4.1 Poderes

O CM é órgão consultivo e deliberativo em matérias pertinentes à gestão da política urbanística do Município, consoante o artigo 1º de seu Regimento Interno:

Art. 1º. O CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, instituído pela Lei Municipal nº 3.715/06, e estruturado pelo Decreto Municipal nº 422/2006, é **órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo, sendo a principal instância de consulta do Poder Público para a gestão da política urbanística do Município.**

Sua atuação se dá por meio de análise e deliberação das matérias encaminhadas pela Secretaria Municipal de Planejamento, podendo o tema, conforme sua relevância e pertinência, ter tramitação nas Câmaras Técnicas, consoante norma regimental:

Art. 23. As Câmaras Técnicas serão:

I - permanentes: as que subsistem sem prazo determinado para sua extinção, as quais estão enumeradas no art. 27 deste Regimento e cuja criação ou extinção se fará através de resolução do CONACPLAN, atendendo aos requisitos deste Regimento;

II - temporárias: as que são constituídas com finalidades especiais e que se extinguem quando preenchido o fim a que se destinam ou quando expirado o seu prazo de duração.

Art. 24. As Câmaras Técnicas serão **constituídas de forma paritária e tripartite** por, no mínimo, três e por, no máximo, seis entidades, definidas em reunião plenária.

§ 1º. Poderá qualquer entidade do CONACPLAN, através de um representante indicado, participar de mais de uma Câmara Técnica.

§ 2º. A Câmara poderá ser constituída por pessoa diversa dos conselheiros titulares e suplentes da Plenária, desde que indicada através de ofício pelas instituições que compõem o Conselho;

§ 3º. Após aprovação da proposta, a Coordenação expedirá o competente Ato de criação, que será publicado mediante Resolução própria.

4.2 Composição

A composição do CM é paritária, característica já assegurada no próprio plano diretor, assim como a eleição em audiência pública dos representantes não governamentais, consoante o artigo 44:

Art. 44. O CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN compõe-se de 12 (doze) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito Municipal, com mandato bienal, tendo a seguinte composição:

¹³ Vide lei anexa.

I - 04 (quatro) representantes governamentais;

II - 04 (quatro) representantes de entidades não-governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano;

III - 04 (quatro) representantes da comunidade, indicados pelas Associações Comunitárias legalmente constituídas.

§ 1º. O funcionamento do CONACPLAN será regulamentado por Lei Municipal.

§ 2º. **Os representantes das entidades não-governamentais e da comunidade serão indicados através de audiência pública.**

§ 3º. O CONACPLAN será constituído no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data da promulgação desta Lei.

A paridade é essencial para assegurar a representação de diversos segmentos sociais afins à matéria urbanística, bem como da própria comunidade organizada e interessada, como forma, ainda, de tentar evitar a sobreposição de interesses de um determinado segmento, contribuindo para o surgimento de novas/diferentes ideias, ampliando o leque de discussão e legitimidade para deliberação.

Observa-se que, entre os segmentos não governamentais, somente entidades são admitidas, evitando o exercício da atividade por apenas uma pessoa, incentivando a atuação em forma organizada e representativa.

Outrossim, a indicação por audiência pública confere maior transparência ao processo, elemento essencial à democracia.

O mandato dos membros é bienal, havendo previsão de substituição em caso de saída voluntária ou decorrente de excesso de faltas, conforme os artigos 4º e 5º do Regimento Interno:

Art. 4º. O CONACPLAN será composto conforme o disposto no art. 44 da Lei Municipal nº 3.715, de 9 de outubro de 2006.

§ 1º. Não será admitido o ingresso de entidade, posterior à primeira composição do CONACPLAN, salvo para substituir entidade que tenha requerido a sua saída do Conselho ou tenha sido excluída nos termos deste Regimento, observado sempre o caráter tripartite e paritário do Conselho.

§ 2º. Nenhum membro do CONACPLAN, titular ou suplente, poderá representar mais de uma instituição durante o respectivo mandato.

Art. 5º. A entidade que for notificada das ausências não justificadas de seu representante, conforme o disposto no art. 17, inciso I, deste Regimento, deverá, no prazo de 15 (quinze) dias, indicar novos representantes, sob pena de perder o seu assento no CONACPLAN, sendo substituída pela primeira instituição que constar na lista de espera, a qual deve ser estabelecida quando da eleição dos componentes do conselho.

Parágrafo único. Em não existindo lista de espera para composição do CONACPLAN, deverá ser realizada nova eleição para composição da vaga.

A participação é tão importante para o funcionamento do CM que, se o membro faltante não for substituído, a própria entidade é excluída da composição, consoante os artigos 60 a 62:

Art. 60. Serão excluídas do CONACPLAN, mediante deliberação do plenário, a entidade que, após notificada do não comparecimento de seus representantes, titular e suplente, a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas, sem justificativa, não realizar a respectiva substituição.

Parágrafo único. A substituição a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser formalizada pela entidade no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da notificação.

Art. 61. A entidade não governamental excluída do CONACPLAN será substituída pela suplente constante na lista de suplência originada na Assembléia Pública em que foram eleitas as entidades para constituição do Conselho.

Art. 62. Em se tratando de entidade governamental, será requerida ao Sr. Prefeito Municipal, através de ofício, a indicação de novas entidades para comporem o Conselho.

A coordenação do CM é exercida em rodízio, permanecendo o membro nessa função por um período calculado de forma a que todos os segmentos tenham oportunidade de ocupar o cargo durante o biênio do mandato geral, consoante o artigo 19 do regulamento:

Art. 19. A Coordenação do CONACPLAN será exercida por três instituições representativas por cada um dos setores que fazem parte do Conselho, as quais se revezarão a cada oito meses na presidência das reuniões.

Parágrafo único. Na eventual ausência do representante da instituição coordenadora presidente, a reunião será presidida pela instituição coordenadora mais antiga no CONACPLAN.

4.3 Acesso

Aqui está o grande diferencial desse CM: com o intuito de viabilizar o amplo acesso de membros, normatizou a forma de ingresso, lançando mão de medidas que asseguram a publicidade e a transparência do processo eleitoral, assim como da própria atuação do órgão no curso do mandato.

Dessa forma, o acesso aos trabalhos do CONACPLAN pode ser apreciado pelo prisma do processo eleitoral, que rege o ingresso dos membros, bem como pelo prisma da prestação de contas à comunidade.

4.3.1 Processo eleitoral

Como visto, o plano diretor (artigo 44, § 2º) já assegurou a indicação dos membros por audiência pública, sendo o processo regulamentado no Regimento Interno, no qual está prevista a formação de uma comissão eleitoral antes de expirar o mandato, bem como a publicação de um edital informando a abertura do processo eleitoral:

Art. 58. A eleição das entidades não governamentais para composição do CONACPLAN ocorrerá em assembléia pública própria, com esta finalidade, e será conduzida por comissão eleitoral indicada pelo Plenário do Conselho, respeitada a composição paritária.

Parágrafo único. Caberá à plenária do conselho aprovar **edital, que deverá ser publicado na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, indicando as normas que regerão o processo eleitoral.**

§ 1º. A Coordenação deverá convocar reunião para formar a Comissão Eleitoral noventa (90) dias antes de expirar os mandatos dos integrantes do CONACPLAN.

Art. 59. Durante a realização da assembléia pública, serão eleitas primeiro as instituições não governamentais, para, somente após, proceder-se à

indicação das instituições governamentais, respeitadas as normas contidas neste Regimento.

No artigo 3º da Resolução 001, de 2008, o CM regulamentou a composição da comissão eleitoral e a forma de ingresso, admitindo uma recondução de entidade não governamental por mandato, em forma de rodízio, desde que preenchidos os requisitos gerais de habilitação e não extrapolado o número de faltas no biênio:

Artigo 3º. A substituição das entidades não governamentais dar-se-á na forma de rodízio, assegurando a recondução de uma entidade de cada segmento, a fim de não prejudicar a continuidade dos trabalhos. Excepcionalmente, para o biênio seguinte ao primeiro mandato, será permitida a recondução de duas entidades, tendo em vista a necessidade de consolidar procedimentos já iniciados.

§ 1º. As entidades só terão assegurada sua permanência em um mandato, desde que cumpram os requisitos de habilitação, devendo submeter-se a novo processo eleitoral no biênio subsequente ao que tiver sido reconduzida.

§ 2º. Somente terá direito a ser reconduzida a entidade que, além de cumprir os requisitos de habilitação, não tiver extrapolado o número de faltas, na forma do Regimento Interno, submetendo-se ao processo de habilitação, cumprindo seus requisitos.

§ 3º. A frequência nas reuniões plenárias é critério de desempate para recondução, de forma que terão assegurada a recondução as entidades com maior índice de frequência.

Ao estabelecer a frequência como requisito de recondução e critério de escolha da entidade, mais uma vez fica evidente a importância que dá o órgão à participação dos membros.

O órgão também se preocupa com a representatividade da entidade membro, estabelecendo, na Resolução de 2008, os seguintes requisitos para a habilitação:

Art. 6º. Para requerer os credenciamentos previstos nos artigos antecedentes, as instituições representativas das entidades não-governamentais deverão encaminhar sua inscrição junto à Secretaria de Planejamento e Habitação do Município, mediante protocolo oficial, nos prazos previstos no Edital, acompanhada dos seguintes documentos:

I – Cópia do Estatuto Social comprovando que a instituição possui sede ou representação oficial neste Município e está regularmente constituída há, pelo menos, um ano antes da publicação do Edital de abertura do presente processo eleitoral;

II - Comprovante do Registro junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;

III – Cópia da Ata que demonstre a eleição da atual Diretoria;

IV – Ofício da entidade, por seu representante legal, dirigido ao CONACPLAN, solicitando seu credenciamento de acordo com as normas estabelecidas para o processo eleitoral, optando preliminarmente pelo segmento a se candidatar e indicando seus representantes, identificando os membros titular e suplente, acompanhada de ata de reunião na qual tais membros foram escolhidos, salvo justificativa expressa.

Parágrafo único. A opção pelo segmento poderá ser reconsiderada pela Comissão Paritária Eleitoral em caso de falta de candidatos no prazo do credenciamento, sem prejuízo dos requisitos previstos nos artigos 4º e 5º, em deliberação prévia à habilitação.

4.3.2 Prestação de contas

Outro viés do acesso aos trabalhos do CM está na elaboração e divulgação de relatórios anuais, conforme o artigo 18 do Regimento Interno:

Art. 18. O CONACPLAN elaborará Relatório Anual de suas atividades.

§ 1º. Os relatórios de que trata o *caput* deste artigo deverão ser aprovados em Plenário, durante a última sessão de cada ano.

§ 2º. Após aprovação em Plenário, caberá à Coordenação dar publicidade aos relatórios na imprensa oficial e outros meios de comunicação, bem como encaminhá-los ao prefeito, ao Ministério Público e à Câmara Municipal de Vereadores.

A título de exemplo, o relatório do ano 2008, além de conter as informações básicas sobre competência e composição do CM, consignava um extrato de cada ata de reunião e a frequência de cada membro, discriminando todos os ofícios expedidos durante o ano e as pendências para o ano seguinte, sendo estas arroladas na primeira pauta do ano, e assim sucessivamente.

4.4 Regulamentação

O CONACPLAN foi criado pela Lei Municipal nº 3.715, de 10 de outubro de 2006 (plano diretor), e exerce sua competência nos termos dos Decretos nºs 422/2006¹⁴ e 455/2006 e do Regimento Interno, aprovado em 14 de março de 2007, que dispõe sobre as normas de sua organização e funcionamento.

Considerações finais

Figurando na lista dos países com maior índice de desigualdades sociais, constata-se que o Brasil ainda não amadureceu suficientemente seu sistema democrático. Transcorridos mais de vinte anos da promulgação da CF, que traz o princípio democrático já em seu primeiro artigo, a evolução histórica aponta para a perpetuação da satisfação do interesse de uma minoria dominante no poder.

Se o princípio democrático é fundamento do nosso regime político e a participação popular é instrumento da democracia, a normatização e valorização de espaços deliberativos, com interação entre Poder Público e sociedade civil organizada, representa uma resposta à falta de efetividade do atual sistema democrático.

O Estatuto da Cidade reforça o princípio democrático ao erigir o plano diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana e assegurar a participação da sociedade no processo

¹⁴ Vide anexo.

legislativo, estabelecendo a gestão democrática como diretriz tão forte que pode até comprometer a legitimidade da própria lei se não for observada.

Nesse sentido, os conselhos municipais podem ser um instrumento bastante eficaz para a implementação prática e local da diretriz federal da gestão democrática, representando o controle social das políticas de desenvolvimento e expansão urbana, desde que se constituam em órgãos colegiados deliberativos, com atuação paritária, independente e autônoma, o que só se consegue mediante um processo democrático de escolha dos membros que deverão representar com isenção e efetividade os interesses da sociedade civil organizada.

O Município de Taquara, por intermédio da sociedade civil organizada, por ocasião da elaboração de seu plano diretor incorporou a diretriz da gestão democrática ao prever, em referida legislação, que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN seria um órgão paritário e teria poderes consultivos e deliberativos.

O CONACPLAN deu então início a suas atividades e normatizou seu funcionamento por meio do Regimento Interno do órgão, que inova em muitos aspectos, destacando-se a composição paritária, por segmento social e restrita a entidades regularmente constituídas. O processo de escolha dos membros é diferenciado, assegurando-se a publicação de edital e audiência pública. Ainda, há a obrigatoriedade de publicidade de seus atos, realizada a partir da emissão, divulgação e publicação de relatórios anuais.

Referências

- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra, 1991. In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARCHEZAN, Ana Maria Moreira, O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano. Revista de Direito Ambiental, ano 12, n. 48, out.-dez. 2007, Ed. RT.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 49.
- SANTOS, Orlando Alves dos. Democracia e Governança Local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil,. In: SANTOS, Orlando Alves dos e WAHL, Joachim (orgs.). Cidade, democracia e justiça social. Rio de Janeiro: Fase: Rosa Luxemburg Foundation, 2004, p. 126.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

Anexo I

Lei Municipal N° 3.869/2007

Altera a Lei Municipal n° 3.715/06 – Plano Diretor do Município, e dá outras providências.

GUIDO MÁRIO PRASS FILHO, Prefeito Municipal de Taquara em Exercício, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica, FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei.

Art. 1º. Fica alterado o Art. 30, da Lei Municipal nº 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 30. Deverá ser elaborado, no prazo máximo de 08 (oito) meses, o Plano de Gestão Ambiental, delimitando áreas de proteção e preservação permanente, e contemplando obrigatoriamente um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, voltado à reciclagem e disposição final adequada.

Art. 2º. Ficam alterados os parágrafos 3º e 4º do Art. 42, da Lei Municipal nº 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passam a ter a seguinte redação:

[...]

Parágrafo 3º. Fica estabelecido o prazo de 240 dias, a contar da data da promulgação desta Lei, para o Município apresentar a Lei do Parcelamento do Solo.

Parágrafo 4º. Fica estabelecido o prazo de 240 dias, a contar da data da promulgação desta Lei, para o Município apresentar a Lei do Código de Obras.

[...]

Art. 3º. Fica alterado o *caput* do Art. 43, da Lei Municipal nº 3.715, de 10 de outubro de 2006 – Plano Diretor do Município, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 43. Fica instituído o CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO PLANO DIRETOR – CONACPLAN, com atuação de natureza deliberativa e consultiva, que tem por finalidade exercer o permanente acompanhamento e controle do Plano Diretor de Taquara, sugerindo políticas, planos e programas de desenvolvimento municipal, ao qual compete:

[...]

Art. 4º. Fica revogada a Lei Municipal nº 3.823, de 05 de janeiro de 2007.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO MUN. CEL. DINIZ MARTINS RANGEL, Taquara, RS, 14 de maio de 2007.

GUIDO MÁRIO PRASS FILHO, Prefeito Municipal em Exercício

Anexo II

Decreto Nº 422/2006

Dispõe sobre os procedimentos de escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN, e dá outras providências.

CLÁUDIO KAISER, Prefeito Municipal de Taquara, RS, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica Municipal,

Considerando o que dispõe o Art. 44, e seus parágrafos 2º e 3º, da Lei Municipal nº 3.715/06 – Plano Diretor do Município, estabelecendo que a escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor – CONACPLAN será efetuada através de Audiência Pública;

Considerando a aplicação da Lei Municipal nº 3.659/06, que dispõe sobre a realização de audiências públicas pelo Poder Executivo;

DECRETA:

Art. 1º. A Audiência Pública para escolha dos representantes das entidades não-governamentais e da comunidade, para compor o CONACPLAN, será realizada atendendo os preceitos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. O Prefeito Municipal designará uma Comissão para realizar a Audiência Pública prevista no *caput*, a qual terá as seguintes atribuições:

I – Receber os requerimentos para credenciamento das instituições interessadas em participar do processo de formação do CONACPLAN.

II – Conferir os requisitos para o credenciamento das instituições, conforme as exigências previstas neste Decreto.

III – Deferir ou indeferir, neste caso com fundamentação, todos os requerimentos para credenciamento das instituições.

IV – Conduzir, com clareza e transparência, todo o procedimento da Audiência Pública para escolha das instituições não-governamentais, junto ao CONACPLAN.

V – Providenciar o registro de todos os atos desta Audiência Pública.

Art. 2º. Poderão requerer credenciamento para concorrer a uma vaga junto ao CONACPLAN, representando as entidades não-governamentais, nos termos do Inciso II do Art. 44,

da Lei Municipal nº 3.715/06, as instituições que apresentarem como objetivos em seus estatutos sociais, a atuação nas seguintes áreas:

- I – Engenharia Civil.
- II – Arquitetura.
- III – Urbanismo.
- IV – Ambiental.
- V – Imobiliária.
- VI – Direito.

Art. 3º. Poderão requerer credenciamento para concorrer a uma vaga junto ao CONACPLAN, representando a comunidade, nos termos do Inciso III do Art. 44, da Lei Municipal nº 3.715/06, as instituições não-governamentais constituídas na forma de Associações de Bairro e outras de natureza comunitárias, legalmente constituídas.

Art. 4º. Para requerer os credenciamentos previstos nos artigos antecedentes, as instituições representativas das entidades não-governamentais deverão encaminhar sua inscrição junto a Secretaria de Planejamento e Habitação do Município, acompanhada dos seguintes documentos:

I – Cópia do Estatuto Social comprovando que a instituição está regularmente constituída há mais de um ano, e que possui sede neste Município.

II - Comprovante do Registro junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ.

III – Cópia da Ata que demonstre a eleição da atual Diretoria.

Parágrafo único. O prazo máximo para requerer credenciamento será até duas horas antes do início da Audiência Pública prevista no Art. 1º deste Decreto.

Art. 5º. A escolha dos integrantes do CONACPLAN, representando as entidades previstas nos arts. 2º e 3º, deste Decreto, será efetuada por livre escolha e indicação dentre os credenciados, ou, se não houver consenso, na forma de sorteio.

Art. 6º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO MUN. CEL. DINIZ MARTINS RANGEL – Taquara, 21 de novembro de 2006.

CLÁUDIO KAISER

Prefeito Municipal

Registre-se e Publique-se.

Jozsef Cseke , Secretário de Administração

Participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Comunal. El caso de la Comuna de Cerro Navia, area metropolitana de Santiago, Chile.

Viviana Fernández Prajoux¹

Resumen

La presente ponencia se basa en la investigación en curso "Participación Ciudadana en Planificación Urbana Local", en el contexto Chileno,² y se inscribe por tanto en el Eje N° 1 de la Conferencia: Planificación Urbana y Participación. En esta ponencia se espera compartir algunos conceptos generales sobre participación y gobierno local que sirven de marco conceptual a la investigación, la definición metodológica propuesta para la realización del estudio y su aplicación en un instrumento de Planificación Urbana del Area Metropolitana.

El objetivo principal de la tesis es evaluar la interacción de los actores (gobierno regional y local, comunidad organizada y sector privado) que intervienen en el proceso de participación ciudadana en la planificación urbana a nivel local, intentando determinar las claves de éxito de dicho proceso, basado en 4 preguntas: quién convoca y quién decide? (no necesariamente quien participa decide) cuando y que se decide? (relevancia de lo que se trata) como se decide? (tipos de participación, frecuencia y metodologías) quienes se benefician de las decisiones? (incidencia del proceso participativo en el resultado final de la planificación).

La ponencia se estructura en 4 secciones:

- presentación de la investigación en curso (objetivos, preguntas, marco teórico, metodología y resultados esperados).
- breve descripción del contexto general de la investigación: marco jurídico de la planificación urbana y participación ciudadana en Chile.
- evaluación del proceso participativo: el caso del Plan Regulador de la Comuna de Cerro Navia.
- reflexiones finales

Palabras clave: participación ciudadana, Planificación Urbana Local

1. Planteamiento general de la investigación

a) Planteamiento del problema

Hoy en día, sin duda se puede afirmar que existe consenso a nivel mundial sobre la necesidad y beneficios de incorporar a la ciudadanía en la gestión pública, la mayoría de los Gobiernos, las Agencias de Cooperación y Organismos Internacionales, las Asociaciones de Municipios y diversas instituciones académicas, entre otras, han buscado incorporar, estudiar y/o

¹ Arquitecta, Universidad del Bio-Bio, Chile. MSc Housing in Development, Development Planning Unit, University College London. Doctorado (c) en Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Politécnica de Madrid / Universidad de Chile. Tesis sobre Planificación participativa en la gestión urbana local. Académica/investigadora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Santiago.

² "Participación Ciudadana en Planificación Urbana: Evaluación de la interacción de actores y claves del éxito en los procesos participativos de Planes Reguladores Comunales en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, durante la década del 2000", Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid en conjunto con la Universidad de Chile.

evaluar la participación ciudadana en las distintas áreas de la gestión pública, tanto en general, como en nuestro caso particular, la gestión pública urbana.

Sin ir más lejos el tema central de esta Conferencia es la participación en la ciudad, con el título "Democracia en la ciudad y grandes transformaciones urbanas".

En el contexto Latinoamericano, la incorporación de la participación ciudadana se expresa claramente en el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado, el año 2002, en el marco de la realización de la XII Cumbre Iberoamericana³ donde se reconoció *"la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que, como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una participación ciudadana más activa en las cuestiones de la vida pública."*

En el caso de Chile, es posible señalar como el inicio del proceso de institucionalización de la Participación Ciudadana el año 2000, cuando el entonces Presidente Ricardo Lagos dicta el Primer Instructivo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁴ y el año 2011 como otro hito de este proceso con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, luego de un largo periodo de debate parlamentario, iniciado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet⁵.

En este contexto, interesa estudiar las claves de éxito o fracaso de los procesos participativos desarrollados para la planificación urbana, intentando evaluar que tanto hemos avanzado en instalar una cultura ciudadana y como ella contribuye a lograr una ciudad más inclusiva y equitativa.

b) Los Objetivos planteados para la investigación son los siguientes:

1.1. Describir y tipificar los procesos de participación en planificación urbana considerados exitosos en tanto logren el resultado esperado de aprobación del Plan.

1.2. Indagar cuales son las circunstancias y dinámicas que inhiben que la participación ciudadana logre influir en la toma de decisiones, o si lo hace, las decisiones terminan deteniendo u obstaculizando el proceso de planificación urbana.

1.3. Describir y analizar la interacción entre los tres actores principales que intervienen en el proceso de planificación y construcción urbana: ciudadanía, gobierno local y mercado.

³ Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana, Artículo 3, Noviembre 2002

⁴ Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana, N° 030, 7 de Diciembre de 2000

⁵ Ley 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Chile, Febrero 2011

1.4. Indagar las posibles causas de la falta de participación ciudadana temprana y/o en todo el proceso de la planificación urbana y la construcción de la ciudad⁶.

En el caso de Planificación Urbana, se entenderá como un buen término del proceso la aprobación del Plan por una amplia mayoría, lo que reflejaría un proceso de planificación participativo, durante todas sus fases, que ha sido capaz de conciliar los intereses de todos los sectores.

En ese contexto, interesa en particular estudiar y comprender las relaciones e interacciones que se producen entre los tres actores principales: la ciudadanía, (habitantes o usuarios urbanos, que se ven beneficiados o afectados por la planificación urbana o los proyectos urbanos que se proponen en la ciudad), el municipio, gobierno local, que puede asumir tanto un rol normativo, fiscalizador como un rol ejecutor de obras urbanas y el sector privado (el mercado, entendido como aquellas instituciones que se proponen gestionar, desarrollar y ejecutar obras urbanas).

En síntesis, interesa estudiar porque hoy en día, específicamente en el caso chileno, si bien hay una mayor institucionalidad y normativa legal para sustentar una mayor participación ciudadana en las decisiones urbanas, finalmente sucede que en la mayoría de los casos la ciudadanía no logra ser parte activa del proceso de planificación urbana o del proceso de gestión de proyectos urbanos locales, sean éstos públicos o privados, lo que se traduce en una participación reactiva.

El estudio pretende ahondar en las claves del éxito de los procesos participativos, vale decir cuáles serían las circunstancias o factores que influyen, obstaculizan o favorecen una efectiva participación ciudadana en materia urbana en el ámbito local, entendiendo por participación efectiva aquella que participa de la toma de decisiones respecto al desarrollo de la ciudad, tanto en su planificación como en su construcción.

Por último, vale la pena aclarar que para efectos de esta investigación, la Participación Ciudadana se entiende como un medio, no como un fin en sí mismo. Esto significaría que una alta concurrencia de ciudadanos a votar en un plebiscito convocado para sancionar una propuesta de un Plan Regulador, no constituiría una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones respecto a la planificación urbana de su comuna, si producto del acto eleccionario (plebiscito) la propuesta no es aprobada, quedando de nuevo el proceso de planificación urbana en un punto cero. Lo anterior daría cuenta de un proceso de planificación cuyo resultado no fue capaz de considerar los intereses de todos los actores involucrados.

⁶ En este caso la participación en planificación urbana está referida a los Instrumentos de Planificación Urbana, Plan Regulador Comunal y la participación en la construcción de la ciudad alude a la participación en la toma de decisiones respecto de proyectos urbanos de distinta envergadura, cuyo uso y característica puede afectar la identidad del barrio donde se emplaza.

c) Conceptualización general sobre Participación Ciudadana

El concepto mismo de Participación ciudadana, es un concepto complejo, algunos autores lo ven incluso como polémico y suele ser utilizado indistintamente para referirse a diferentes formas y propósitos de la participación de las personas en los distintos ámbitos de la sociedad.

Participación según la definición de la Real Academia Espanola es “formar parte... “significa también compartir algo con alguien, de modo que la participación es siempre un acto social” (Merino, 1994, pág.).

En los últimos años se estima que la participación ha ido creciendo significativamente en todas las esferas públicas, algunos autores plantean que una de las principales razones de ello es la débil o la falta de representación de quienes han sido democráticamente elegidos, (referencias) por otra parte porque la ciudadanía se ha ido dando cuenta de que la única forma de incidir realmente en las acciones públicas es participando activamente en ellas, el papel de las redes sociales y las tecnologías informáticas ha sido fundamental, lo mismo la inclusión de medidas específicas para transparentar la acción pública⁷.

Según N. Cunill, 1991, “la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”. Basada en Sánchez Morón, 1984, Cunill plantea múltiples áreas donde es posible desarrollar esta participación en el ámbito local: “posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición, como puede ser un plan de urbanismo, consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales sobre determinados aspectos de la acción municipal, integración de representantes de acciones de órganos consultivos de la administración, participación incluso de miembros de tales asociaciones en órganos de decisión, como consejos, patronatos, fundaciones, juntas directivas de centros culturales, deportivos, sanitarios y asistenciales, etc. participación en consejos de barrio u otros organismos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referéndums sobre problemas concretos de gran trascendencia social, etc.”

Quando se habla de participación “se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida” (Merino, 1994, pag 9).

Ortega, 1995, citado en Landeverde, 1996, señala que la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con

⁷ Ver Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008 (transparencia y acceso a la información).

el Estado, “en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento”. Así mismo afirma que dicha participación tiene como contrapartida al Estado y busca influir políticas e incluso el funcionamiento mismo del gobierno local. La calidad de ciudadanos está referida en este caso a una interrelación individuo/Estado, regulada por derechos y deberes, los cuales están sancionados en un marco jurídico mutuamente aceptado.

Alicia Zicardi, citada en diversas publicaciones señala: “la Participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia”.

Por otra parte también parece importante destacar que el nivel local es considerado el espacio gubernamental más apropiado para el ejercicio democrático y por tanto para propiciar la participación ciudadana: “*la redefinición de lo local se perfila como un elemento central. Se reconoce al municipio como la segunda instancia más cercana al ciudadano, por tanto también aquella donde el espacio de participación adquiere mayor importancia*” (Landaverde, 1996) o “*el municipio y el espacio local son los ámbitos privilegiados en la construcción democrática y la generación de condiciones para un nuevo tipo de desarrollo sólo si se logra establecer como uno de sus ejes centrales una participación sistemática, organizada y responsable de la ciudadanía*” Villacorta, 2006.

La ciudadanía exige el fortalecimiento de sus capacidades y la ampliación de sus oportunidades de modo de lograr interiorizarse de cómo funciona el Estado, como se gestionan sus recursos, específicamente en el nivel local y por último como este nivel crea o promueve espacios para que esta ciudadanía organizada pueda presentar demandas. En este contexto se requiere resolver la elaboración de agendas programáticas movilizadoras que puedan llegar a ser reconocidas tanto por el Estado como por el mercado y que incorporen y reconozcan los intereses y expectativas de la ciudadanía.

d) Metodología

La metodología propuesta contempla la utilización de los siguientes instrumentos metodológicos:

d.1. Revisión bibliográfica

Centrada básicamente en la participación ciudadana, ya que ella constituye el objeto de estudio, básicamente se intentará construir una conceptualización de participación ciudadana, tanto en términos generales como referida al ámbito local urbano y revisar y sistematizar diversos criterios de evaluación de procesos participativos, específicamente aquellos calificados como buenas prácticas de participación ciudadana, tanto a nivel internacional como nacional, a fin de apoyar la construcción de un instrumento a aplicar en los casos de estudio.

Así mismo se espera también indagar en relación al proceso de democratización del gobierno local, tanto en términos generales, como referido a la planificación urbana. Revisar conceptos de democracia participativa versus democracia representativa, intentando verificar si son excluyentes o no y como ellas puedan apoyar un proceso de participación ciudadana en el ámbito de la planificación urbana.

d.2. Selección, descripción, análisis y sistematización de casos de estudio chilenos

A fin de evaluar los procesos participativos, se seleccionarán experiencias nacionales de planificación urbana a nivel local (Planes Reguladores Comunales, PRC) con el propósito de identificar las claves del éxito o del fracaso de dichos procesos.

En relación a su **ámbito temporal**, los casos de estudio, se concentran en la década del 2000, específicamente el periodo comprendido entre el Enero del año 2001 a Diciembre del año 2011, considerando como ya se señaló los dos hitos del proceso de institucionalización: el Primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana, del año 2000 y la promulgación de la Ley sobre Asociaciones Civiles y Participación, del año 2011.

Por su parte se definió como **ámbito territorial**, la Región Metropolitana de Santiago, por ser aquella que registra mayor movimiento, tanto en lo que respecta a número de Planes Reguladores en ejecución como respecto a procesos participativos⁸.

La selección de los casos de estudio se realizó en base a diversos criterios entre los cuales se pueden mencionar: a) PRC pertenecientes tanto a

⁸ La SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, señala que a Febrero 2012, de las 52 comunas que integran la Región Metropolitana, 2/3 de ellas registran sus PRC en ejecución, en proceso de aprobación o terminados.

comunas del área Metropolitana de Santiago, AM⁹ como a comunas de las otras 5 provincias de la Región Metropolitana (ver Anexo N° 1, Mapa Político de la Región Metropolitana) b) diversidad de comunas según su tamaño¹⁰ c) estado de avance del PRC: en ejecución, en proceso de aprobación y terminado y d) disponibilidad de la información requerida para la evaluación.

Para cada uno de los PRC seleccionados se confeccionará una ficha con la descripción del caso que contiene los antecedentes generales de la comuna y los antecedentes del PRC y su proceso participativo.

d.3. Entrevistas con expertos en participación, planificación urbana y gobierno local

Complementariamente al análisis de los PRC seleccionados, se contempla la realización de entrevistas con expertos, con el propósito indagar respecto de los procesos participativos desarrollados en la elaboración de los casos de estudio. Se considerarán entre otros, profesionales con experiencia en Planificación Urbana, Participación Ciudadana, Gobierno Local y Comunicaciones.

d.4. Análisis y evaluación del proceso de Planificación Participativa realizado durante el periodo de elaboración y aprobación del PRC.

Con el objeto de responder a los objetivos planteados, la evaluación de los casos seleccionados, intentará responder para cada uno, a las siguientes preguntas: ¿Quiénes decidieron (actores)?, ¿Qué decidieron (temáticas y contenidos del PRC o características y/o condiciones del Proyecto Urbano)?, ¿Cómo lo decidieron (fases en que se desarrolló la participación e instrumentos de participación utilizados? y ¿Quiénes son los beneficiados con estas decisiones?

Este análisis y evaluación comprende al menos tres fases: a) identificación de actores (gobierno local, ciudadanía, sector privado y otras organizaciones o instituciones), b) identificación de las actividades de participación (según etapas del PRC) y c) la evaluación de ellas en base a una pauta preparada especialmente para este propósito.

⁹ El Area Metropolitana lo integran las 32 comunas de la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto

¹⁰ Pequeñas localidades (entre 5 y 20 mil habitantes), Ciudades menores (20 y 100 mil hab.), Ciudades Intermedias (100 y 300 mil hab.) y Ciudades de más de 300 mil hab. Clasificación establecida en la Circular DDU N° 227, MINVU, 2009

Resultados esperados

Finalmente se sistematizará la información recopilada de acuerdo a los criterios de selección utilizados, centrando las conclusiones en los factores principales que inciden en el logro de una participación efectiva en planificación urbana a nivel local y sus proyecciones futuras en el actual contexto chileno de mayor institucionalidad para la participación y transparencia de la gestión pública.

2. Planificación urbana y marco jurídico de la Participación Ciudadana en Chile

2.1. Planificación urbana

La planificación urbana en Chile se desarrolla en cuatro niveles territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal y se define como *“aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”* (LGUC, Planif. 1-1)¹¹.

A nivel local, el instrumento de planificación es el Plan Regulador Comunal, PRC “instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. (art. 41, LGUC, Planif. 2-4).

La normativa del PRC está referida fundamentalmente a la fijación del límite urbano, la determinación del uso del suelo¹², a establecer las normas urbanísticas¹³ y a la jerarquización de la estructura vial.

El PRC se compone básicamente de 4 documentos¹⁴:

¹¹ Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N 458, MINVU, 1976, actualizada al 2012.

¹² La OGUC define 6 usos del suelo: residencial, equipamiento, espacio público, áreas verdes, actividades productivas e infraestructura, ver art. 2.1.24 OGUC

¹³ La OGUC define como Normas urbanísticas: todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la LGUC de la OGUC y del PRC respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la LGUC o en la OGUC, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación normas urbanísticas las... (ver glosario OGUC, Mayo 2009, GEN. 1-13)

¹⁴ para más detalle ver art. 2.1.10 de la OGUC

a) Una Memoria explicativa, que contiene los antecedentes socio-económicos; demográficos y técnicos que sirvieron de base para la elaboración del plan.

b) Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado.

c) Una Ordenanza Local que contiene las normativas que aplican al interior del límite urbano.

d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones normativas establecidas por el plan.

El estudio y aprobación del PRC, se realiza de acuerdo a las disposiciones de la LGUC, de la OGUC¹⁵ y a las normas establecidas por el MINVU¹⁶ (ver Anexo 2: Proceso de aprobación del PRC).

La elaboración del Plan puede ser realizada internamente por un equipo de profesionales del municipio o externamente por un Equipo Consultor, contratado expresamente para ello.

Una vez elaborado el proyecto, el Concejo Comunal (CC)¹⁷, antes de iniciar su discusión, debe realizar diversas acciones tales como: informar a los vecinos, realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, consultar la opinión del consejo económico y social comunal (CESCO)¹⁸ y exponer el proyecto a la comunidad en su conjunto. Los interesados pueden formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto. A contar del inicio del proceso de aprobación de un proyecto de PRC, el municipio debe facilitar, a cualquier interesado, la adquisición a su costa de cualquiera de los antecedentes que conforman el expediente enviado a aprobación.

Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde debe presentar el proyecto para la aprobación del CC, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los interesados, en un plazo no superior a treinta días.

El concejo debe pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto del PRC, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. El CC no puede pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto modificado se exponga nuevamente conforme a lo establecido para ello. Una vez que el proyecto ha sido aprobado por el CC se debe remitir, con todos sus antecedentes, a la Secretaría Regional

¹⁵ art. 2.1.11 y 2.1.12 de la OGUC

¹⁶ Ver Circular DDU, MINVU, 227, 2009, que instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de los PRC y deja sin efecto la Circular MINVU N° 1068, 1999 (DDU N° 55).

¹⁷ El Concejo Comunal es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador de una municipalidad, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y está compuesto por concejales elegidos en forma directa.

¹⁸ El CESCO es el Consejo Económico y Social Comunal y está integrado por representantes de las actividades y organizaciones comunales importantes.

Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) respectiva para su revisión.

a. Si la comuna está regida por un Plan Regulador Metropolitano (PRM) o Intercomunal (PRI), el informe de la SEREMI será remitido directamente al municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al Gobierno Regional (GORE). Si el informe es favorable, el proyecto de PRC será promulgado por decreto alcaldicio.

b. Si la comuna no está inscrita dentro de un PRM o PRI, el informe de la SEREMI MINVU será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al GORE para su aprobación por el consejo regional, con copia al municipio. El pronunciamiento del Consejo Regional se hará sobre la base del informe técnico de la SEREMI. Aprobado el proyecto de PRC en la forma establecida es promulgado por resolución del intendente.

Finalmente una vez aprobado el PRC, el decreto o resolución según corresponda debe publicarse en el Diario Oficial, junto con la respectiva ordenanza. Los planos y la ordenanza correspondiente se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del MINVU, en la SEREMI MINVU respectiva y en las municipalidades correspondientes. La fecha de publicación en el DO constituye la entrada en vigencia del PRC.

2.2 Marco jurídico de la Participación Ciudadana en Chile

La preocupación por el tema de la participación ciudadana no es un tema reciente, ya en la Constitución de Chile, vigente desde 1980¹⁹ se señala en su primer artículo que *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”*

Sin embargo es durante el gobierno del Presidente Lagos (2001/2006) que la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública inicia un proceso de institucionalización y verdadera incorporación en la agenda legislativa chilena.

Como primera acción de este proceso y como una forma de validar el compromiso gubernamental del Presidente Lagos con el tema de la Participación, resaltando su importancia para promover una gestión gubernamental más moderna y democrática, se elaboró y envió a todos los

¹⁹ A esta Constitución se le introdujeron reformas en el año 2005, durante el gobierno del Presidente Lagos.

sectores del Estado el primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.

Con este Instructivo el gobierno dio comienzo a un proyecto de mejoramiento y actualización de los mecanismos de participación ciudadana, tanto al interior de la gestión pública como en lo referido a la asociatividad de la sociedad civil. Se podría afirmar que a partir de este instructivo se definen los compromisos de gobierno para los próximos cinco años en relación con la participación ciudadana.

Este instructivo se planteó los siguientes principios fundamentales

Buen trato, basado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector público.

Transparencia en la gestión pública, otorgando mayor información y apertura a la ciudadanía, en relación con los distintos temas del quehacer del Estado.

Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso especialmente para los más vulnerables.

Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad **civil**, lo cual quiere decir, evitar toda forma de discriminación e instrumentalización.

Orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios.

El ejercicio de la participación requiere sin duda de una actitud distinta, de una disposición a considerar como objetivo de la planificación, el bienestar de todos. En este marco es importante señalar que este proceso impone una nueva actitud y una voluntad, tanto del sector público como de la ciudadanía.

Del **sector público** se requiere que tenga apertura y disposición, generando y ofreciendo la información necesaria, al mismo tiempo debe proveer espacios y mecanismos que acojan y canalicen adecuadamente las demandas, necesidades y propuestas de la ciudadanía.

De **la ciudadanía** se espera que se involucre en las cuestiones públicas, creando y desarrollando organizaciones que representen la diversidad de intereses de la comunidad.

“La participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y de respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas”.

Como consecuencia de todas las acciones emprendidas desde el nivel central a partir del año 2004 se inició el proceso de revisión y aprobación en el Congreso Nacional de la Ley de Participación Ciudadana, cuyo texto final fue aprobado en Febrero del año 2011.

En este proceso de incorporación de la Participación Ciudadana como una dimensión fundamental de una nueva gestión pública, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, otorgó desde el inicio una especial importancia a esta nueva dimensión.

En su Programa de Gobierno planteaba que: “la calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Esto implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas. Y, por otra, promover un tipo de Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de política pública²⁰”.

En ese contexto se lanza en Septiembre del año 2006, la Agenda Pro Participación (AP), 2006/2010. En ella se señala “Participar es hacerse parte de un proceso. Participación ciudadana es tomar parte activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia”. Asimismo se establece que “El Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos, como país, los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública” (DOS, 2006, página 7).

La AP se organiza en torno a cuatro ejes programáticos; a) Derecho Ciudadano a la Información Pública, b) Gestión Pública Participativa, c) Fortalecimiento de la Sociedad Civil y d) No Discriminación y Respeto a la Diversidad, en los cuales se inscriben los diferentes componentes participativos que deben considerar las políticas públicas.

Paralelamente también es pertinente señalar que en el año 1999, a nivel local, la Reforma Municipal, expresada en la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorpora explícitamente el tema de la participación ciudadana, dedicando el Título IV a este tema, indicando expresamente en su artículo 93, la necesidad de que cada comuna, de acuerdo a sus características particulares, formule su Ordenanza de Participación de la Ciudadanía local, así mismo en cada Municipio deberá existir un Concejo Económico y Social, compuesto por representantes de la comunidad organizada, con un rol de entidad asesora del municipio. En los siguientes artículos se detallan las posibilidades y mecanismos de participación ciudadana, entre los que pueden citarse: Cabildos Abiertos, Plebiscitos Comunales, Consultas Vecinales, Audiencia Pública, Quejas y denuncias, etc.

Paralelo a este marco jurídico general respecto a la participación ciudadana en la gestión pública, en lo que se refiere a la Planificación Urbana,

²⁰ Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2006/2010.

la incorporación de una activa participación en la elaboración o aprobación de los instrumentos de planificación urbana, específicamente la del nivel local, no ha tenido grandes cambios desde la Circular MINVU N° 55, 1999 de hasta la actual Circular MINVU N° 227, 2009, que regulan la elaboración de los Planes Reguladores Comunes²¹.

Así mismo la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su Título 1 sobre Planificación Urbana, y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, tampoco han sufrido modificaciones significativas respecto del tema de la participación en las últimas décadas.

Durante el año 2009, vale la pena considerar otros dos elementos que podrían contribuir a que en un futuro cercano se pueda contar con un proceso más participativo en planificación urbana. En Mayo se aprueba la Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, de sus Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI, de los Servicios de Vivienda y Urbanización, SERVIU y del Parque Metropolitano de Santiago, PMS²².

Esta norma regula la forma en que las personas pueden incidir en el diseño, ejecución, evaluación y desarrollo de las políticas públicas que define el MINVU, dentro del ámbito de su competencia. En ella se identifican 4 ejes programáticos en los cuales se basa la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública del MINVU: a) Derecho ciudadano a la información pública, b) Gestión Pública Participativa, c) Fortalecimiento de la Sociedad Civil y d) No discriminación y respecto a la Diversidad.

Es en el segundo eje de "**Gestión Pública Participativa**", donde es posible identificar a futuro una posibilidad de avance en cuanto a una mayor incorporación ciudadana en la planificación urbana.

En la norma se señala "el MINVU, la SEREMI, los SERVIU y el PMS promoverán la incorporación de las personas, organizadas colectivamente o no, al diseño, ejecución y/o evaluación de las políticas públicas, a través de mecanismos establecidos en la normativa o definidos por la institución en casos específicos, que permita a los ciudadanos incidir y ejercer control social en periodos, espacios territoriales y políticas específicas."

Las instancias y mecanismos de participación ciudadana que el MINVU, las SEREMI, los SERVIU y el PMS desarrollen, estará referida a los ámbitos de la política habitacional y urbana en los que se centra la intervención del Sector, en este caso, Vivienda, Barrio y Ciudad. En dichos casos los mecanismos de participación pueden orientarse a diversas acciones, de las cuales vale la pena mencionar las siguientes:

²¹ Circular DDU N° 55, Ord. N° 1068, MINVU, 1999 y Circular DDU 227, Ord. N° 0935, MINVU, 2009.

²² Resolución Exenta N° 2859, MINVU, 5 de Mayo de 2009.

- Difundir sus políticas, planes y programas, en especial la forma en que la ciudadanía puede acceder a éstos y los deberes y derechos que les corresponde asumir.

- Elaborar, difundir y publicar materiales de apoyo que favorezcan el desarrollo de instancias de participación en los proyectos habitacionales y urbanos, promoviendo la utilización de estos instrumentos por parte de municipios, consultores, dirigentes de comités y/o vecinales, así como de ciudadanos en general.

Se espera que a partir de la dictación de esta Norma se pueda ir avanzando en la incorporación de la participación en la planificación urbana.

Finalmente en Febrero del 2011 se aprobó la Ley 20.500, sobre asociaciones civiles y participación, la cual entrega el marco jurídico para promover y regular la asociatividad de la sociedad civil y la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública.

Participación en los Instrumentos de Planificación Territorial

En Chile, no es hasta mediado de la década del 90, que por primera vez se introduce el concepto de participación en Planificación Urbana²³. El documento, "Desarrollo Urbano y Territorial", plantea lo siguiente: *"Crecientemente se aprecia un cambio sustancial en la forma de participación de las personas en los procesos de decisión: desde aquella entendida en el sentido tradicional como es simplemente dar una respuesta frente a consultas, a otra en la cual cada persona va siendo responsable de su propio destino. La comunidad estará cada vez más atenta e interesada en los temas de su ciudad y su patrimonio. Ello hace necesario encontrar y poner en práctica medios que posibiliten la existencia de flujos de información y a la vez permitan su retroalimentación, mediante los mecanismos adecuados para recoger y debatir las opiniones de la comunidad"*.

En este documento también se hace mención, como uno de los "Principios del Desarrollo Urbano" - a las personas - destacándolos como: el objeto y sujeto del desarrollo, *"las acciones en materia de desarrollo urbano y territorial deben estar esencialmente dirigidas hacia las personas que viven en un determinado espacio geográfico, esto es, para y con los ciudadanos"*, *"es imperativo lograr una estructuración del territorio que reconozca las distintas formas de agruparse de los seres humanos, que produzca identidad con el lugar y una efectiva capacidad de participación y de decisión"*, *"la ciudad es el espacio posible para la constitución de una idea colectiva de la ciudadanía. La*

²³ La Circular Ord. N° 11 de 1985, sobre confección de Planes Reguladores Comunales en concordancia con la Política Nacional de Desarrollo Urbano de ese momento, no hacía ninguna referencia a la participación ciudadana durante el proceso de elaboración del Plan.

región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser a su vez espacios de concertación y participación. Por ello, la estructura de administración y gobierno del territorio en sus diferentes niveles, deben proveer medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión. El ciudadano debe ser el artífice fundamental en la construcción del territorio”.

Sin embargo es necesario destacar que este documento nunca constituyó un instrumento legal, indicativo o normativo y por tanto no condicionó o determinó la forma de hacer planificación urbana ni como incorporar la participación en el proceso de planificación.

Sin embargo es posible suponer que sus contenidos hayan servido de base en 1996, para el proceso iniciado por el MINVU de actualización de las metodologías existentes para la Formulación de la Planificación Urbana en sus distintos niveles, el cual culminó con la emisión de Circulares²⁴ Estas Circulares constituyes instrumentos normativos a través de los cuales el MINVU imparte las instrucciones en materias urbanas y habitacionales definidas por la LGUC, que deben ser aplicadas y exigidas por el nivel regional del MINVU y consideradas en el quehacer de los equipos de profesionales públicos y privados (Equipos Consultores).

En todas ellas la variable de participación se fue haciendo más nítida, de diversas formas en el proceso de desarrollo de los Planes, aun cuando en la mayoría de los casos no existía una obligatoriedad de desarrollarla durante el proceso de formulación del Plan, sino estaba fundamentalmente ligada al proceso de aprobación de ellos, como se establece en la LGUC y su Ordenanza.

La Circular N° 55, sobre formulación de los PRC, inicia la incorporación de la participación de manera más explícita, aunque sigue siendo general en cuanto a su forma y aplicación. En este documento se hace referencia a los atributos que debe contemplar el Plan Regulador, entre los cuales se encuentra el de ser *“participativo y aceptado”* *“...Por último, desde el punto de vista metodológico, es imprescindible involucrar a los agentes y reguladores del desarrollo urbano en cada una de las etapas que comprende el proceso de planificación”*²⁵.

En ese sentido, el éxito del Plan reside en gran medida en la capacidad del municipio para acoger los aportes de quienes tienen el conocimiento de la historia y modos de vida de la comuna; y en su capacidad para lograr la materialización de inversiones coordinadas, tanto públicas como privadas, que redundarán en mejores alternativas de desarrollo comunal, y en la consolidación de un compromiso solidario hacia su materialización.

²⁴ Desarrollo Urbano y Territorial, Jaime Silva y María Eugenia Betsalel, Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU

²⁵ Esto significa: residentes, grupos de la comunidad, gremios, políticos, planificadores, empresas de servicios, inversionistas, bancos, académicos, comerciantes, etc.

También se plantea que uno de los fundamentos del Plan es que la ciudad sea para y de los ciudadanos: “El principal objetivo del desarrollo territorial son las personas que viven en un determinado espacio geográfico. Consecuentemente, el grado de desarrollo se medirá en función de la calidad de vida alcanzada, expresada en términos de vivienda, equipamiento, suelo, infraestructura, y características del entorno²⁶.

Sin embargo, las personas no se desarrollan sólo a partir de los servicios recibidos o de su identificación con un lugar; requieren, además, constituirse en ciudadanos, asumiendo un rol como sujetos del desarrollo, a través de una efectiva capacidad de participación y de decisión, puesto que la ciudad es el espacio posible para la constitución de una identidad colectiva: la ciudadanía²⁷.

Como se puede observar en esta Circular, referida a la formulación de PRC, la incorporación de la participación se plantea como un elemento esencial al proceso de elaboración del Plan, aunque sigue siendo general en cuanto a su forma y aplicación.

Vale la pena destacar el hecho que se plantea que la participación debe ser considerada en todo el proceso de formulación del Plan y no sólo al final, lo que contrasta con el hecho de que la Ley no se refiere a la participación ciudadana de manera explícita salvo en el caso del Plan Regulador Comunal, en el cual sólo se considera como parte del proceso de aprobación del Plan.

Esta circular quedó sin efecto y fue remplazada por la Circular DDU N° 227, que no incorpora modificaciones significativas en lo referido a la participación ciudadana, más bien reitera lo establecido en la Circular DDU N° 55.

Es importante destacar que la participación al estar planteada sólo en la etapa final del proceso de planificación, solo se puede remitir a aprobar o a formular observaciones respecto de lo propuesto. Observaciones que serán revisadas por el municipio y que no necesariamente serán consideradas, por una razón u otra, justificadas o no.

²⁶ “Así, sólo habrá desarrollo cuando mejoren las condiciones de vida y las oportunidades individuales y colectivas y cuando el acceso a los bienes y servicios que de él derivan sea equitativo. No será suficiente si se mantienen “bolsones de pobreza”, ya sea en el territorio rural o en zonas de marginalidad intraurbana. La segregación social no sólo es inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente inaceptable”. “Desarrollo Urbano y Territorial, MINVU 1997.

²⁷ “La región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser a su vez espacios de concertación y participación. Por ello, la estructura de administración y gobierno del territorio en sus diferentes niveles, deben proveer medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión. El ciudadano debe ser el artífice fundamental en la construcción del territorio. Considerando que este proceso requiere de cierta madurez, capacidad técnica y de decisión, en cada lugar debe llevarse a cabo paulatinamente. Estimular formas de organización que faciliten el acceso a la vivienda, equipamiento e infraestructura nos puede acercar no sólo a la superación de una parte importante de la pobreza sino a la estructuración de una sociedad más sólida.”. “Desarrollo Urbano y Territorial”, MINVU, 1997.

Si lo propuesto por el Plan no refleja los intereses o expectativas de la comunidad, se habría perdido una gran cantidad de tiempo y esfuerzo por parte del equipo técnico encargado de la elaboración del Plan quien tendrá que recoger las observaciones de la comunidad y preparar una nueva propuesta.

Todo esto podría evitarse con una incorporación temprana de la participación ciudadana, incluyendo desde el inicio información básica de los contenidos, objetivos y alcances del Plan Regulador de modo que la comunidad sepa de qué se trata, lo que puede esperar y como puede participar.

El MINVU en un intento de sistematizar las indicaciones, recomendaciones y normativas en relación con los Instrumentos de Planificación Territorial, a fines del año 2005, aprobó un documento base denominado “Bases Administrativas Tipo” para estudios conducentes a la formulación de Instrumentos de Planificación Territorial”, entre ellos los Planes Reguladores Comunes.

Si bien este documento constituye un elemento referencial, de alguna manera refleja la discusión que se había venido dando entre el nivel central y las regiones en cuanto a la necesidad de homogeneizar los contenidos de los Planes, entre los cuales se encuentra el tema de la participación ciudadana.

En estas Bases Tipo se indica que la Propuesta Metodológica debe incluir una Propuesta de Participación Ciudadana y su difusión. Así mismo se especifica que como parte integrante del Equipo Profesional sería deseable contar con un profesional a cargo del tema de participación y se señala que su perfil profesional corresponde al de “*Sociólogo, Psicólogo u otro profesional que acredite experiencia en técnicas de manejo de grupos y procesos de participación*”. Lo anterior, dependiendo de los particulares énfasis de cada Plan Regulador.

Más adelante se otorga entre un 12 y un 15% de ponderación a la Propuesta Metodológica de Participación y Difusión en la Pauta Propuesta de Evaluación de la Ofertas, según si es a precio fijo o con oferta económica, lo que implica una intención de efectivamente valorar el tema de participación.

Lo anterior refleja de una u otra forma la conciencia que se ha ido desarrollando en el nivel regional y municipal, de la importancia y necesidad de incorporar la participación ciudadana en los distintos niveles de la planificación urbana. Esto ha llevado en los últimos años, al hecho de que independiente de los requerimientos legales de incluir la participación ciudadana en el proceso de elaboración de Planes Reguladores, tanto las regiones (nivel regional del MINVU), como los Municipios han introducido en las Bases de Licitación requerimientos de participación como una forma de asegurar que ellos

efectivamente se aprueben en las instancias legales y dentro de plazos prudentes.

Para nadie es desconocido el hecho de que la presión de la comunidad puede entorpecer a tal punto el desarrollo y término de un PRC que es preferible contar con ella desde el inicio e intentar evitar problemas más serios, aun cuando la participación ciudadana en las actuales circunstancias, tampoco es una garantía de aprobar las modificaciones propuestas o mejor dicho de lograr cumplir con los objetivos de una modificación del PRC.

Existen diversos ejemplos de Planes Reguladores que se han visto interrumpidos o demorados producto de la ausencia de un proceso real de participación ciudadana, o producto de un proceso participativo mal llevado²⁸.

En este sentido vale la pena destacar lo realizado por la SEREMI RM, a fin de mejorar la difusión y explicación de los contenidos, alcances del PRC, como las posibilidades que tiene la ciudadanía de participar elaboró un afiche y un díptico que se usó en el proceso de formulación de diversos PRC de la región, durante los años 2005 y 2006.

En un sentido más amplio, durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, se inició un proceso de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que incorpora modificaciones sustantivas en lo que se refiere al proceso de participación en la planificación urbana. La propuesta de modificación a la LGUC *“se inscribe en una agenda de reformas y nuevas políticas públicas orientadas a dotar a nuestras ciudades y sus comunas de mayores poderes, recursos e instrumentos de gestión urbana para responder a las demandas por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta agenda de políticas urbanas se denomina Agenda de Ciudad.”*

Esta Agenda de Ciudad se basaba en cuatro principios: Sustentabilidad Urbana, Integración Social, Participación y Descentralización. *“La participación es la necesidad de ampliar la transparencia de las decisiones públicas y de fortalecer el derecho de las personas a participar en la construcción del lugar que habita.”*

Sin embargo esta nueva legislación aún se encuentra detenida y no está claro como, ni cuando ella continuará su proceso o si requerirá de una actualización al cabo de estos años.

²⁸ Plan Regulador de Nuñoa, de La Reina, de Lo Espejo, Vitacura, Peñalolen, entre otros

3. Evaluación del proceso participativo en planificación urbana: el caso del Plan Regulador de la Comuna de Cerro Navia.

A continuación se presentan los datos generales de la Comuna, al 2012:

Alcalde	Luis Plaza Sanchez, Renovación Nacional, RN (Alianza por Chile)		
Concejo Municipal	8 integrantes. Alianza por Chile: 3 (2RN y 1UDI), Concertación Democrática: 2 (1PPD y 1 PDC), Por un Chile Limpio: 1 (PRI), Concertación Progresista: 1 (ILF) y Juntos Podemos Mas: 1 (PC)		Comuna en Región Metropolitana de Santiago
Población (est. 2010)	136.044 habitantes	Porcentaje respecto de la región (RM): 1.98%	
Ingresos Municipales	12.236.113	Ingresos por/habitante	89.94
% de pobreza CASEN 2006	14.03%	% pobreza a nivel nacional	12.11
PLADECO	2010	Plan Regulador Comunal	1993



Fuente: Ficha Comunal, en Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM, www.sinim.gov.cl, 2012

A continuación se indican los principales contenidos establecidos por la SEREMI MINVU de la Región Metropolitana, quien licita la actualización del PRC de Cerro Navia, en el año 2006, como parte de un Programa de actualización de planes reguladores de la región.

Bases Técnicas de Licitación preparadas por la Seremi Minvu, 2006.

En el punto IV de las bases: aspectos metodológicos, punto N° 2, se refiere al Proceso de Participación Ciudadana. Allí se señala que la metodología del proceso participativo será propuesta por el consultor, integrando a los actores relevantes de la comunidad desde el inicio de la elaboración del Plan.

Se plantean dos objetivos para este proceso:

Validar el estudio del PRC alcanzando los consensos necesarios para su elaboración, minimizando posibles y posteriores rechazos a sus propuestas.

Garantizar la participación oportuna de la comunidad, a través de sus representantes, con el fin de que puedan contribuir al diseño del IPT.

La Participación debe darse en cada una de las etapas del Plan: diagnóstico, anteproyecto y proyecto y se definen las acciones específicas que se deben cumplir en cada una de ellas.

Los eventos de participación serán de responsabilidad del Municipio quien deberá organizarlos y convocarlos, con el apoyo técnico del Consultor y de la SEREMI MINVU. Se realizarán según lo ofertado por el

Consultor en acuerdo con el Concejo Municipal, quien debe estar al tanto del proceso y conocer los contenidos de las presentaciones.

La organización, el desarrollo y resultados de los eventos de participación de cada una de las etapas del Plan, deben quedar documentadas y anexadas al Informe de cada etapa. Para desarrollar los eventos de participación que requiera el Estudio, se debe elaborar el material audio-visual (videos, transparencias, diapositivas, planos, fotografías, etc.) que facilite la materialización de los objetivos de participación).

Las bases también señalan que dentro del Equipo de Profesionales, uno de ellos debe ser un Profesional con experiencia acreditada en participación ciudadana en IPT.

A estas bases, el equipo Consultor seleccionado había propuesto lo siguiente:

Las actividades de Participación propuestas por la Consultora estaban orientadas a integrar a la comunidad a un proceso de planificación informada y participativa, de manera de construir un instrumento de planificación que refleje la opinión ciudadana respecto del espacio en que habitan, lograr un compromiso por parte de los actores involucrados y generar una actitud de cooperación entre el Municipio y la ciudadanía.

A fin de facilitar la participación ciudadana e inscribirla en el proceso de participación que la Municipalidad venía desarrollando en la comuna a la fecha de inicio del Plan (2006) se optó por utilizar la definición de 8 territorios, utilizados para el proceso de Presupuestos Participativos. En cada uno de estos territorios se esperaba contar con representación del municipio, de la comunidad, del CESCO, de servicios públicos y de instituciones privadas, con el propósito de que los posibles conflictos e intereses se expresaran garantizando la igualdad de condiciones de todos los participantes.

Básicamente cada actividad de participación contemplaba tres fases: a. diseño y preparación, b. ejecución o desarrollo de la actividad y c. análisis de la información recogida y su incorporación en el proceso técnico. En términos generales la metodología utilizada en los talleres incluía una exposición general de la Consultora respecto al avance del Plan, seguido de un espacio de consultas y aclaraciones, para luego continuar con el trabajo de taller, en grupos y con un fin específico, culminando con una síntesis de lo desarrollado y suscribiendo los compromisos de la reunión. La difusión de las actividades de participación se realizó utilizando diversos medios tales como invitaciones por correo postal o por mano, volantes y afiches.

En todos los talleres de participación se contó con la presencia del equipo técnico de la Consultora y la provisión de materiales adecuados para la realización de las actividades.

A continuación se describen las actividades de participación ciudadana realizadas durante el proceso de actualización del PRC²⁹

1. Participación ciudadana en la etapa de diagnóstico

Los objetivos de las actividades de participación en esta etapa fueron básicamente:

- Identificar el escenario general del proceso de participación ciudadana.
- Focalizar e identificar las estructuras de participación existentes en la comuna y a los distintos actores y representantes de la comunidad que participarán en el proceso.
- Sensibilizar e informar a la comunidad sobre el propósito del Plan Regulador Comunal.
- Recoger información sobre la visión y percepciones de la comunidad acerca del tipo de comuna al que aspira territorialmente.
- Detectar los principales problemas y fuentes de conflictos urbanos actuales y potenciales.
- Solicitar información técnica a servicios públicos, Municipio, empresas de servicios, infraestructura y productivas. Conocer los proyectos públicos y privados que se materializarán en la comuna, así como las estrategias y políticas de cada sector.

En este contexto se desarrollaron 3 actividades de Participación:

a) Conformación del grupo territorial de participación (GT)

El cual quedó conformado por 330 personas, distribuidos según su pertenecía organizacional, intentando la mayor representatividad de los actores relevantes de la comuna, entre ellos: autoridades políticas (8), servicios públicos (31), Municipio (68), Servicios privados (Metro, Aguas) (6), Asociaciones gremiales (10), Actores privados (14), Instituciones locales (carabineros, investigaciones, bomberos, etc.) (11), Representantes de la comunidad (182).

b) Taller de participación ciudadana “Diagnóstico Territorial”³⁰

El principal objetivo de este taller recoger información sobre la realidad local, sus necesidades, aspiraciones, preocupaciones y opiniones.

Los grupos, trabajaron sobre planos de la comuna y de su territorio específico, dibujando y registrando sus opiniones, en relación a los siguientes

²⁹ Fuente: Informe Final Proceso de Participación Ciudadana, Consultora PRC de Cerro Navia, 2007

³⁰ Realizado en Abril del 2006, en la Escuela República de Croacia, 115 asistentes, representantes de la comunidad, representantes políticos (alcaldesa, concejales y parlamentarios), sector público (MINVU, MOP, otras SEREMIS), funcionarios y técnicos del Municipio y representantes privados.

temas: Disponibilidad de espacios públicos, Disponibilidad de una estructura vial integradora, Compatibilidad entre actividades, Alta densidad habitacional en áreas residenciales y Presencia de riesgos naturales o antrópicos.

Finalmente cada territorio realizó un ejercicio prospectivo, destinado a conocer las esperanzas y temores de los habitantes de la comuna. A cada grupo se solicitó que imaginaran la comuna en el año 2036, poniendo a disposición dos formatos de portadas de diario, uno optimista y uno pesimista.

c) Taller de Participación Ciudadana “Imagen Territorial”³¹

El trabajo consistió en proponer soluciones a los problemas detectados en el Diagnóstico y construir la imagen territorial deseada de la comuna de Cerro Navia, trabajando con los componentes territoriales posibles de intervenir: infraestructura, equipamiento y usos de suelo. Es decir, cómo, dónde y qué tipo de soluciones son deseables por parte de la comunidad.

La actividad finalizó con una exposición plenaria de los planos de síntesis construidos por cada grupo territorial. Un representante de cada grupo expuso los principales lineamientos y criterios utilizados para construir su propuesta, así como los conflictos que enfrentaron para ponerse de acuerdo y compatibilizar los tres temas.

d) Instalación de buzón ciudadano y difusión

Al finalizar esta primera etapa, se implementó un buzón ciudadano en el hall central de la Municipalidad, disponible para la comunidad a lo largo de todo el estudio, con el propósito de servir de canal de comunicación permanente entre la Consultora, el Municipio y la comunidad de Cerro Navia.

2. Participación ciudadana en la etapa de anteproyecto

En esta etapa las actividades se enfocaron en profundizar la participación de la comunidad, de organismos técnicos, sectoriales y privados, con el fin de concordar visiones sobre el escenario de desarrollo más probable para Cerro Navia, construir una alternativa de ordenamiento territorial acorde con los objetivos de planificación de la comuna y proponer un anteproyecto del Plan Regulador Comunal.

³¹ Realizado en Mayo de 2006, en la Escuela República de Croacia, 96 asistentes, representantes de la comunidad, del municipio y representantes privados.

a) Taller de anteproyecto

Los objetivos de este taller fueron:

- Analizar, ajustar y enriquecer el escenario de desarrollo probable para la comuna.

- Formular alternativas de estructuración física de la comuna, en base al escenario de desarrollo consensuado anteriormente.

La tarea consistió en construir tres alternativas de ordenamiento territorial, definidas conceptualmente como: intercomunal, tendencial y de gestión local. Para esto, cada grupo debía ubicar y marcar en el plano base los diversos componentes territoriales: Vialidad intercomunal y comunal, zonas Residencial, de Equipamiento, Actividades productivas, Infraestructura, Espacio público, restricciones por riesgo y Protección de recursos. La construcción de las alternativas se debía ajustar a los fundamentos de cada una, los que fueron explicados y entregados en forma de pauta de trabajo.

b) Taller de evaluación de las alternativas de anteproyectos

La tarea del taller consistió en observar cómo se comporta cada alternativa de ordenamiento: INTERCOMUNAL, TENDENCIAL y de GESTIÓN LOCAL, en relación a cada objetivo de planificación del Plan Regulador.

Cada alternativa fue evaluada de acuerdo al grado de cumplimiento de los Objetivos de Planificación (Cumple Muy Bien, Cumple, Cumple Con Restricciones o No Cumple).

c) Taller de validación de la alternativa de anteproyecto

Los objetivos de este taller fueron:

- Validar la alternativa de ordenamiento territorial seleccionada por la comunidad, y mejorada por la Consultora.

- Exponer la propuesta de Plan formulada a nivel de Anteproyecto.

- Recoger las opiniones y observaciones de la comunidad respecto al Anteproyecto de PRC, principalmente sobre zonificación de usos de suelo y estructura vial.

3. Actividades de participación en la etapa de proyecto³²

La principal actividad consistió en la realización del Taller “Plan Regulador” para presentar, analizar y recoger observaciones sobre una propuesta de Plan Regulador Comunal.

Los objetivos del taller estaban enfocados en:

- Presentar las conclusiones del proyecto y diseño definitivo del Plan Regulador Comunal, informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del Instrumento de Planificación propuesto y de sus efectos.
- Ofrecer a la comunidad la oportunidad de presentar sus observaciones y comentarios.
- Informar a la comunidad los resultados del proceso participativo y cómo se han incorporado las observaciones planteadas en las etapas anteriores, o las razones por las que no se incluyen.

Resumen de asistencia a las actividades de participación en la elaboración del PRC de Cerro Navia

Actividad	Etapa Diagnóstico		Etapa Anteproyecto			Etapa Proyecto
	Taller Diagnóstico	Taller Imagen Territorial	Taller Construcción Alternativas	Taller Evaluación Alternativas	Taller Anteproyecto	Taller Proyecto
Fecha	6/4/2006	13/5/2006	19/10/2006	21/11/2006	12/12/2006	10/5/2007
Servicios públicos y autoridades	9	-	2	-	1	2
Municipalidad	36	24	25	14	19	21
Empresas	-	-	-	2	2	-
Gremios	4	4	5	3	-	2
CESCO	7	-	2	1	-	-
JJ.VV. y otras organizaciones comunitarias	61	70	58	26	49	39
Asistencia total	117	98	92	46	71	64

Fuente: información de Consultora a cargo de la elaboración del Plan

³² Realizado en Mayo de 2007, en el Liceo Polivalente, 64 representantes de la comunidad, del Municipio, gremios e instituciones locales.

4. Reflexiones finales

En primer lugar podríamos afirmar que una evaluación del proceso de participación realizado en la Comuna de la Reina desde las cuatro preguntas iniciales: quien participa y quien decide, cuando y que se decide, como se decide y quienes beneficios, indicaría un proceso de participación en principio exitoso.

Una de las primeras acciones realizadas por la Consultora fue concordar con el Municipio las actividades a realizar y tomar como base los procesos participativos en práctica en la comuna, especialmente la división territorial usada para la formulación del pavimento participativo.

A continuación la Consultora en conjunto con el Municipio identificó y convocó a la mayor cantidad de organizaciones y actores posibles de modo de garantizar una alta representatividad de la ciudadanía. De acuerdo a la metodología utilizada, durante todo el proceso la ciudadanía a través de los distintos talleres fue tomando decisiones: estableciendo el diagnóstico de los problemas comunales, construyendo la imagen objetivo, proponiendo y seleccionando las alternativas de plan, para terminar validando el Proyecto de Plan.

Si bien la decisión final no la toma la ciudadanía, el hecho de haber participado desde el inicio, debería implicar un apoyo al Plan que el Concejo debe someter a aprobación, a no ser que la convocatoria no hubiera considerado actores importantes.

Respecto a cuando y que se decide, como se señalaba las decisiones fueron durante todo el proceso y las decisiones se referían a los aspectos centrales del Plan, por tanto tampoco debieran producirse sorpresas en el proceso de aprobación, ya que todo habría estado tratado y validado.

La tercera pregunta, respecto a como se decide, como se describió precedentemente, la Consultora tenía experiencia en el desarrollo de procesos participativos y por tanto diseñó una metodología que contemplaba al menos una instancia informativa/aclaratoria, una fase de trabajo grupal y una fase de toma de decisiones.

Por último, quienes se beneficiarían con este proceso, sin duda todos los actores, la SEREMI, que logra su objetivo de actualizar uno de los PRC regionales, el Municipio, porque contará con un instrumento de planificación que ha construido en conjunto con la comunidad una visión comunal de largo plazo, lo que generará un mayor compromiso de todos con el desarrollo comunal y por último la ciudadanía organizada, por fin sentirá que ha podido realmente participar y tomar parte en las decisiones respecto al desarrollo urbano de su comuna.

Pero, porque este proceso aparentemente exitoso no ha llegado a su término y a 5 años de terminado el proceso de elaboración del Plan este aun no ha sido aprobado?

Podríamos aventurar dos posibles hipótesis: la primera que no basta con un marco jurídico general para asegurar que el proceso participativo influya en la política pública, este debe adaptarse a las características de cada ámbito de política y la segunda que la planificación urbana no cuenta con la prioridad de política pública que haga posible iniciar y terminar el proceso en un tiempo adecuado.

En relación a la primera hipótesis podemos desarrollar lo siguiente: si bien la participación ciudadana en el instrumento de planificación urbana local, Plan Regulador Comunal, es un requisito obligatorio solo en la fase de aprobación del PRC, en la mayoría de los casos, especialmente en la Región Metropolitana, desde el año 2005, las bases de licitación han incluido la componente de participación ciudadana durante toda el proceso de elaboración del Plan, tanto si la licitación ha sido realizada por la oficina regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como por el respectivo Municipio. Lo anterior indicaría de una forma u otra la toma de conciencia de la necesidad y beneficios de una incorporación temprana de la ciudadanía al proceso de planificación.

Sin embargo, aun cuando el MINVU en su oportunidad intentó elaborar unas bases tipo para las licitaciones de planos reguladores, a la fecha ellas son solo una referencia. El MINVU no ha establecido las condiciones mínimas de participación ciudadana que serían aceptables o necesarias para una efectiva participación, por tanto ello queda sujeto al equipo consultor a cargo de la realización del estudio, lo que puede ir desde una aproximación participativa básica hasta una participación amplia y significativa. Por tanto en las condiciones actuales, la incorporación de la participación ciudadana dependerá de la cultura o conciencia participativa que tenga la contraparte municipal, tanto sus autoridades como el equipo técnico, un real compromiso y voluntad política es esencial para poder llevar adelante un verdadero proceso participativo, *“el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados”* (Manual OECD, 2006, pág.26).

Lo anterior hace bastante difícil evaluar el proceso participativo ya que no se cuenta con un referente mínimo nacional, por tanto es necesario recurrir a guías o pautas internacionales que pueden ser muy buenas o interesantes, pero cuyo cumplimiento no era el objetivo establecido por cada uno de los planes.

Por tanto la primera reflexión es que si bien el marco jurídico para la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública ha avanzado considerablemente en los últimos años, todavía falta mucho para poder afirmar que se ha instalado en la gestión gubernamental, en sus distintos niveles, una cultura participativa. Por una parte es necesario avanzar en la definición de mecanismos de control de la aplicación de las leyes, ordenanzas, de las normas, etc. No basta con desarrollar un marco jurídico sino hay que ponerlo en práctica. Por otra parte, como se señala en el Manual de la OECD, sobre información, consulta y participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, la información es una condición básica para poder participar, por tanto se vuelve fundamental no sólo poner la información, en este caso leyes, normas, etc., a disposición de la ciudadanía sino asegurar que la información llegue a quien se quiere informar.

Pero también es necesario introducir, explicar, dar sentido, en los distintos niveles gubernamentales, el marco jurídico sobre participación, generar instancias de debate, compartir buenas prácticas, desarrollar investigación, sistematizar experiencias, etc.

A juicio de Gaventa, es necesario trabajar en participación desde los “dos lados de la ecuación” esto quiere decir aumentando tanto la participación de la sociedad civil como mejorando la responsabilidad de las instituciones gubernamentales (Gaventa, 2005, pp.27).

La otra hipótesis se refiere a la falta de peso político de la planificación urbana. En el caso específico de Cerro Navia, no es posible evaluar totalmente el éxito del proceso participativo en tanto el proceso no culmine. Como decíamos, el proceso lleva 5 años detenido. La Consultora a cargo entregó su trabajo, cumpliendo con todo lo requerido, habiendo realizado, como afirmábamos previamente, un significativo proceso participativo, sin embargo el Concejo Municipal no siguió con el trámite de aprobar el Proyecto de PRC según lo establecido en la ley, de hecho la ley no establece plazos para iniciar y/o terminar el proceso. Las razones pueden ser muy válidas, pero en definitiva el plan no se sometió a aprobación y en el intertanto se han generado otros requerimientos, se han realizado un par de modificaciones puntuales al Plan, se cambió una norma relativa a la aprobación de los planes³³ y es altamente probable que sea necesario actualizar algunos componentes del Plan, que pueden requerir nuevamente de participación ciudadana, todo lo cual solo lleva a una sensación de ineficiencia y despilfarro de recursos humanos y económicos.

Al mismo tiempo esto solo contribuye a que la ciudadanía vuelva a desconfiar de las autoridades gubernamentales, percibe todo su trabajo y tiempo dedicado como un tiempo perdido, probablemente tampoco comprenda

³³ En vez de una Declaración de Impacto Ambiental ahora se requiere una Evaluación Ambiental Estratégica

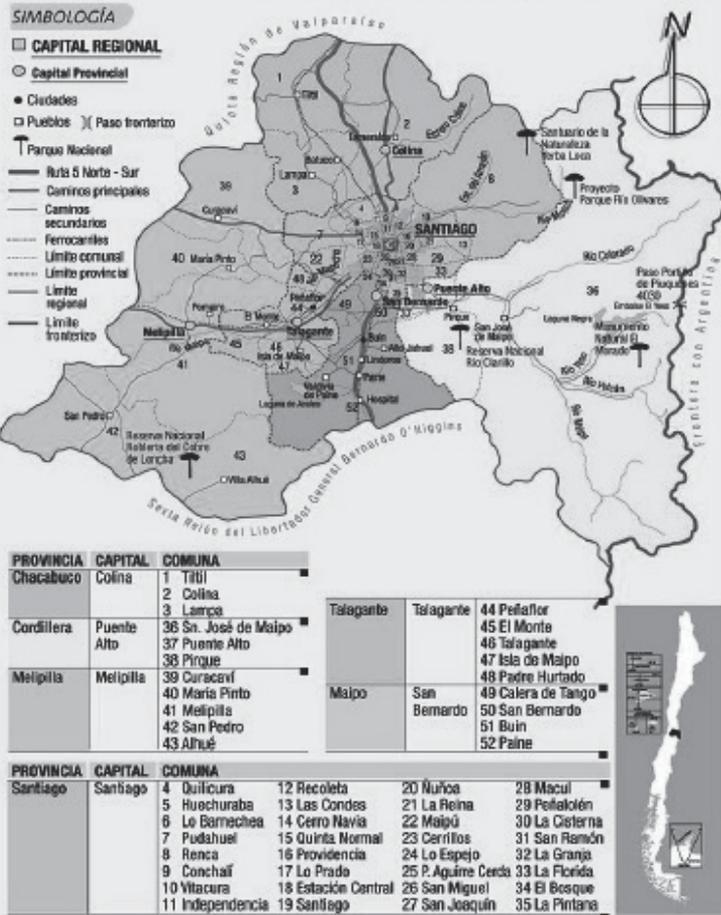
porque estos procesos se dilatan tanto en el tiempo que pierden vigencia, etc. etc. terminando en general por generar una reacción inversa, que termina por desvirtuar los procesos participativos.

Referencias

- OECD, Participación Ciudadana, Manual para la información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, 2006.
- DOS, Agenda Pro-Participación, Chile, 2006.
- Ley 20.500 sobre Asociaciones Civiles y Participación, Chile, 2011.
- Ley N° 20.285, Ley de Transparencia en Chile, 2008.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N 458, MINVU, 1976, actualizada al 2012.
- MINVU, Norma general de participación ciudadana, Resolución Exenta N° 2859, MINVU, 5 de Mayo de 2009.
- Circular DDU, MINVU, 227, 2009, que instruye respecto de la formulación y ámbito de acción de los PRC y deja sin efecto la Circular MINVU N° 1068, 1999 (www.minvu.cl).
- Desarrollo Urbano y Territorial, Jaime Silva y María Eugenia Betsalel, Publicación N° 294, Agosto 1996, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo, MINVU.
- Arnstein, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation" in the City Reader, third edition, edited by R.T. LeGates and F. Stout, Routledge, Urban Reader Series, 2003.
- "Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", IDS WORKING PAPER 347, November 2010.
- Gaventa, John, "Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación", en Temas Sociales N° 58, Dic. 2006, SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- National Charrette Institute, principal authors Bill Lennertz and Aarin Lutzenhiser, The Charrette Handbook, "The Essential Guide for Accelerated Collaborative Community Planning", American Planning Association, Chicago, Illinois, Washinton DC. / 2006.
- MacCallum, Diana, "Discourse Dynamics in Participatory Planning. Opening the bureaucracy for strangers", Griffith University, Australia, Urban and Regional Planning and Development Series, 2009.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa, OI DP, "Guía para la detección de buenas prácticas de procesos participativos", 2006.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa, OI DP, "Guía Práctica para la evaluación de buenas prácticas de procesos participativos", 2006.
- Salazar Jiménez, S. "Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local", en La Acción del Gobierno Local...
- Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi – Coordinadores, "La Acción social del Gobierno Local, Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana", PUEC- UNAM / El Colegio de la Frontera Norte / IGLOM (Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos, 2010.

Anexo

Mapa político Región Metropolitana de Santiago



Autorizada su circulación en cuanto a los mapas y citas que contiene esta obra, referencias e relaciones con los Datos Internacionales y fronteras del territorio nacional, por Resolución N° 294 del 27 de octubre de 2003 de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. La edición y circulación de mapas, cartas geográficas u otros impresos y documentos que se refieren o relacionen con los Datos e Instrumentos de Chile, no comprometen, en modo alguno, al Estado de Chile, de acuerdo con el Art. 2°, letra g) del DFL N° 83 de 1979 del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Eixo III

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
PLANEJAMENTO TERRITORIAL
E SUSTENTABILIDADE**

Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) – Ampliando a participação popular em Belo Horizonte – MG¹

Maria de Fátima Abreu²
Maria Madalena Franco Garcia³

Resumo

O Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) é uma experiência nova e ainda em curso, conduzida pela Prefeitura de Belo Horizonte, que tem por objetivo ampliar a participação da sociedade na gestão municipal, com seu envolvimento no planejamento regionalizado do Município, tendo como referência a organização da cidade em 40 Territórios de Gestão Compartilhada. O PPR visa a subsidiar as diversas políticas públicas na definição de suas ações e prioridades, considerando as demandas das pessoas que moram em Belo Horizonte. É um processo de escuta, em que o cidadão pode debater e propor ações em curto, médio e longo prazo. Também resulta desse processo o levantamento de tendências, questões e proposições prioritárias de cada regional e da cidade, definidas de forma participativa, além de lideranças mais informadas e com visão mais integrada sobre as questões do Município e uma percepção mais disseminada sobre planejamento participativo.

1. Objetivos

Geral

Ampliar a participação cidadã na gestão municipal.

Específicos

- Planejar a cidade de forma territorializada, a partir das contribuições da sociedade.
- Renovar o processo participativo e atrair novos segmentos da sociedade.
- Estimular o trabalho intersetorial e compartilhado com a sociedade entre as várias áreas da Prefeitura.

¹ Com a colaboração de Florence Poznanski, mestranda em Ciência Política na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS), Paris, França.

² Gerente de Relacionamento e Mobilização Social.

³ Secretária Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

2. A participação popular em Belo Horizonte

Belo Horizonte tem uma longa história de participação popular na gestão da cidade. Há cerca de duas décadas, os diversos espaços de participação aqui existentes têm tido um papel fundamental na melhoria da vida das pessoas. Nesse período, milhares de pessoas de diversos setores e regiões participaram da construção e acompanhamento da execução de políticas públicas e do enfrentamento de problemas inerentes a uma cidade grande.

Em 1993 teve início o Orçamento Participativo (OP) no Município, em 1995 houve a implantação do OP da Habitação e, em 2006, do OP Digital. Há 23 Conselhos Municipais de Políticas Públicas e mais de cem Conselhos Distritais e Comissões Locais Temáticas, todos com participação da sociedade civil. São realizadas Conferências da Cidade e Conferências Setoriais, e ainda há fóruns de várias políticas públicas, entre outros espaços de participação social.

O OP trouxe conquistas consideráveis, principalmente para as comunidades mais vulneráveis, com investimentos importantes feitos prioritariamente em vilas e favelas, requalificação desses espaços, melhorias habitacionais, de acessibilidade, entre as mais de mil obras realizadas em quase 20 anos do OP em Belo Horizonte.

Em 2010, a partir das contribuições advindas principalmente da 3ª Conferência Municipal de Políticas Urbanas, ocorrida em 2009, e de outras instâncias de participação, consulta ou discussão pública, a Prefeitura revisou o Plano Diretor Municipal, estabelecendo as diretrizes para a ocupação da cidade e definindo os instrumentos do Estatuto da Cidade a serem aplicados em Belo Horizonte.

Em 2011, a Prefeitura deu início à elaboração dos planos diretores das nove regionais administrativas do Município, visando a definir uma estrutura urbana regulamentar para a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no plano diretor. Busca-se orientar o desenvolvimento local de forma menos desigual, para que os ônus e benefícios da urbanização sejam melhor distribuídos às diversas áreas da cidade. Nos Planos Diretores Regionais, os instrumentos de política urbana previstos no plano diretor de Belo Horizonte são detalhados e aplicados de acordo com a realidade, as características históricas, os problemas e as demandas identificadas para cada uma das nove regionais administrativas da cidade.

Um passo adiante na gestão participativa

Em 2011, a Prefeitura dá um passo mais vigoroso no fortalecimento da gestão participativa, ao criar a Secretaria Municipal Adjunta de

Gestão Compartilhada, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, com o desafio de canalizar, dar unidade e potencializar toda a riqueza e diversidade da participação democrática em Belo Horizonte. O objetivo dessa secretaria é avançar e integrar a participação da sociedade na gestão da cidade, fortalecer os atuais canais de participação e incorporar novos atores sociais aos debates e à busca de soluções, visando a aproximar a Prefeitura ainda mais dos cidadãos.

Com a criação dessa secretaria, a Prefeitura busca ampliar a mobilização social, a capacitação da representação, além de promover a criação de novos espaços de diálogo, com destaque para a cooperação interinstitucional e a maior transparência e acesso às informações sobre as ações do governo municipal.

Uma nova base territorial para a gestão compartilhada

Desde 1983, o Município de Belo Horizonte, com área de 331 km², é subdividido em nove unidades administrativas que hoje compõem as Secretarias de Administração Regional. Trata-se de um Município de topografia acentuada, com altitude média de 852 m, tendo como ponto mais alto a Serra do Curral, com 1.395 m. Possui 700 km de cursos d'água, distribuídos em 98 bacias hidrográficas. A população em 2010, segundo o IBGE, era de 2.375.151 habitantes, configurando uma densidade demográfica de 7.167 hab/km², distribuídos em 487 bairros e vilas.

Com o objetivo de conhecer melhor as especificidades, planejar e buscar soluções mais adequadas para cada região da cidade, foi proposta uma nova organização territorial do Município em *40 Territórios de Gestão Compartilhada*. Esses territórios são constituídos pelo agrupamento de vários bairros, levando-se em conta características semelhantes em relação, principalmente, à infraestrutura e aos aspectos socioeconômicos. Essa organização é apenas para efeito de planejamento, não havendo estrutura administrativa ou gerencial instituída para cada um dos territórios.

3. O planejamento participativo regionalizado (PPR)

Entre outras ações que desenvolve, a Secretaria de Gestão Compartilhada está conduzindo o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), para que os cidadãos de Belo Horizonte possam contribuir com o planejamento das ações do Governo, tomando como base os 40 Territórios de Gestão Compartilhada.

O PPR tem como foco o planejamento territorial e, diferentemente do OP, ele permite a discussão sobre qualquer tipo de ação, sem limite de

recursos financeiros ou de temática. Busca-se recolher a mais ampla diversidade de propostas, sejam elas de curto, médio ou longo prazo, sejam de fácil implementação ou mais complexas.

O processo de coleta das propostas é livre e não precisa de votos, como no OP. Cada proposta possui o mesmo peso, não importa se feita por uma pessoa ou por cem. É também um processo que não tem a pretensão de ser realizado a cada ano. Trata-se de um amplo momento de produção de ideias que precisará de várias décadas para ser viabilizado inteiramente.

Não se trata, portanto, de um processo deliberativo, mas de um suporte à tomada de decisão – um processo que poderá ser aprimorado e aprofundado ao longo tempo, podendo balizar outros processos de planejamento em curso, como o próprio OP, os Planos Diretores Regionais e os próximos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs).

Assim, as propostas, para serem implementadas, devem primeiro ser compatíveis com vários critérios técnicos que não são contempláveis durante a fase de concertação (pertinência, viabilidade, prioridade e também a decisão política), mas que podem ser discutidos num segundo momento. A Prefeitura também não tem um recurso definido previamente para a realização das propostas do PPR, como acontece no OP, no qual é destinado um recurso a cada ano, embora bem reduzido.

O PPR, portanto, tem como principal mérito orientar a elaboração das próximas ações públicas. A captação de recursos acontece numa segunda fase, uma vez integradas as propostas num plano de ação. Assim, enquanto no OP as pessoas deliberam sobre um valor relativamente pequeno do orçamento municipal, no PPR, embora não seja ele um processo deliberativo, abre-se a oportunidade para que elas possam interferir em todo o orçamento do Município. Além disso, podem ser propostas ações que dependem da captação de recursos externos ou de articulação política com outras instâncias governamentais (Estado e União).

Outro aspecto do PPR relaciona-se à busca de ampliação dos atores sociais no processo participativo da gestão municipal. Observa-se que as pessoas que participam do OP e de instâncias colegiadas em Belo Horizonte são praticamente as mesmas, não havendo renovação e muito pouca participação de jovens e de representantes da classe média e do setor empresarial. Com o PPR, espera-se ampliar, mesmo que timidamente, essa representação social.

4. Metodologia e mecanismos de participação no PPR

4.1 Atividades preparatórias e instrumentos de comunicação

Os eventos públicos do PPR iniciaram-se em junho de 2011, tendo sido realizadas, de abril até ali, cerca de 30 reuniões preparatórias com a finalidade de apresentar e debater a proposta, bem como mobilizar os segmentos organizados de Belo Horizonte para a participação nos ciclos de oficinas.

A primeira série de reuniões foi realizada com os gestores públicos das nove regionais. O objetivo foi apresentar a proposta e discutir as estratégias de mobilização para a ampliação da participação popular. Além dessa rodada nas regionais, o PPR foi apresentado aos secretários e dirigentes de órgãos da Prefeitura, aos vereadores do Município e aos representantes do Fórum de Assuntos Estratégicos, em encontros que contaram com a participação do prefeito municipal. Foram também realizadas reuniões com a Câmara dos Dirigentes Lojistas, a Associação Comercial de MG, universidades, o Colegiado de Entidades Metropolitanas, a Comissão Municipal das Comissões regionais do OP (Comforça Municipal), entidades representativas da juventude e gerentes de saúde e diretores de escolas de regionais, entre outros, totalizando aproximadamente 720 pessoas.

Convites para as oficinas (reuniões) foram enviados a uma lista de mais de 11 mil lideranças comunitárias, por ofício e por *e-mail*, bem como entregues diretamente a segmentos mais representativos.

Foram produzidos materiais informativos distribuídos a todos os participantes e convidados, além de vídeos sobre o processo, reproduzidos nas oficinas e em outros canais de comunicação, como o *site* da Prefeitura, no qual também foram disponibilizadas todas as informações e materiais sobre o PPR.

Em todas as oficinas foram utilizados instrumentos de arte-mobilização, dentro da temática da reunião, com o uso de pequenos esquetes teatrais.

4.2 Etapas do PPR

O PPR foi estruturado em quatro ciclos de encontros públicos, três dos quais realizados de junho a novembro de 2011 e o último, entre maio e junho de 2012.

CICLO A – Conhecendo e debatendo a proposta

O Ciclo A, de âmbito regional, iniciado em junho de 2011, teve como foco a sensibilização para a importância do planejamento participativo na gestão municipal e o esclarecimento sobre a proposta do PPR, incluindo a apresentação e a validação dos 40 Territórios de Gestão Compartilhada, além do repasse de informações sobre os principais empreendimentos da Prefeitura em curso e previstos na Regional. O principal objetivo dessa fase era que os representantes se apropriassem das informações e mobilizassem novos participantes de seus territórios para o próximo passo do PPR. O Ciclo A foi concebido, pois, como uma preparação dos participantes para a etapa de formulação de propostas para os territórios, no Ciclo B.

CICLO B – Formulando propostas para os 40 territórios de gestão compartilhada

O Ciclo B, realizado em cada território, foi destinado à escuta. Nessa etapa, os participantes se dividiram em grupos para discutir e formular propostas voltadas à melhoria ou ao desenvolvimento do território onde vivem. Ao final das discussões foram definidos os representantes de cada território, que compuseram os Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs). Entre os Ciclos B e C, a equipe da Secretaria de Gestão Compartilhada fez duas reuniões com cada GTT, a fim de sistematizar e estruturar as propostas formuladas e preparar a apresentação ao prefeito no próximo ciclo.

CICLO C – Diálogos com o Prefeito

No Ciclo C, de caráter regional, denominado “Diálogos com o Prefeito” e concluído em 28 de novembro de 2011, os GTTs apresentaram e entregaram ao prefeito as propostas formuladas para cada um dos 40 territórios. Para cada Regional foram entregues os Cadernos de Propostas Territoriais.

CICLO D – Avaliação das propostas e retorno dos encaminhamentos

O Ciclo D, realizado de maio a junho de 2012, por Regional, tem como objetivo o retorno à comunidade dos encaminhamentos dados pela Prefeitura às propostas apresentadas e a pactuação em relação à continuidade do processo de aprofundamento das análises e da interlocução sobre as principais questões de cada território. Para analisar e propor encaminhamentos para as propostas apresentadas pelas comunidades, foi instituído pelo prefeito

o Grupo Técnico de Avaliação (GTA), com representações técnicas de todas as áreas da Prefeitura. Antes dos encontros públicos do Ciclo D, foram realizadas reuniões de técnicos do GTA com os GTTs de cada Regional, com apresentação das análises de algumas propostas, para aferir, com esses representantes da comunidade, a forma como os técnicos da Prefeitura estavam conduzindo o processo de avaliação e encaminhamento das propostas.

Continuidade e desdobramentos do PPR

Após os encontros públicos do Ciclo D foi proposta a continuidade do PPR, para aprofundamento das discussões sobre as propostas ou temas mais prementes para cada território. Para tanto, o GTA se mantém como canal de interlocução das áreas temáticas com os representantes das comunidades.

Foram então previstas reuniões periódicas e seminários com os Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs), para sua consolidação como grupos de referência em planejamento participativo e para acompanhamento das ações propostas.

4.3 População beneficiária e atores envolvidos

O processo envolve toda a população do Município, mas sobretudo a população mais carente, geralmente mais organizada e mobilizada.

À diferença do OP, no qual é determinante a quantidade de participantes para a eleição das obras a serem contempladas, no PPR buscam-se os participantes que querem trazer contribuições para a gestão do Município. Não se trata, portanto, de uma participação massiva, mas de lideranças comunitárias, em geral presidentes de associações de moradores ou representantes de algum segmento da sociedade – setor produtivo, diretores de escolas, estudantes, trabalhadores de centros de saúde, pessoas vinculadas a algum movimento religioso, membros de conselhos de políticas públicas ou comissões regionais/locais.

A participação se dá em encontros públicos, e as proposições são obtidas por consenso, já que não se trata de processo deliberativo, mas propositivo.

Como a grande parcela da população que participa é de pessoas menos favorecidas e as propostas apresentadas são prioritariamente para a área social, essa é a população que será mais beneficiada, favorecendo, portanto, a inclusão social e a equidade das políticas públicas.

Há uma parcela significativa de idosos participando e propondo ações e equipamentos públicos destinados a eles. Houve também uma oficina

com participação de três crianças de comunidades carentes que surpreendentemente levaram propostas consistentes, como a despoluição de um curso d'água em um parque para que fosse possível retomar as atividades recreativas, aumento da segurança nas escolas públicas para impedir assaltos (já ocorridos e relatados por elas), além de ações para evitar o uso de drogas, inclusive por crianças, nas escolas.

4.4. Sustentabilidade do processo

Considera-se que a força do processo reside na ampliação e no amadurecimento político da sociedade para identificar suas necessidades de forma coletiva, sistematizá-las e mobilizar-se para cobrar a implementação das propostas formuladas.

Espera-se o fortalecimento da comunidade pela ampliação da capacidade de planejamento participativo por parte de suas lideranças e representantes. Além disso, como atividades de continuidade estão sendo programados seminários e encontros com os membros dos Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs), para sua capacitação e consolidação como grupos de referência e acompanhamento do Planejamento Participativo. São 40 GTTs com cerca de 10 a 15 membros em cada, totalizando de 300 a 400 representantes do Planejamento na cidade.

Espera-se também o fortalecimento das associações comunitárias e a ampliação dos canais de diálogo do cidadão com a Prefeitura, bem como um maior entusiasmo para a participação cidadã na gestão e no planejamento municipal.

5. Principais resultados

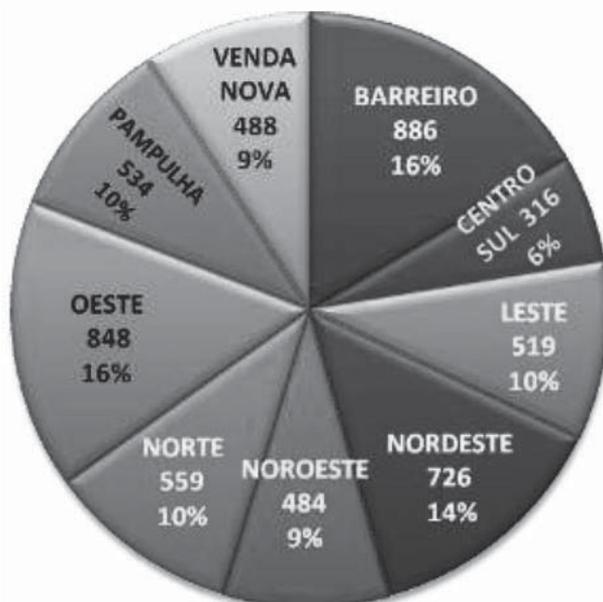
De junho a novembro de 2011, participaram dos três primeiros ciclos do PPR mais de cinco mil pessoas, entre representantes de conselhos, associações de moradores, movimentos sociais de habitação, meio ambiente, assistência social, comissões locais de saúde, transporte e trânsito, do OP, do setor empresarial, dos sindicatos, de moradores, entre outros.

Nesse período, foram realizadas 58 oficinas, divididas nos três ciclos, nas nove regionais administrativas e nos 40 Territórios de Gestão Compartilhada.

Números de oficinas, reuniões, participantes e propostas

Oficinas realizadas	Quant.
• Ciclo A (regional)	9
• Ciclo B (territorial)	40
• Ciclo C (regional)	9
• Total de oficinas realizadas	58
Reuniões	
• com os GTTs	80
• com entidades, secretários, vereadores, regionais	39
• com o GTA	7
• Total de reuniões	126
Número de convidados	11.404
Número de participações	7.211
Número de pessoas participantes	5.360
Propostas recebidas	2.500

Gráfico 1: Número e percentual de participantes por Região

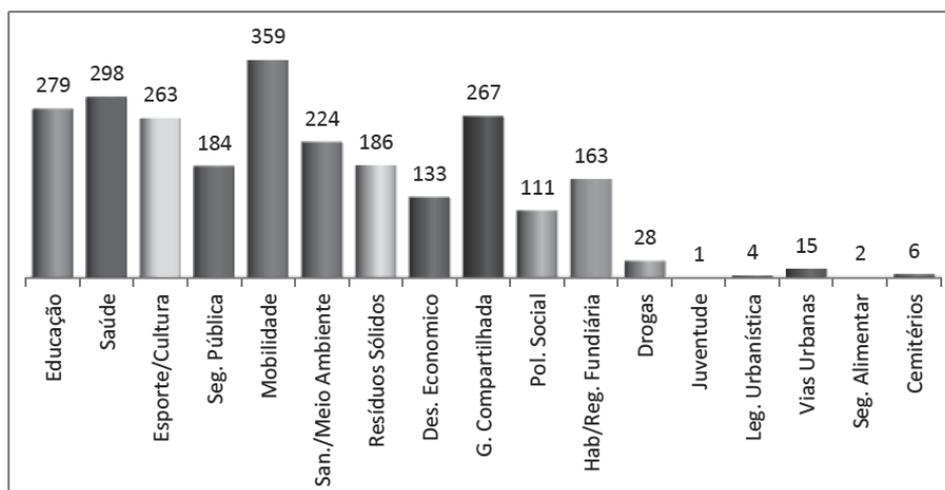


Um elemento importante desse processo é a valorização do saber popular. O aprendizado da Prefeitura deu-se a partir do conhecimento da comunidade sobre os temas que interferem no cotidiano dos habitantes dos

territórios. O PPR incentivou o fortalecimento da participação popular a fim de que o planejamento das ações de governo fosse, de fato, estimulador de transformações sociais.

Belo Horizonte recebeu dos representantes da comunidade no PPR *mais de 2.500 propostas* que podem contribuir para o desenvolvimento da cidade. Boa parte delas diz respeito às ações que já estão inseridas nos programas e projetos dos órgãos municipais – isso provavelmente por falta de comunicação entre os órgãos da Prefeitura e a sociedade. Entre elas, destacam-se melhorias no transporte coletivo, no atendimento dos serviços de saúde, da limpeza urbana, poda de árvores, cultura e esportes, entre outras.

Gráfico 2: Número de Propostas por Área Temática



Outro agrupamento das propostas inclui ações do Governo municipal que demandam articulações com outras esferas governamentais (estadual e federal) e instituições financiadoras de políticas públicas. Estão relacionadas às políticas e obras estruturantes, como saneamento básico, escolas de ensino médio e profissionalizante, metrô, infraestrutura viária, construção de hospitais, segurança pública e política sobre drogas.

Há também uma série de propostas que exigem recursos não previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) aprovado na Câmara Municipal em 2010. Assim, algumas delas poderão ser recomendadas para o próximo PPAG, para execução a partir de 2014. Outras propostas do PPR poderão ser incorporadas aos Planos Diretores Regionais, em processo de elaboração, e também atendidas pelo OP Regional em andamento.

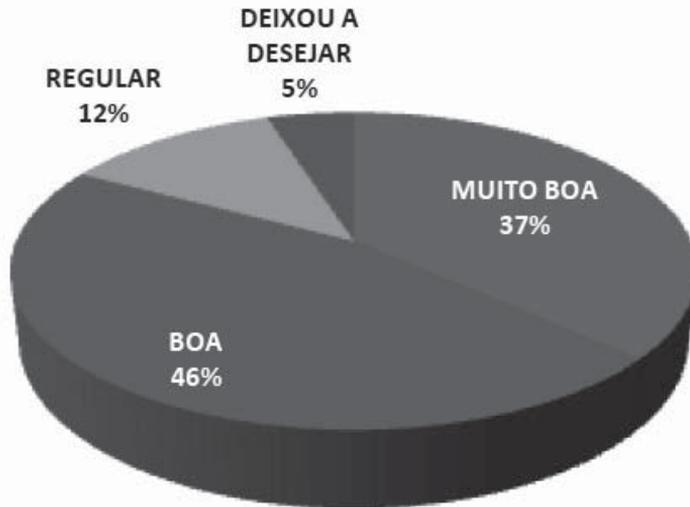
Além de apresentar uma importante leitura da cidade, outro relevante resultado do PPR decorre das propostas oferecidas para o eixo da Gestão Compartilhada. Essas demandas subsidiarão o planejamento das ações e a formulação de políticas de participação popular em Belo Horizonte. Todo esse processo de planejamento participativo faz parte de uma proposta da administração municipal que considera que o maior acesso às informações e o diálogo com a sociedade devem ser contínuos, planejados e compartilhados com o Governo.

Outra contribuição para o fortalecimento da gestão compartilhada diz respeito à formação de uma rede de lideranças comprometidas com a continuidade e com a ampliação da participação popular no planejamento municipal.

Assim, a partir do segundo semestre de 2012, haverá novas rodadas de encontros e discussões dos técnicos da Prefeitura com os representantes dos territórios, o que dará espaço ao aprimoramento das propostas.

Em todas as oficinas do PPR foi entregue aos participantes um formulário para avaliação e envio de sugestões à Prefeitura. A avaliação qualitativa proporcionou um aprimoramento da metodologia das reuniões no decorrer do processo.

Gráfico 3: Avaliação do PPR nas nove regionais.



6. Análise e conclusões

Tendo em vista o brevíssimo prazo para estruturar e realizar os ciclos do Planejamento Participativo Regionalizado – PPR, podemos dizer que o resultado foi positivo.

De maneira geral, as avaliações dos participantes foram favoráveis ao processo e à sua dinâmica. As principais críticas dirigiram-se ao reduzido prazo para formulação e discussão de propostas, à falta de divulgação da iniciativa e aos espaços físicos inadequados. Houve também certo descrédito quanto ao retorno das propostas e à sua efetiva implementação.

Na avaliação da equipe da Secretaria de Gestão Compartilhada, os ciclos A, B e C, que foram realizados no curso de seis meses, de junho a novembro de 2011, deveriam sê-lo em pelo menos dois anos, com duas ou mais reuniões em cada território, apenas para formulação e discussão de propostas. Entretanto, em função do período eleitoral, foi impossibilitado um trabalho mais extenso e profundo.

Abundaram sugestões para que a mobilização fosse realizada por meio de carros de som nas regionais e para que fossem utilizadas as diversas mídias para convocação da população. No entanto, a ideia não era de uma convocação em massa, apenas de lideranças, formadores de opinião e representantes dos diversos segmentos da sociedade; ou seja, buscava-se uma participação mais qualitativa.

Fatores favoráveis

Como primeiro fator facilitador do processo, destaca-se o comprometimento político do prefeito com a ampliação da participação social, comprometimento demonstrado pela criação da Secretaria de Gestão Compartilhada, pelo empenho na realização do planejamento participativo, com sua participação direta no terceiro ciclo do processo, e pela convocação dos secretários e dirigentes de órgãos para acompanharem o processo, destacando-se ainda a formação do grupo técnico executivo intersetorial da Prefeitura para a análise das propostas.

Houve também uma boa receptividade ao processo pelas secretarias regionais, que deram apoio determinante para a mobilização e realização dos eventos, e também por parte dos setores sociais, que, após tantos anos de OP, consideraram necessário renovar e ampliar as possibilidades de participação social na gestão municipal.

Cabe destacar ainda o perfil e a experiência da equipe técnica de mobilização social da Secretaria de Gestão Compartilhada, incluindo consultoria especializada em planejamento de processos participativos e em arte-mobilização. A equipe da Gerência de Relacionamento e Mobilização Social da

Secretaria foi responsável pelo conteúdo, metodologia, dinâmica, moderação e relatoria das discussões em grupo, além da arte-mobilização e do monitoramento de todas as ações necessárias à realização de cada oficina. Embora seja uma equipe relativamente pequena, é muito comprometida com a participação cidadã, propiciando um acolhimento das questões da comunidade, que reconhece e explicita essa receptividade, tanto oralmente quanto nos questionários de avaliação das oficinas.

Sem dúvida, um importante legado do PPR para a Secretaria de Gestão Compartilhada são as sugestões e propostas relativas ao eixo “Gestão Compartilhada”, que propicia à Secretaria uma boa referência para o planejamento das ações e as principais áreas de atuação nos próximos anos.

Os desafios a enfrentar

Foram identificados vários pontos nos quais é preciso aprimorar o processo, a saber: a mobilização, para que se possa oxigenar ainda mais o processo participativo na cidade; os espaços físicos, com localização e condições mais adequadas à realização das oficinas; reuniões com segmentos específicos; a dinâmica das reuniões, para que sejam ainda mais objetivas, produtivas e participativas.

Destaca-se a difícil mobilização da classe média, do setor produtivo e dos jovens, assim como a baixa credibilidade inicial em relação ao processo por parte da população, que não está habituada a participar de processos de planejamento e que tem receio de enfraquecer suas conquistas já consolidadas, como o OP. De maneira geral, pelas propostas do PPR, pode-se identificar a existência de um problema de comunicação entre a PBH e o cidadão, bem como a ineficácia de algumas instituições participativas, a falta de capacitação de determinadas associações e lideranças, a ausência de informação sobre obras e projetos da PBH, a pouca representatividade de algumas lideranças.

Por fim, o fato de o início do processo ter coincidido com o período pré-eleitoral contribuiu para aumentar a desconfiança sobre ele, além de limitar o prazo de execução do trabalho.

A ampla escuta proporcionada pelo PPR gerou um material vasto, que poderá agregar valor aos planejamentos setoriais a partir da percepção da população sobre as políticas públicas. Mas isso depende ainda de várias condições. Sendo um processo destinado a ampliar-se no decorrer das próximas décadas, ele terá de manter sua continuidade apesar das sucessivas mudanças de gestão (de prefeito ou de partidos, bem como de secretários e de equipes técnicas) e das diferentes sensibilidades, no tocante à disposição de considerar o valor do saber cidadão. Por isso, sua viabilização depende

essencialmente de compatibilidades com instrumentos operacionais de gestão: orçamentos anuais, próximas rodadas do OP, PPAGs plurianuais, planos diretores, etc. Mas essa integração não é automática e necessita do desempenho coletivo dos órgãos municipais.

A questão da intersetorialidade aparece assim como um dos maiores desafios. A criação do GTA dá início a esse modo de atuação inovador entre os órgãos municipais, promovendo uma maior integração entre as diversas políticas públicas no território. Trata-se, pois, de uma iniciativa a ser consolidada no decorrer dos anos.

Em síntese, fica claro que há muito que avançar para aprimorar a gestão municipal compartilhada em Belo Horizonte. E o PPR, entre outros resultados, aponta os caminhos para esse aprimoramento.

Educação corporativa: construindo comunidades de aprendizagem com pequenos e microempreendedores dos bairros Guajuviras e Mathias Velho, do Município de Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil.

Ana Jamila Acosta¹

Marlene Terezinha Fernandes²

Teresinha Salette Trainotti³

[...] quando falo dessas pequenas felicidades certas, que estão diante de cada janela, uns dizem que essas coisas não existem, outros que só existem diante das minhas janelas, e outros, finalmente, que é preciso aprender a olhar, para poder vê-las assim.

Cecília Meireles

Resumo

Este artigo tenciona relatar o projeto desenvolvido em dois bairros periféricos da cidade de Canoas, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, habitados por população de trabalhadores, com múltiplos problemas sociais, característicos de bairros periféricos das grandes cidades onde vivem famílias de baixas escolaridade e renda. A proposta configurou uma ação participativa, com a mediação da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), entre docentes, acadêmicos, empreendedores formais e informais desses dois bairros, visando à melhoria das condições de vida das respectivas comunidades, por meio da possibilidade de geração de renda, aumento da escolaridade dos empreendedores, socialização de saberes sobre empreendedorismo, a partir de uma metodologia que proporcionou encontros, discussões, troca de conhecimentos, diagnósticos e compartilhamentos entre empreendedores, acadêmicos e professores. Os alicerces teóricos do projeto foram buscados nas concepções de *educação corporativa* e *comunidades de aprendizagem*, num movimento simbiótico de transformação uma a outra. O âmbito da educação corporativa baseou-se em estudos de Jeanne Meister e Marisa Éboli. Quanto à concepção de comunidade de aprendizagem, fundamentou-se no pensamento de Rosa Maria Torres. A escolha do *locus* para aplicação do projeto justifica-se pela característica de vulnerabilidade social desses bairros, configurando uma ação de responsabilidade social da Universidade no Município onde mantém seu *campus* central. O público-alvo era constituído, diretamente, de pequenos e microempreendedores e, indiretamente, de familiares e empregados desses empreendedores, bem como de jovens e adultos e/ou desempregados.

Palavras-chave: educação corporativa; comunidades de aprendizagem; empreendedores.

1 Contextualização do município de Canoas e dos bairros Mathias Velho e Guajuviras

O Município de Canoas está localizado no Estado do Rio Grande do Sul, compõe a mesorregião metropolitana e a microrregião de Porto Alegre. Em 1939, emancipou-se dos Municípios de São Sebastião do Cai e Gravataí.

De acordo com dados do IBGE de 2010, o Município de Canoas tem uma população de 324.025 habitantes, sendo o quarto maior município do

¹ Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela (Espanha); professora da Universidade Luterana do Brasil e coordenadora do Curso de Pedagogia/Modalidade EAD/ULBRA.

² Mestre em Educação pela Universidade Luterana do Brasil; professora de cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Luterana do Brasil.

³ Doutora em Ciencia de La Educación pela Universidad Pontificia de Salamanca, Espanha; professora de cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Luterana do Brasil.

Estado e o 67º do Brasil em população. Estima-se que atualmente a população canoense tenha chegado a 390 mil habitantes. O PIB do Município é elevado, ocupando o segundo lugar no *ranking* do PIB no Estado e 31º no *ranking* do PIB nacional. A população urbana corresponde a 99,8% total, limitando-se a rural a 0,2%. A densidade demográfica é de 2.542,56 habitantes por km².

A partir dos anos 1970, a economia e a população cresceram muito rapidamente, estimuladas pelo interesse das famílias por seu parque industrial, um dos mais importantes do Rio Grande do Sul. O Município, consolida-se também como um polo universitário, contando com uma Universidade, dois Centros Universitários e um Instituto Federal de Educação.

O rápido desenvolvimento de Canoas trouxe consequências negativas, como um grande déficit habitacional, alta taxa de criminalidade e poluição das águas dos rios dos Sinos e Gravataí. A taxa de analfabetismo, contudo, é baixa – cerca de 3,23% dos canoenses são analfabetos –, e a economia, como vimos, muito desenvolvida, responsável pelo segundo maior PIB do Estado. A base econômica de Canoas está distribuída da seguinte forma:

Indústria: 68.4% - Matéria prima: 4%
Comércio: 23.4%
Serviços: 8.2%

Todavia, em que pese ser uma das maiores rendas do Estado, o Município enfrenta muitas contradições e estruturas deficientes para atender às demandas básicas da população, com inúmeras ocupações tendo resultado em áreas em situação irregular.

O bairro Guajuviras

O bairro Guajuviras está localizado na porção nordeste de Canoas, tendo sido ocupado por invasão desde 1987. É considerado a região com maior número de ocupações. As associações de moradores estimam que nele residam cerca de 70 mil pessoas. O comércio é diversificado e voltado à avenida principal, que corta o bairro.

Dada a sua origem, o bairro enfrenta significativas demandas sociais e de saneamento básico. A violência, durante o período em que iniciamos o projeto (1987), era gerada pela venda e pelo consumo de drogas. Hoje o bairro recebeu recursos do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) e tornou-se um dos *Territórios da Paz*.

O comércio e os serviços, voltados para seus moradores, são diversificados, incluindo farmácias, padarias, minimercados, açougues, lojas de vestuário, salões de beleza, mecânicas, academias, consultórios médicos e

odontológicos, bancas de camelô, entre outros. Parte significativa dos habitantes vive em áreas ocupadas, no bairro e no entorno, sem saneamento básico e com alto índice de violência e desemprego.

O bairro Mathias Velho

O bairro Mathias Velho é um dos mais populosos de Canoas. Estima-se que nele habitem 25,8% da população da cidade. Nas últimas cinco décadas, suas terras foram loteadas e adquiridas por famílias oriundas de outros municípios em busca de melhores condições de vida e emprego. Nessas terras se plantava arroz. Eram alagadiças e, por isso, vendidas a baixo custo.

Com o desenvolvimento da cidade, o bairro passou por transformações. A região próxima ao centro da cidade recebeu melhorias de infraestrutura urbana, adquirindo maior valorização imobiliária. Em consequência, as famílias mais pobres foram pressionadas pelo mercado imobiliário a deslocar-se para a parte mais periférica do bairro ou para vilas em seu entorno.

A expansão do Mathias Velho também enfrentou problemas com ocupações de áreas verdes sem acesso a condições mínimas de subsistência, marcando a precarização das condições de vida de sua população, característica das periferias urbanas.

O bairro possui uma rede de escolas (estaduais, municipais e particulares) que garante a universalização do acesso ao Ensino Fundamental. No entanto, no que se refere à progressão escolar, há um funil entre a saída do Ensino Fundamental e a entrada no Ensino Médio.

O projeto

O projeto propunha-se a oportunizar tempo e espaço de compartilhamento de saberes sobre empreendedorismo entre a Universidade e pequenos e microempreendedores (formais e informais) dos bairros Guajuviras e Mathias Velho, como também entre os próprios empreendedores, visando à melhoria dos negócios, à incorporação de novos empreendedores entre jovens e adultos e/ou desempregados, à geração de renda e de novos empregos e à movimentação da economia desses bairros, favorecendo tanto a população do entorno quanto a cidade de Canoas como um todo, por meio da aliança entre acadêmicos, docentes e empreendedores para a promoção de uma ação cidadã.

O delineamento metodológico proposto ao projeto, considerando sua natureza, configura uma perspectiva participativa de todos os atores

(docentes, acadêmicos, voluntários, empreendedores, jovens, adultos, desempregados).

Em 2007, acadêmicos do curso de Pedagogia realizaram pesquisa com uma amostragem de 54 empreendedores formais e informais, no intuito de levantar demandas educativas dos empreendedores desses bairros.

À luz dos dados obtidos, implantou-se o projeto, desenvolvido de 2008 a 2011. Graças ao conhecimento de contextos e demandas educacionais de empreendedores formais e informais, os acadêmicos vivenciaram uma ação cidadã e organizaram ações educativas visando ao incremento dos negócios e à geração de renda e de novos empregos, sob coordenação de professores do curso de Pedagogia.



Figura 1: Acadêmicos e empreendedores no IV Encontro de Empreendedores.

Os resultados da pesquisa apontaram que a gestão era realizada intuitivamente e que não havia controle e planejamento dos negócios. Os 54 participantes foram convidados a vir à Universidade para conhecer os resultados da pesquisa. Compareceram 19 empreendedores, os quais foram convidados a iniciar um processo de compartilhamento de saberes com a Universidade e entre eles próprios. Sua primeira reação foi de surpresa, pelo fato de a instituição abrir suas portas gratuitamente para esse intercâmbio. A condição que impuseram para engajar-se foi não haver nenhuma participação de representantes de partidos políticos.

A partir daí, o trabalho começou a ser desenvolvido em encontros bimestrais. Os empreendedores tinham muitas dificuldades de horário, visto que os negócios costumam funcionar de manhã a noite. Além disso, quando os encontros eram marcados em dias de jogo de futebol da dupla Grenal (Grêmio

e Internacional), poucos compareciam. Houve ocasiões em que os participantes eram apenas dois. No entanto, apesar do número irrisório, os encontros aconteciam.

As temáticas abordadas nas reuniões eram as demandas apontadas na pesquisa e, ao final de cada encontro, debatia-se qual a abordagem do encontro seguinte.



Figura 2: Professor Vicente Bogo apresentando o tema “Planejando o Negócio”.



Figura 3: VI Encontro de Empreendedores: acadêmicos, empreendedores e professores.

Inicialmente, o intercâmbio foi difícil: os empreendedores, buscando soluções para a expansão de seus negócios, ficavam muito dependentes dos saberes da Universidade. Por sua vez, os participantes do projeto ligados à Universidade (professores e acadêmicos) impunham seus conhecimentos ignorando a questão do compartilhamento. Foi um processo demorado. Somente em 2010, decorridos dois anos de trabalho, é que os empreendedores aceitaram compartilhar seus saberes, por meio de depoimentos e discussão das facilidades e dificuldades que enfrentavam na gestão dos negócios. A média de participantes por encontro alcançou 18 empreendedores, formais e informais. Nas reuniões havia toda uma cautela em relação ao trabalho – da estrutura física à postura dos docentes e acadêmicos –, de modo a evitar qualquer espécie de constrangimento para os participantes.

Nos encontros de 2011, propusemos levar a realização dos encontros para algum equipamento comunitário, nos próprios bairros, a fim de que o grupo de empreendedores aos poucos se organizasse como comunidade de aprendizagem autônoma. Os participantes, contudo, rechaçaram a ideia, preferindo manter os encontros na Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Vale destacar que os professores e acadêmicos atuaram como voluntários porque acreditavam no potencial social do projeto.

Em 2010, o projeto foi semifinalista no Prêmio Santander Universidade Solidária – 13ª Edição.

Ao final de 2011, o compartilhamento de saberes emergia, os empreendedores compartilhavam conhecimentos, e os representantes da Universidade desenvolviam a proposta dentro da perspectiva participativa.

Alicerces teóricos

A concepção de *educação corporativa* tem sua origem em estudos de Jeanne Meister (1999, p. 35), que a define como um “guarda-chuva estratégico para desenvolver e educar funcionários, clientes, fornecedores e comunidade, a fim de cumprir as estratégias da organização”. Por sua vez, Éboli (2004) destaca que um projeto bem-sucedido da educação corporativa depende da implementação de aspectos como a definição precisa do que é crucial para o sucesso da empresa, como também a realização de diagnóstico das principais competências empresariais e individuais. Para a autora, a educação corporativa consiste ainda em “formar e desenvolver talentos na gestão dos negócios” (ÉBOLI: 2004).

Todo o delineamento do projeto fundamentou-se nessas ideias, na medida em que sua elaboração teve como ponto de partida o diagnóstico que

apontou as necessidades educativas dos pesquisados e pretendeu desenvolver não apenas os empreendedores, mas também seus familiares e empregados. Tudo isso considerando que a concepção do projeto expressa dois âmbitos que se interpenetram: educação corporativa e comunidade de aprendizagem.

Para Torres (2002, p. 83), “uma comunidade de aprendizagem é uma comunidade humana organizada que constrói um projeto educativo e cultural próprio para educar a si própria, suas crianças, seus jovens e adultos”. A educação e a aprendizagem, segundo ele, são fundamentais para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e das famílias, para o desenvolvimento comunitário e, em consequência, para o desenvolvimento nacional.

Dos objetivos específicos propostos no projeto, foram efetivados:

- o compartilhamento de saberes entre a Universidade e os empreendedores;
- a obtenção, pelos empresários, de melhores resultados em seus negócios, expressos no maior faturamento, na abertura de vagas de emprego e na expansão do negócio;
- o estabelecimento de momentos formais de ação educativa; e
- a melhoria na capacitação dos empreendedores relativamente às estratégias empresarias.

Algumas intenções, contudo, não puderam ser concretizadas, a saber:

- disseminar saberes sobre empreendedorismo no meio da comunidade desses bairros;
- realizar pesquisa sobre demandas das comunidades dos bairros em relação às demandas por novos processos, serviços e produtos;
- oferecer oportunidades de aumento de escolaridade dos participantes do projeto.

Estamos em busca de fontes de recursos financeiros para a expansão das ações, entre as quais incluem-se o aumento da escolaridade dos empreendedores e a implantação de estratégias de disseminação de saberes sobre empreendedorismo. O objetivo é incentivar jovens, adultos e/ou desempregados a constituírem seus próprios negócios com segurança e criatividade. Essa disseminação dar-se-á numa ação integrada entre os empreendedores que participaram do projeto e docentes e acadêmicos da ULBRA, utilizando equipamentos sociais dessas comunidades.

Resultados

A experiência adquirida no desenvolvimento do projeto aponta, como principal resultado, a necessidade de a Universidade despojar-se a fim de que possa ouvir saberes empíricos e então sistematizá-los, teorizá-los e devolvê-los à comunidade, numa ação permanente de compartilhamento.

A Universidade conta com abrangentes possibilidades de tempo/espaço/pessoal para desenvolver, nas comunidades, ações sociais capazes de promover melhorias econômicas e sociais, configurando sua responsabilidade social.

Referências

- ÉBOLI, M. Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades. São Paulo: Gente, 2004.
- EISTER, J. C. Educação corporativa. São Paulo: Makron Books, 1999.
- FERRARINI, Adriane Vieira. Pobreza: a possibilidade de construção de Políticas Emancipatórias. Tese de Doutorado. 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/12091>. Acesso em: 30 mai. 2012.
- Prefeitura Municipal de Canoas. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home>. Acesso em: 30 mai. 2012.
- SANTOS, Edmilson Santos dos. Segregação sócio-espacial, lazer e o papel do Estado. Disponível em: http://www.anima.eefd.ufrr.br/licere/pdf/licereV12N03_ar2.pdf. Acesso em: 30 mai. 2012.
- TORRES, Rosa Maria. A educação em função do desenvolvimento local e da aprendizagem. In: TORRES, Rosa Maria. Muitos lugares para aprender. São Paulo: CENPEC, 2003.
- Wenger, Etienne C.; SNYDER, William M. Comunidades de prática: a fronteira organizacional. Tradução de Cassia Maria Nasser. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

O Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU) na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre

Andréa Ketzer Osorio¹

Resumo

O Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU) é uma estratégia de Educação Ambiental adotada pela Rede Municipal de Educação de Porto Alegre desde o ano de 1999. Baseado em uma concepção de Educação Ambiental crítica, tem como foco o estudo do lugar enquanto campo de materialização de experiências que despertam o sentimento de pertencimento e possibilitam a construção de uma identidade, sendo este um fator determinante na formação do sujeito ecológico. O presente artigo procura apresentar o projeto, identificando como sua principal diretriz a formação de monitores e expondo seus principais recursos metodológicos – o estudo do lugar por meio de saídas a campo; o diálogo entre os saberes populares e acadêmicos, dando voz a outras racionalidades; a produção de material didático-pedagógico a ser utilizado nas intervenções feitas por monitores – protagonistas das ações que busquem a sustentabilidade na escola; e a escola como centro de saberes locais, aproximando a comunidade.

Palavras-chave: Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU); estratégias em Educação Ambiental; Educação Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre.

1. Introdução

A Rede Municipal de Porto Alegre (RMPA) tem uma caminhada em Educação Ambiental (EA) de mais de 20 anos, anterior à Lei 9.795/99, que trata da obrigatoriedade da introdução da EA em todos os níveis e modalidades de ensino. O objetivo deste trabalho é apresentar uma estratégia que, tendo sido criada por uma professora da rede municipal inspirada no Atlas Ambiental de Porto Alegre, obteve o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por intermédio do Instituto de Geociências. Constituindo-se atualmente no principal projeto de EA da RMPA, o Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano – LIAU – teve início no ano de 1999, fruto de um curso de formação que instrumentalizou os professores da RMPA para o uso do Atlas em sala de aula. O curso, intitulado “Atlas Ambiental de Porto Alegre: usos no ensino e aprendizagem em sala de aula”, aconteceu em 1999, ministrado pelo professor Rualdo Menegat, do IG/UFRGS.

1.1 Apresentando o LIAU

O Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU) busca, a partir do conhecimento do lugar onde se mora, se estuda e se vive, promover

¹ Licenciada em História e Geografia, especialista em Educação Ambiental, mestre em Geografia. Atualmente é coordenadora da Educação Ambiental da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. Trabalha junto à Diretoria Pedagógica, no Grupo de Apoio Político Pedagógico (GAPP).

uma mudança na relação com esse espaço – uma relação menos dicotômica entre o ser humano e a natureza.

Dentro de uma concepção de EA crítica que, segundo Carvalho (2005), promove a compreensão dos problemas socioambientais em suas dimensões geográfica, histórica, biológica e social, mediada por saberes locais e tradicionais, o LIAU procura epistemologicamente superar a visão ingênua da EA que, de acordo com o senso comum, abarca toda e qualquer “boa” prática ambiental. Para Soletti *et al.*,

O LIAU (Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano) é uma estratégia pedagógica que traz a compreensão do lugar do humano na complexa rede de relações que é a vida, aponta para um novo paradigma educacional, no qual a troca de saberes, promovida por meio do diálogo interétnico-racial, traz a reunião das diferentes áreas e níveis do conhecimento. [...] essa estratégia sensibiliza-nos a perceber nossa parcela de responsabilidade na gestão ambiental urbana, buscando, assim, construir melhorias efetivas na qualidade de vida da cidade através de soluções sustentáveis a partir da escola (2010, p. 11).

Segundo Osorio (2013, p. 40), o LIAU, enquanto estratégia pedagógica, procura produzir significados e construir nos sujeitos relações com o lugar que são essenciais para que se percebam os desejos e necessidades de transformação de sua realidade pela própria comunidade escolar. Dessa forma, o termo LIAU não se refere somente ao espaço físico – não é ele simplesmente um “laboratório” –, sendo muito mais intensamente relacionado à constituição de um grupo de alunos, orientados por um professor coordenador, que atuam como monitores do trabalho de EA na escola, socializando informações, construindo conceitos, provocando reflexões no coletivo da instituição e, quiçá, na comunidade.

Outros elementos são considerados importantes para o trabalho com o LIAU: a cognição empírica do lugar por meio de saídas a campo e do manuseio dos mapas temáticos do Atlas Ambiental de Porto Alegre, ferramenta essencial no dia a dia do Laboratório; a dialogicidade entre saberes populares e acadêmicos, presentes na utilização de outras fontes de consulta que extrapolem o saber acadêmico constituído e provoquem a construção de novas leituras do lugar; a produção do material a ser utilizado nas ações dos monitores (mapas, jogos, vídeos, etc.); e a escola sendo o centro de saberes locais, locus da discussão proporcionada pelo diálogo de saberes e espaço onde a comunidade busca respostas às suas perguntas. A figura a seguir mostra alunos trabalhando com o Atlas.



Figura 1: Monitores do LIAU da EMEF Presidente Vargas trabalhando com o Atlas Ambiental de Porto Alegre.

Fonte: Susane Hubner Alves, 2011.

Alicerçado sobre valores como autonomia, horizontalidade, dialogicidade, respeito à diversidade, o LIAU busca, na transversalidade de suas ações, uma formação holística do indivíduo que proporcione não só a mudança nas relações com o ambiente, mas também uma maior alteridade que permita pensar a questão ambiental pelo viés socioeconômico, cultural, religioso.

2.1. Os monitores

O LIAU tem no protagonismo dos alunos a base de sua organização. Esse protagonismo se dá tanto na definição do objeto de estudo quanto no planejamento das ações a serem realizadas pelos monitores. A construção desse indivíduo como multiplicador dos conhecimentos adquiridos e o empoderamento que essa função lhe traz proporcionam uma transformação de sua postura perante a sociedade e a ampliação de suas leituras de mundo, ou, como dizia o mestre Freire, a transformação da curiosidade ingênua em curiosidade epistemológica (1996, p. 25).

A formação de monitores prevê uma relação mais direta e horizontal desse grupo com os demais alunos da escola. Pela proximidade de linguagem e interesses, tem-se a ampliação das possibilidades de serem atingidos os resultados esperados, no que diz respeito às questões ambientais, não só em sua escola, mas também na comunidade e na cidade.

A escolha dos monitores pode ser feita por indicação dos professores ou por adesão, ficando a cargo da escola essa definição. Sugere-se que os alunos estejam entre o quinto e o nono ano do Ensino Fundamental, devido à complexidade de alguns temas a serem tratados e à necessidade de constituição de um aluno multiplicador, que interagirá com outros, sendo indispensáveis, para tanto, algumas características, como facilidade de comunicar-se, autonomia para buscar elementos para o trabalho, criatividade para a criação de instrumentos e ferramentas pedagógicas, e predisposição para o trabalho coletivo.

Montado o grupo, algumas escolas optam por fazer uma formação inicial, na qual são trabalhadas algumas habilidades. Outro momento importante é o de planejamento das atividades: buscar a melhor forma de repassar o que foi compreendido pelo monitor precisa ser uma construção coletiva, em que todos os atores decidem juntos como fazer. Somente depois de construir seu conhecimento é que o aluno estará em condições de compartilhá-lo. A foto a seguir ilustra o momento de socialização do conhecimento usando o Atlas como ferramenta.



Figura 2: Monitores do LIAU da EMEF Lidovino Fanton socializando o conhecimento.
Fonte: Claudia Vanacor , 2012.

2.2. Saídas a campo

A EA proposta pelo LIAU está fundamentada no estudo do lugar, dentro de uma esfera local – a própria comunidade, o bairro, a cidade, mas também suas relações com outras escalas. Biondo aborda a importância do uso

de conceitos como lugar e território, empregados principalmente pela Geografia, dentro de uma concepção crítica da EA.

Lugar, identidade e território são conceitos utilizados com grande contribuição para a educação ambiental. Possibilitam a inserção de temas relevantes e que fazem avançar a educação ambiental. Inserem conflitos e tensões nas suas propostas, questionam posturas estabelecidas, avançando tanto na construção teórica para a educação ambiental como para a Geografia (BIONDO, 2012, p. 62).

O projeto LIAU propõe que o aluno se aproprie da cidade a partir de conceitos como lugar, paisagem, território, natureza, sociedade, usando como ferramenta as saídas a campo. As saídas a campo permitem compreender a interação da paisagem com o meio físico mediante recursos pedagógicos que valorizam o trabalho de campo e a experiência direta com o objeto.

Mesmo podendo ser realizado sem maiores preparações, o trabalho de campo é enriquecido se aliado à metodologia de estudo do meio, que envolve uma série de outras ações, como a escolha do percurso, a preparação do material a ser levado, as anotações feitas durante o percurso e a produção de um relatório final. No LIAU, uma possibilidade de resultado final seria a produção de mapas temáticos ou maquetes – ferramentas que são utilizadas e produzidas, principalmente, pela Geografia, mas que contemplam o trabalho de forma transdisciplinar.

Lopes (2009) fala na importância de se aprofundarem as saídas, que por vezes meramente servem como visitas, trabalhando então com o conceito de estudo do meio, que parece mais relacionado aos objetivos pretendidos pelo LIAU.

O Estudo do Meio pode ser compreendido como um método de ensino interdisciplinar que visa proporcionar para alunos e professores contato direto com uma determinada realidade, um meio qualquer, rural ou urbano, que se decida estudar. Esta atividade pedagógica se concretiza pela imersão orientada na complexidade de um determinado espaço geográfico, do estabelecimento de um diálogo inteligente com o mundo, com o intuito de verificar e de produzir novos conhecimentos (LOPES, 2009, p. 2).

A imagem a seguir mostra uma atividade de estudo do meio proposta por alunos do LIAU da EMEF Heitor Villa Lobos a alunos do quarto ano. A saída foi antecedida pelo trabalho com imagens de satélite e resultou na confecção de mapas e ilustrações da saída.



Figura 3: Saída a campo orientada pelos monitores.

Fonte: Wellington Moreira (2011).

2.3. Outros saberes

A cognição do lugar deve ser oriunda do diálogo de saberes, ou seja, da aproximação entre o saber acadêmico – presente no Atlas, nos estagiários, nas formações do professor coordenador – e o saber popular, vivencial, cotidiano, desenvolvido pelas experiências pessoais dos alunos, dos pais, dos vizinhos da escola, relativos ao lugar onde moram, estudam, trabalham, vivem. Boaventura de Souza Santos denomina essa relação de Ecologia de Saberes, definindo-a como

[...] uma forma de extensão ao contrário, de fora da universidade para dentro da universidade. Consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humanístico, que a universidade produz, e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses, provindos de culturas não ocidentais (indígenas, de origem africana, orientais, etc.) que circulam na sociedade (SANTOS, 2010, p. 75-76).

A ruptura com a lógica ocidental por meio da escuta de outras racionalidades promove a ampliação da leitura de mundo dos alunos e leva à percepção de que existem outras formas de interpretação dos fatos e que não existem verdades únicas e absolutas. Quando a escola busca a participação da comunidade no processo de construção do conhecimento dos alunos, (re)afirma a importância de os saberes populares dialogarem com os saberes acadêmicos, numa relação horizontal que é essencial à Educação Ambiental. Essa aproximação pode se dar com as pessoas mais antigas do bairro, com os mais velhos da família, com os líderes comunitários, com os povos indígenas ou

quilombolas. Todos trazem outras visões de mundo, outras racionalidades que podem nos oferecer um outro olhar sobre a questão ambiental. A imagem a seguir mostra um momento de intensa troca entre alunos e o cacique Mbyá Guarani, José Cirilo Pires.

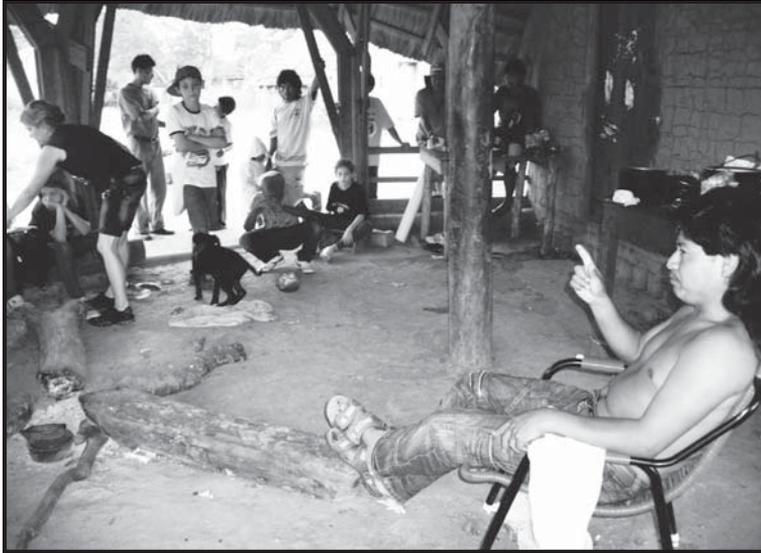


Figura 4: Visita de alunos de vários LIAUs à aldeia guarani Mbyá Anhentenguá.
Fonte: Andréa Osorio, 2011.

Para isso, professor coordenador e monitores deverão usar a criatividade na promoção desses momentos de aproximação, por meio de feiras, palestras, visitas, oficinas, cuja participação da comunidade seja determinante e onde possam expor e trocar suas vivências com toda a comunidade escolar. Momentos de troca e de diálogo entre as partes proporcionam a formação de uma atitude ecológica e ética.

2.4. Construção de materiais

A fim de multiplicar o conhecimento adquirido acerca do lugar onde está inserida a escola, os monitores, auxiliados pelo professor coordenador, escolhem a melhor forma de fazê-lo. De acordo com o assunto a ser tratado, as ações variam entre a criação de mapas, maquetes, fanzines, apresentações digitais, teatro, oficinas, etc. A construção desses materiais responde às demandas da escola, que muitas vezes solicita a participação do LIAU nas atividades extraclasse, como exposições, Feiras de Ciências, Semana no Meio Ambiente, Semana de Porto Alegre.

A importância da autoria na produção dos materiais utilizados pelos monitores para a multiplicação/sensibilização/compartilhamento do conhecimento construído por eles dá-se pela relação que se cria entre o sujeito monitor e o sujeito aluno. Utilizando-se de materiais produzidos por eles mesmos, os alunos tornam-se autores e, assim, interagem de forma mais autônoma com a ferramenta construída, uma vez que esta possui um real significado para eles, representando a materialização do conhecimento adquirido. Apropriar-se do discurso do outro por vezes torna-se interessante, mas construir um discurso próprio, oriundo da conjunção de leituras diversas e pesquisas em campo com leituras de mundo próprias, e materializar esse discurso num instrumento pedagógico, seja ele mapa, maquete, cartaz, fanzine ou blogue, proporciona uma maior segurança e liberdade ao autor no momento em que ele trabalhará com outros alunos.

As escolas que dispõem de espaço físico conseguem manter o material em exposição. Juntamente com os *banners*, que são baseados no Atlas Ambiental de Porto Alegre e contam a evolução do planeta Terra, esse materiais ficam à disposição dos alunos e da comunidade para visitação, na sala do LIAU.

As escolas que contam com LIAU há mais tempo possuem grande acervo de materiais: mapoteca, litoteca, maquetes, terr rio, entre outros.



Figura 5: Maquete produzida pelo LIAU da EMEF Prof^a Judith Macedo de Araújo.
Fonte: Andréa Osorio, 2011.



Figura 6: Litoteca do LIAU da EMEF Presidente Vargas.
Fonte: Andréa Osorio, 2012.

2.5. Escola como centro de saberes locais

A importância da escola enquanto centro de saberes locais, provocando e proporcionando a participação dos cidadãos nos programas de gestão municipal, é um dos objetivos da construção de uma EA crítica. É na escola que se produz o conhecimento do lugar, sendo esse o espaço para se buscar o conhecimento tradicional, popular – presente não nos livros e na academia, mas nas pessoas que fazem parte daquele lugar –, e dessa forma se chegar ao planejamento de uma ação que efetivamente possa transformar o lugar em que se vive, contemplando as necessidades da própria comunidade.

Procurando então diminuir a distância entre universidade, comunidade e escola, o LIAU propõe-se a constituir a escola como um centro de saberes locais. De acordo com Soletti *et alli*,

Há uma urgência na criação de políticas públicas que contribuam para a sustentabilidade das cidades. A escola tem um papel fundamental nesse contexto. O desenvolvimento de uma cultura para a sustentabilidade requer centros de saberes locais que animem, estimulem, possibilitem e auxiliem

as comunidades a estruturarem o conhecimento do ambiente urbano em que vivem. As escolas são um importante ponto de apoio para o fomento da cultura local, pois podem integrar a comunidade na produção de saberes do lugar e na reafirmação das identidades territoriais. Além disso, essa produção de saberes coloca a escola numa perspectiva pedagógica tanto de integração com a comunidade, quanto com outras escolas e instituições de ensino e pesquisa que têm intervenções no lugar (2010, p. 2).

Descobrir o lugar não deve ser exclusividade da escola, enquanto espaço da produção de conhecimento, numa via de mão única. Essa descoberta precisa ser fruto da interação de toda a comunidade escolar. Como? Ouvindo a comunidade, esclarecendo-a, pesquisando com ela, compartilhando ideias, conhecimentos e ações. Mas, principalmente, aprendendo com ela.

Promovendo o diálogo não somente entre gerações, mas entre concepções de mundo diferentes – construindo uma visão de mundo acadêmica/escolar, vinda do Atlas, dos professores, do livro didático, levada à comunidade pelos alunos monitores, frutos da sistematização mais formal do saber, mas também carregados de suas próprias experiências escolares, entrando em contato com a visão de mundo oriunda do saber popular, cotidiano, local, que a vida traz, agregado também a experiências vividas na comunidade. Aproximando-se da comunidade, escutando-a, fazendo-a sentir-se detentora do saber, compartilhando conhecimentos, sobretudo sem hierarquizá-los, tornando a escola o *locus* do encontro de saberes.

Considerações finais

Em busca de uma EA que seja significativa, e indo ao encontro do pensamento de Reigota (2009), que afirma que a EA, enquanto educação política deve levar em consideração as relações políticas, econômicas, sociais e culturais entre humanidade e natureza, o LIAU, dentro de uma perspectiva de EA crítica, busca um novo olhar sobre a cidade. Entre as inúmeras possibilidades de atuação, os monitores do LIAU realizam um trabalho de pesquisa e extensão, possibilitando dessa maneira um aprofundamento teórico acerca das questões ambientais e a multiplicação desse conhecimento, estabelecendo um protagonismo e almejando a amplificação dos resultados em EA.

É nessa caminhada que as escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre encontram-se em relação à EA – aproximando a comunidade pelo estudo do lugar, provocando o debate a partir de sua própria realidade e propondo a mudança a partir do seu próprio espaço.

Referências

- BIONDO, Evelin Cunha. Ambiente e Geografia: um estudo da relação entre espaço geográfico e educação ambiental. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- BRASIL. Lei nº 9795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Lex: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm.
- CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico. São Paulo: Cortez, 2004.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- LOPES, Claudivan S.; PONTUSCHKA, Nidia N. Estudo do meio: teoria e prática. Geografia (Londrina) v. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/>. Acesso em: 23 fev. 2012.
- OSORIO, Andréa Ketzer. O Laboratório de Inteligência do Ambiente Urbano (LIAU): uma estratégia da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre que aproxima Geografia e Educação Ambiental. Porto Alegre: UFRGS, 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- REIGOTA, Marcos. O que é Educação Ambiental. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Souza. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOLETTI, Adriana et al. Laboratórios de Inteligência do Ambiente Urbano-LIAUs: o conhecimento do lugar fazendo a diferença na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre. In: Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos, AGB: Porto Alegre, 2010.

Observatório da Cultura de Porto Alegre: primeiros passos, reflexões e perspectivas¹

Álvaro Santi²

Resumo

Este artigo pretende descrever brevemente as primeiras ações empreendidas pelo Observatório da Cultura de Porto Alegre desde sua instalação, em 2010, as razões que levaram à sua criação, bem como as perspectivas de ações futuras. Vinculado à Secretaria Municipal da Cultura de Porto Alegre (SMC), o Observatório tem como missão "ser um centro de referência para a promoção da cultura e das artes como fatores de desenvolvimento social e econômico, através da produção e difusão da informação". Com o apoio do Programa Barcelona Solidária e Cooperação Espanhola (AECID), suas principais ações até o momento incluem a criação do Sistema de Informação Cultural (SiC-PoA), base de dados colaborativa e georreferenciada da cultura local; o Seminário Internacional Cultura e Desenvolvimento Local, em parceria com a UFRGS; e o Curso de Extensão à distância em Gestão e Política Cultural, em cooperação com a Unisinos. Encontra-se em fase de planejamento a pesquisa *Usos do tempo livre e práticas culturais dos porto-alegrenses*, a realizar-se em 2014, com respaldo do Fundo de Apoio à Cultura do Estado do RS. No âmbito interno da SMC, o Observatório vem buscando, por diversos meios, aportar aos gestores informação atualizada e estimular o debate para a qualificação da gestão cultural.

Palavras-chave: Observatório Cultural; política cultural; gestão cultural.

O presente ensaio tem como propósito dar conta dos primeiros passos do Observatório da Cultura da Secretaria Municipal da Cultura de Porto Alegre (OC), dos fatos que antecederam sua criação e dos próximos passos em vista.

O Município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul (RS), possui população estimada em 1.409.351 habitantes (2010), num território de 496 km². Em 2010, a cidade ocupava a quinta posição entre as capitais brasileiras relativamente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M). O índice atingido, de 0,805, é considerado "muito alto" (acima de 0,8), situação compartilhada somente por outras seis capitais. Seu entorno metropolitano abarca outros 30 municípios, onde residem cerca de quatro milhões de pessoas.

¹ Este artigo toma como base e atualiza textos utilizados em apresentações no Congresso Internacional de Gestión Cultural (Mar del Plata, 21-3 out. 2010) e no Fórum Social Temático (Porto Alegre, 27 jan. 2012), bem como o Relatório de Atividades 2010-2 do Observatório.

² Assistente técnico na Prefeitura de Porto Alegre. Mestre em Letras e bacharel em Música pela UFRGS.

A Secretaria Municipal de Cultura de Porto Alegre (SMC)

A Secretaria Municipal de Cultura de Porto Alegre (SMC) foi criada em 1988, por desmembramento da Secretaria de Educação e Cultura, na qual existia até então como Divisão de Cultura. Experimentou forte expansão em sua primeira década de existência, chegando a contar com mais de 300 funcionários no ano 2000, atualmente reduzidos a 222. Esse rápido crescimento levou a certo descompasso entre a estrutura formal da SMC e sua ação efetiva; ou seja, setores atuantes e consolidados não chegaram a constituir-se legalmente (como a Coordenação de Tradição e Folclore, por exemplo), enquanto outros existem somente no papel (como o Museu da Imagem e do Som). Com um orçamento anual previsto de R\$ 48,9 milhões (2013) ou 0,91% do Município, tem a seu cargo a administração de uma diversificada infraestrutura, que compreende três teatros, dois centros culturais multiuso, um auditório para três mil lugares, a Banda Municipal, o Atelier Livre de Artes Plásticas, a Biblioteca Pública, o Arquivo Histórico e o Museu da cidade. Parte significativa desses equipamentos é preexistente à própria SMC, como a Banda (1925), o Atelier (1961) e o Auditório (1964).

Gráfico 1: SMC – Orçamento Anual, conforme Lei Orçamentário Anual (1988 – 2013)



Nota: O gráfico com a evolução do percentual orçamentário da SMC foi um dos primeiros produtos do Observatório.

Passados poucos anos de sua criação, na metade dos anos 1990 a SMC já exercia com notável protagonismo a ação cultural na cidade, seja por sua articulação com a classe artística e as comunidades periféricas – cuja organização teve no Orçamento Participativo (OP) uma mola propulsora –, seja simplesmente pela ausência de ação contínua e consistente de outros organismos públicos ou privados, seja ainda pela falta de um mercado sustentável para a produção cultural local. Em 1994, por exemplo, foram registrados 1.821 eventos para um público total de 767.631 espectadores.

Entre as iniciativas exitosas e inovadoras desse período inicial, podem-se citar as conferências municipais de cultura e o Fumproarte,³ cujos modelos foram exportados depois para outras partes do País; os prêmios *Açorianos*, com que se distinguem anualmente artistas e obras destacadas nas diversas artes; ou o Festival Internacional de Teatro *Porto Alegre em Cena*, dos mais importantes do continente, hoje em sua vigésima edição.

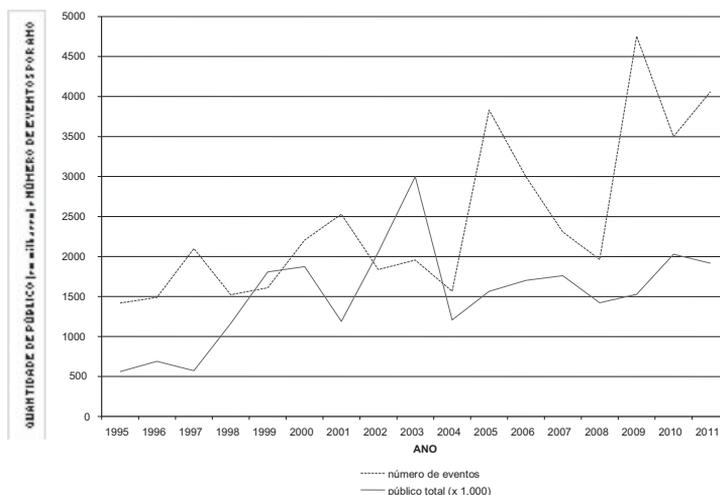
Por volta da virada do milênio, há uma mudança de cenário, com a intervenção de outros protagonistas (como o Santander Cultural, inaugurado em 2001), ao mesmo tempo que se consolidam alguns nichos de mercado, como os espetáculos musicais nacionais e internacionais, que justificam investimentos privados em teatros modernos, empreendimentos até então não considerados atrativos. Esse incremento da atividade cultural não é restrito a Porto Alegre, devendo-se em grande parte à existência das leis federal e estaduais de “incentivo fiscal”, que se multiplicaram pelo País.⁴

Em 2008, a SMC arcava com 1,66% da despesa total do Município, empregando 1,85% de sua força de trabalho (PORTO ALEGRE: 2009, p. 93, 124). A comparação com os dados de 1988, ano de criação da Secretaria (1,56% dos servidores, 0,6% da despesa) indica uma crescente importância da instituição frente ao Governo municipal (PORTO ALEGRE: 1989, p. 95, 100). A comparação de dados de público e eventos nesse período é igualmente ilustrativa: em 2008, 1.421.700 pessoas participaram de 1.963 eventos, contra 398.262 e 1.269, respectivamente, em 1989 (PORTO ALEGRE: 1990, p. 128; 2009, p. 45). A título de comparação, o Santander Cultural, principal instituição cultural privada da cidade, em seus primeiros sete anos de atuação (2001-2008) atingiu um público de três milhões de pessoas, o que representa cerca de 430 mil por ano, em média.

³ Fundo Municipal de Apoio a Projetos Artísticos e Culturais (Lei nº 7.328/93).

⁴ Lei Estadual nº 10.846/96 (LIC); Lei Federal nº 8.313/91 (Rouanet).

Gráfico 2: SMC – Total das metas físicas anuais (1995 – 2011)



Nota: Dados de público e número de eventos eram coletados regularmente, mas somente agora se tornaram disponíveis numa série histórica.

A assessoria de estudos e pesquisas (Assespe)

Assim como a quase totalidade das instituições públicas culturais do Brasil, a SMC raramente se ocupou com o monitoramento e a avaliação de suas ações, salvo iniciativas eventuais, empreendidas pela Assessoria de Estudos e Pesquisas (Assespe). A coleta sistemática de informações restringe-se geralmente às chamadas “metas físicas”, em que se consolidam mensal e anualmente a quantidade de atividades ou eventos e o público que os frequenta. Entretanto, tais dados não gozam internamente de muita credibilidade, e é duvidosa sua utilidade. A importância atribuída ao tema pelas coordenações – departamentos encarregados das políticas setoriais na SMC – é variável, o que se reflete na precisão das informações, coletadas sob intensa atividade produtiva e escassa reflexão sobre seus propósitos e resultados.⁵

A partir de 1995, a Assespe realizou pesquisas de tipo quantitativo, com finalidade seja de conhecer o perfil e as opiniões dos frequentadores das

⁵ Não obstante, a administração central do Município incorporou a preocupação com indicadores de desempenho, desde a implantação do “Novo Modelo de Gestão”, o qual agrupa as ações de distintos órgãos municipais em uma dúzia de programas transversais. Um dos pressupostos do modelo é a atualização permanente e descentralizada dos dados, disponíveis no Portal de Gestão, no endereço <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao>.

salas de teatro municipais, seja de mensurar o consumo cultural dos cidadãos. Verificou-se que uma grande parcela da população local (61,1%) apresentava padrões de consumo cultural baixo ou inexistente, se não consideradas as práticas mais massivas (e passivas), tais como assistir a televisão ou escutar rádio (PORTO ALEGRE: s. d., p. 28). Todavia, três de cada quatro entrevistados acreditavam que os investimentos públicos na cultura eram tão importantes como aqueles realizados na educação e na saúde pública (p. 25).

Dois outros estudos da Assespe apresentam interesse, não apenas por sua metodologia *qualitativa*, mas também por levar em conta programas da SMC, que, dessa forma, foram pela primeira vez objeto de algum tipo de avaliação. Um deles é o Fumproarte, fundo público de fomento às artes, ativo desde 1994. A pesquisa procurou, por meio do registro e da análise das discussões de grupos focais, uma visão ampla da comunidade cultural sobre esse mecanismo. As principais necessidades detectadas foram a qualificação dos membros da Comissão de Avaliação e Seleção (formada por representantes da sociedade e do Governo e responsável pela escolha dos projetos); maior profissionalização dos agentes culturais; melhor difusão e distribuição dos produtos culturais financiados; e mais agilidade nos trâmites administrativos (Lauer mann: 2005, p. 35).⁶

Também o programa *Descentralização da Cultura* foi objeto de pesquisa da Assespe, com o propósito de “lançar um olhar crítico sobre as *oficinas* de artes cênicas da Descentralização; avaliar os resultados obtidos [...] e apontar questões [...] que venham a subsidiar políticas públicas no setor de cultura em geral e em Artes Cênicas em específico” (Ávila: 2003, p. 3). Oferecendo uma programação intensa e diversificada,⁷ discutida previamente com as comunidades, entre seus objetivos estava o de promover a “auto-organização popular e o resgate da cidadania, auto-estima e da valorização do fazer cultural como parte integrante essencial do ser humano” (ÁVILA: 2003, p. 3).

Entre as recomendações desse estudo estavam uma melhor articulação entre as partes – comunidades, Poder Público e profissionais –, atenção à formação dos ministrantes das oficinas (“oficineiros”) e qualificação dos espaços de intercâmbio entre as diversas oficinas e seus alunos (“oficinandos”). Foram relatadas ainda a precariedade do registro das ações e a escassez de oportunidades de debates e reflexões sobre elas. Segundo consta, os resultados dessa última pesquisa não foram bem recebidos pela coordenação do programa, e a Assespe terminaria sendo desativada em 2004.

O Projeto Observatório

⁶ Para mais informação sobre o Fumproarte, ver SANTI (2010).

⁷ No auge, em 2003, o programa realizou 319 atividades, envolvendo 90.375 pessoas.

Inspirado nesses antecedentes, e respondendo à escassez de dados e à ausência de uma política de avaliação regular dos programas que pudesse embasar o planejamento a longo prazo e a tomada de decisões – e também de uma política para a adequado registro e documentação das ações –, o autor elaborou, em 2008, a proposta de um *Observatório Cultural*. Seu objeto de estudo não se restringiria ao âmbito interno da SMC, avançando em busca de um conhecimento mais amplo da cultura local, inclusive em sua dimensão econômica. O documento original, após invocar iniciativas similares mundo afora, estabelecia para a nova instituição os seguintes objetivos:

- Produzir e desenvolver indicadores culturais a partir da coleta e interpretação de dados quantitativos e qualitativos sobre a cultura no Município;
- Criar e manter um banco de dados sobre as atividades artísticas e culturais desenvolvidas no Município;
- Subsidiar a formulação e execução das políticas públicas de cultura no Município, a partir de conhecimentos teóricos e com base em evidências obtidas em pesquisas, próprias ou não;
- Fornecer subsídios para investimentos em cultura públicos e privados no Município;
- Monitorar a execução e o impacto das políticas públicas de cultura no Município. (SANTI, 2008).

Os cenários local e nacional eram propícios à iniciativa. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) havia criado recentemente o primeiro curso de Especialização em Economia da Cultura no País, em 2006. A Assembleia Legislativa do Estado convocara uma inédita e concorrida audiência pública sobre o mesmo tema, em 2007. E, no Município vizinho de São Leopoldo, a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) inaugurara havia pouco o curso de graduação em Gestão Cultural, único na Região Sul.

No âmbito nacional, já em 2005 a 1ª Conferência Nacional de Cultura havia incluído, entre suas 18 propostas prioritárias,

Mapear, documentar, propagar e disponibilizar, ampla, acessível e democraticamente, de maneira digital e impressa, informações sobre a cadeia produtiva, os arranjos criativos e produção artística das localidades brasileiras, considerando todos os seus formatos, segmentos e variantes, inclusive as atividades individuais (indivíduos criadores), independentes ou itinerantes, e incluindo os espaços públicos, identificando os impactos econômicos e sociais através de estudo, diagnóstico e prospecção destas atividades, para promover e fortalecer a atividade artístico-cultural (BRASIL: 2007, p. 468).

Enquanto isso, o Ministério da Cultura apresentava a proposta de um Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC),⁸ e o IBGE publicava os primeiros dados pesquisados sobre cultura, sob demanda do mesmo Ministério. No campo privado, o Instituto Itaú Cultural fundava em São Paulo seu próprio Observatório Cultural, referência ainda hoje na área.

Observatório de Cultura: para quê?

Esboçado o contexto local e nacional, caberia ainda mencionar, em defesa da proposta de um observatório cultural – de passagem, pela falta de espaço para aprofundá-los aqui –, dois temas relativamente recentes da política cultural que, a exemplo do que tem ocorrido no mundo todo, merecem ser melhor estudados: as relações entre cultura e desenvolvimento, já reconhecidas por organismos supranacionais, inclusive a ONU, e o reconhecimento do acesso e da participação na vida cultural como direitos fundamentais dos cidadãos, consagrados na Constituição de 1988. Some-se a eles a demanda cada vez maior por informação e transparência na gestão dos recursos públicos, potencializada pelas novas tecnologias de informação e comunicação e gozando de proteção legal, a partir da promulgação da Lei n° 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Num plano mais pessoal, move-nos a perspectiva de um servidor público, atuante há década e meia em uma instituição com um quarto de século de existência. De que informações dispomos para nos orientar no cotidiano? Quantos são os equipamentos culturais da cidade? Onde se concentram? Onde vivem e trabalham os artistas? Como sustentam suas famílias? Onde se localizam as empresas culturais? Quanto tempo sobrevivem? Seu número vem aumentando? Determinadas manifestações culturais são predominantes sobre outras? Em quais bairros? Quais comunidades são mais carentes de equipamentos ou de programação cultural? Qual a importância econômica das atividades culturais na cidade?

São inúmeras as perguntas cujas respostas, das mais simples às mais complexas, recém começamos a buscar. Respostas mais que desejadas, necessárias, não somente aos gestores públicos, senão à própria comunidade em busca de autoconhecimento. Em sua ausência, apagam-se incêndios ou atende-se a demandas pontuais de corporações e comunidades – quando não ao arbítrio e ao gosto do legislador ou do gestor.

Pouco sabemos, portanto, a respeito do nosso “negócio”, do nosso “mercado”. Os dados disponíveis limitam-se a setores melhor organizados ou economicamente sustentáveis: cinemas, grandes produtoras, grandes teatros,

⁸ Que viria a ser instituído anos mais tarde, juntamente com o Plano Municipal de Cultura, pela Lei n° 12.343/2010.

editoras. No mais, estamos no campo das conjeturas. A despeito disso, há um aspecto nada desprezível sobre o qual já temos uma boa ideia: a exclusão.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Cultura em 2007, somente 13% dos brasileiros vão ao cinema pelo menos uma vez por ano; 92% nunca frequentaram museus; 93% jamais frequentaram uma exposição; 78% nunca assistiram a espetáculo de dança. São dados alarmantes, aos quais não se pode ficar indiferente. Outra vez, a transformação dessa realidade se impõe como prioridade. Parafraseando a divisa do atual Governo federal (“País rico é país sem pobreza”), diríamos que “País culto é país sem exclusão cultural” (BRASIL, 2007).

Mesmo o Fumproarte, instrumento dos mais democráticos na gestão de recursos para a cultura, deixa a desejar nesse quesito. Um levantamento preliminar com dados dos dez primeiros anos de seu funcionamento mostrou que 83% dos projetos aprovados eram de residentes nas três regiões da cidade com renda média superior a dez salários mínimos, onde moram pouco mais de um terço da população total, enquanto os residentes nas oito regiões mais pobres, onde vive outra terça parte, aprovaram somente 3% (SANTI: 2010, p. 20).⁹

Contudo, mesmo que estivéssemos todos de acordo sobre essa prioridade na ação do Estado e nos dispuséssemos desde já a trabalhar nela, não tardaríamos a perceber que nos faltam instrumentos para acompanhar tal ação, verificando seus resultados ao longo do tempo.

Instalação do Observatório e o Projeto Barcelona

Expostos os argumentos em defesa da existência do OC, retomaremos a narrativa de sua criação.

Após quase três anos de maturação, em abril de 2010 foi destinado um espaço físico para a instalação do OC, no interior do Mercado Público de Porto Alegre. Com equipe reduzida e sem orçamento próprio, centramos esforços na captação de recursos, obtendo êxito ainda naquele ano, ao aprovar projeto no valor de € 80 mil junto ao programa Barcelona Solidária, da Prefeitura de Barcelona, que viabilizou três iniciativas:

- O Sistema de Informação Cultural (SiC-PoA), projeto de mapeamento colaborativo dos recursos culturais no Município, disponível pela Internet. Os dados obtidos pelo sistema permitirão um melhor conhecimento da vida cultural da cidade, auxiliando o Poder Público e a sociedade na formulação

⁹ As regiões Centro, Noroeste e Sul são as de maior poder aquisitivo; as de menor são Eixo Baltazar, Humaitá/Navegantes/ilhas, Glória, Extremo Sul, Norte, Restinga, Lomba do Pinheiro e Nordeste (cf. IBGE, Censo 2000).

e acompanhamento das políticas culturais. No momento, está implementado parcialmente.

- Curso de Extensão Universitária em Gestão e Política Cultural, modalidade à distância, ministrado pela Unisinós, de setembro a dezembro, com carga horária de 120 horas. Inédito no Estado, o curso certificou 51 gestores culturais atuantes nos setores público e privado, em Porto Alegre e outros 21 municípios da Região Metropolitana.
- Seminário Internacional Cultura e Desenvolvimento Local, realização conjunta com o Departamento de Difusão Cultural da UFRGS, em outubro de 2011, com seis painéis e duas conferências, dos quais participaram 18 palestrantes de vários estados brasileiros, além de Espanha, Argentina e Chile, com mais de 200 assistentes.¹⁰

Outras ações

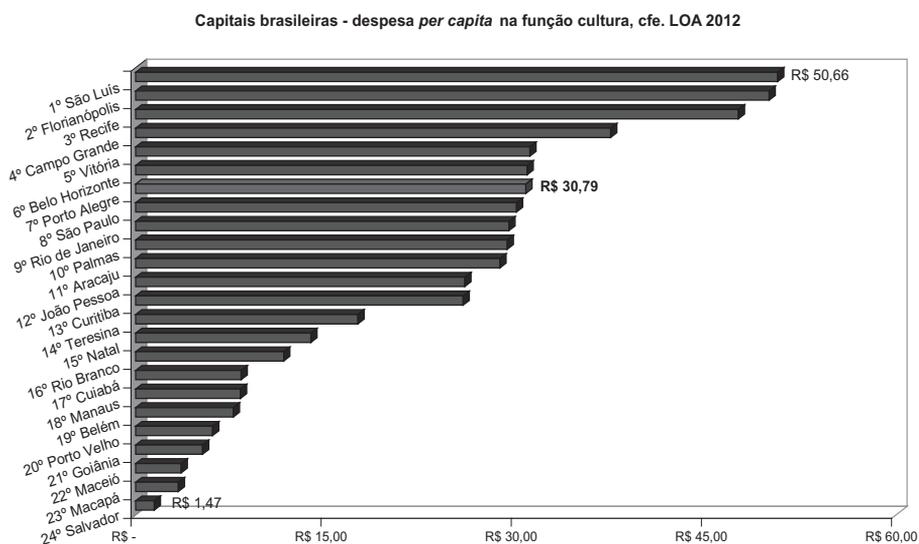
A fim de estimular a reflexão sobre a avaliação de resultados das ações da SMC, analisamos os indicadores culturais em uso. O estudo propôs modificações para o aperfeiçoamento das medições, algumas das quais podem ser implantadas de imediato. Verificou-se que existe fraca integração das ações da SMC aos objetivos dos Programas Estratégicos (transversais) dos quais participam. Sugere-se ainda que outros programas teriam a ganhar com a inclusão de ações culturais. O trabalho deu origem a um artigo, apresentado no Seminário de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa (RJ) e na Conferência Internacional de Pesquisa em Política Cultural (ICCP), e incluído em publicação virtual do Observatório Itaú Cultural. O texto contém uma revisão da literatura sobre indicadores culturais (até então disponível somente em idiomas estrangeiros) que poderá ser útil a outras pesquisas (Calabre: 2013, p. 70-85).

A partir dessa experiência, fomos chamados a colaborar na revisão dos indicadores de desempenho que deverão vigorar ao longo do novo Plano Plurianual (2014-2017). As mudanças pactuadas incluem três novos indicadores que, em conjunto, representam um passo adiante para uma avaliação mais acurada das ações da Cultura: taxa de ocupação (público) das salas em espetáculos de produção própria; índice de satisfação do público em relação a espaços e eventos; e percentual de "novos" usuários, isto é, de pessoas que nunca ou raramente frequentaram os espaços culturais tradicionais. Para os dois últimos, o OC está encarregado de elaborar a metodologia para a coleta de

¹⁰ A UFRGS disponibilizou em caráter permanente na Internet todos os conteúdos em vídeo, além de uma seleção de textos. <http://www.seminarioculturaedesenvolvimento.ufrgs.br/forum.php>

dados, envolvendo entrevistas com uma amostra do público, em determinados eventos ou espaços, ao longo do ano.

Gráfico: Capitais brasileira – despesa per capita na função cultura, conforme Lei Orçamentária Anual de 2012



Nota: Como subsídio ao Plano Municipal de Cultura, o Observatório realizou comparação entre os orçamentos de cultura das capitais brasileiras.

De agosto de 2012 a outubro de 2013, o OC colaborou com a construção do Plano Municipal de Cultura (PMC), num trabalho conjunto com o Conselho Municipal de Cultura e outros setores da SMC. O trabalho incluiu pesquisas sobre temas diversos, a fim de constituir uma visão panorâmica da cultura da cidade; um histórico da SMC; forma e conteúdo dos planos de outras capitais; além da síntese e organização das propostas de oito conferências municipais de cultura (1995-2011), que constituíram a matéria-prima do Plano. Aprovada pelo Conselho Municipal de Cultura e entregue ao prefeito em 18 de outubro de 2013, a versão atual do PMC deve ser em breve enviada ao Poder Legislativo, sob a forma de projeto de lei.

O OC colaborou ainda na conceituação do projeto de Economia Criativa da Prefeitura, capitaneado pelo Gabinete de Inovação e Tecnologia (InovaPoa), com o qual o OC vem colaborando desde sua gestação, iniciada

em 2012, até a instalação do Comitê Municipal para o tema, no dia 9 de outubro de 2013.

O estudo mais recente foi dedicado a comparar o formato do Conselho Municipal de Cultura com os demais conselhos de Porto Alegre e com os conselhos de cultura de outras capitais brasileiras. O objetivo é fornecer elementos para a discussão sobre uma possível reformulação no atual conselho, criado em 1997, quanto à sua composição e funcionamento.

Para o ano de 2014, encontra-se em planejamento o projeto “Usos do Tempo Livre e Práticas Culturais dos Porto-alegrenses”, pesquisa de campo que visa a diagnosticar a demanda e o acesso a produtos e serviços culturais, bem como a outras práticas de lazer “não culturais”, a fim de subsidiar a formulação das políticas de inclusão cultural no Município e monitorar seus resultados a médio e longo prazo, mediante aplicações periódicas da pesquisa. O projeto tem suporte do Fundo de Apoio à Cultura (FAC) do Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, cabe destacar que a continuidade e o bom termo dessas iniciativas, bem como o estabelecimento de outras tantas, pressupõem acordos de cooperação com outras instituições, tais como universidades e outros organismos públicos e privados. À medida que se concretizem tais acordos e ações, será possível não apenas rever sua forma atual – desejável em função de uma maior autonomia em relação ao Poder Público –, mas também enxergar com mais clareza sua importância para a cidade.

Referências

- ÁVILA, F. (coord.) “Avaliação das oficinas de artes cênicas realizadas no Projeto Descentralização da Cultura em Porto Alegre: 1993-2003”. Relatório de pesquisa. Porto Alegre: SMC, 2003 [fotocópia].
- BRASIL. Ministério da Cultura. 1ª Conferência Nacional de Cultura: Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Brasília, MinC, 2007.
- _____. Ministério da Cultura. Programa mais cultura. Brasília, out. 2007. Apresentação de slides. www.cultura.gov.br.
- CALABRE, L. Políticas culturais: informações, territórios e economia criativa. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.
- LAUERMANN, M.; DEROSSO, S. G. FUMPROARTE: A visão da comunidade cultural de Porto Alegre. Relatório de pesquisa. Boletín GC: Gestión Cultural Nº 11: Participación Ciudadana, abr. 2005. <http://www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/bgc11-Fumproarte.pdf>.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. “Consumo cultural na cidade de Porto Alegre”. Assessoria de Estudos e Pesquisas da SMC, s. d. http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/cultura_mapas_estudo.pdf.
- _____. Prefeitura Municipal. Relatórios de Atividades, 1988 a 2003. Porto Alegre, Prefeitura Municipal, diversos anos.

_____. Plano Municipal de Cultura. Secretaria Municipal da Cultura, 2013 [doc. eletrônico]. <http://pmcportoalegre.com.br>.

SANTANDER CULTURAL. Página web. <http://www.santandercultural.com.br>.

SANTI, A. Observatório Cultural de Porto Alegre. Documento de trabalho, 2008 [mimeo].

SANTI, A. “FUMPROARTE: 15 anos de um modelo brasileiro de fomento à cultura”. In: SANTI, A. et alii. FUMPROARTE 15 ANOS. Porto Alegre: SMC, 2010. [Disponível também em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19103.pdf>.]

_____. “Notas para uma política de economia criativa em Porto Alegre”. Documento de trabalho. Blogue do Observatório da Cultura, 2013. <http://culturadesenvolvimentopoa.blogspot.com.br/2013/10/notas-para-uma-politica-de-economia.html>.

_____. “Conselho Municipal de Cultura: Comparação com outros conselhos de Porto Alegre; conselhos de cultura de outras capitais e perspectivas de adequação ao Sistema Nacional de Cultura”. Documento de trabalho. Blogue do Observatório da Cultura, 2013. <http://culturadesenvolvimentopoa.blogspot.com.br/2013/10/notas-para-uma-politica-de-economia.html>.

Direito à moradia digna e educação emancipadora. Rede de Sustentabilidade e Cidadania Vila Chocolate

Vânia Gonçalves de Souza¹
Denise Souza Costa²

Resumo

As cidades concentram mais de 50% da população mundial, no Brasil, mais de 84,5% da população habita em área urbana. Esta ocupação está ocorrendo sem planejamento, de forma precária, gerando graves problemas sociais, econômicos e ambientais. O presente estudo tem por objetivo abordar o direito à moradia digna, lançando um novo olhar às habitações de interesse social. Sendo assim, analisa os desafios para a efetividade do direito fundamental à habitação e propõem a aplicação de uma nova tecnologia social de inclusão sócioespacial das camadas mais vulneráveis da população por meio de um programa educacional emancipatório, visando o desenvolvimento humano e o resgate da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, apresenta-se o projeto de reassentamento da Vila Chocolate em Porto Alegre, onde está sendo implantada a rede de sustentabilidade desta comunidade por meio da utilização dos conceitos e métodos da governança solidária local e do UN Global Compact Cities Programme das Nações Unidas.

Palavras-chave: Moradia digna, educação emancipatória, governança, desenvolvimento humano.

Introdução

A utilização do solo urbano sem planejamento e a má gestão pública das cidades desencadeiam uma série de problemas cada vez mais complexos e de soluções onerosas. A mobilidade urbana desordenada, as enchentes, os desmoronamentos, a poluição dos recursos hídricos, a poluição do ar, a impermeabilização da superfície do solo, o desmatamento, o congestionamento, a reincidência de epidemias e a violência atingem todo o conjunto de habitantes que vivem na malha urbana e, de forma mais perversa, os moradores das periferias e áreas de risco. Portanto, é necessário que se busquem novas formas de gestão das políticas habitacionais das cidades, pois o modelo atual não tem sido eficiente, gerando efeitos danosos para toda a população. Assim, as soluções para tais problemas não devem se limitar ao déficit habitacional *stricto sensu* e à construção de novas moradias: alternativas de políticas públicas integradas, visando ao desenvolvimento humano, à emancipação das populações mais vulneráveis e à sustentabilidade dos complexos habitacionais, devem ser pensadas, estudadas e aplicadas.

¹ Graduada em Estudos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do RS. Gerente das Redes de Sustentabilidade e Cidadania- SMGL/PMPA, ações monitoradas pelo “Global Compact Cities Programme the urban arm of the United Nations Global Compact”. Consultora da UNESCO de 2008 a 2012. Palestrante do RIO+20 “Colaboração, parcerias e inovação para enfrentar a pobreza urbana”. vaniags@smgl.prefpoa.com.br

² Advogada, mestre em Direito Público e especialista em Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do RS. Gerente Executiva do Programa Todos Somos Porto Alegre – Inclusão Produtiva na reciclagem – SMGL/PMPA. Presidente da Comissão de Educação da OAB/RS desde 2010. Consultora da UNESCO de 2009 a 2012. Autora do Livro Direito Fundamental à Educação, Democracia e Sustentabilidade, publicado em 2011 pela Editora Fórum. Professora de Direito Constitucional e Direito Administrativo no Instituto Gianelli Martins. denisesc@smgl.prefpoa.com.br

Nesse sentido, há necessidade da elaboração de programas ou políticas públicas³ de habitação mais eficientes⁴ e eficazes, com a finalidade de planejar a ocupação da cidade, reduzir o déficit habitacional e impedir que a exclusão socioespacial continue a ser produzida. O planejamento da política habitacional deve ser aplicado de forma integrada, pois depende de soluções de vários setores, como infraestrutura, saneamento, saúde, educação, emprego e geração de renda. O problema é complexo e deve ser pensado de forma multidisciplinar, trabalhando as questões urbanas e humanas, com vistas à concretização do direito à moradia digna.

O direito à moradia no Estado Constitucional

O Estado constitucional contemporâneo⁵ tem um caráter participativo, assumindo a primordial responsabilidade de ser o instrumento para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Nesse contexto, são fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito⁶ os valores da “cidadania”,⁷ da “dignidade da pessoa humana”⁸ e da “justiça social”. Esses

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47. Em relação à definição de um conceito jurídico de políticas públicas, a autora entende que “Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública. Entretanto, se não há um conceito jurídico, deve haver, com certeza, uma metodologia jurídica. As tarefas destas são descrever, compreender e analisar as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes”.

⁴ BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346. “[...] a eficiência administrativa encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da *otimização* da gestão com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis.”

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 41. Cabe ressaltar que o Estado constitucional contemporâneo equivale ao “Estado constitucional da democracia participativa” referido por Bonavides. “é o Estado onde se busca levar a cabo, em proveito da cidadania/povo e da cidadania/Nação, concretamente dimensionadas, os direitos de justiça, mediante um Constitucionalismo de normas indistintamente designadas como principiais, principais, principiológicas ou de princípio. [...] O Estado constitucional assim teorizado tem um traço de extrema universalidade; nele se inserem todos os direitos fundamentais conhecidos, que se concentram no binômio *liberdade e justiça*.”

⁶ MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 55. “Outro aspecto que caracteriza a noção de Estado Social Democrático de Direito é estar ele constantemente controlado pela sociedade civil organizada, de forma a expressar posições de governo, que encontram-se em conformidade com uma ordem democrática. Essa democracia abrange muito mais que o simples gesto do ‘voto’, realizado de tempos em tempos e que, em especial no Brasil – pelo sistema eleitoral que temos – pouco conta em termos de representação. A democracia é, aqui, vista como estando em conformidade com a Constituição. As normas constitucionais expressam valores democráticos e necessitam possuir força normativa suficiente para derrogar toda e qualquer tentativa de abalo nas instituições democráticas.”

⁷ ARÉÑILLA, Luís; GOSSOT, Bernard; ROLLAND, Marie-Claire; ROUSSEL, Marie-Pierre. *Dicionário de pedagogia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2000, p. 88: Cidadania: “derivada do latim *civitas* (conjunto dos cidadãos que compunham uma cidade), a palavra contém a idéia de direitos e obrigações num âmbito territorial”.

⁸ SARLET, Ingo. *Dignidade da pessoa humana e Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 43. O autor leciona que a dignidade “compreendida como qualidade

objetivos estabelecidos na ordem constitucional serão realizados pelo Estado, com ampla participação da sociedade, a qual lhes dá real legitimidade. A ordem econômica e social da atual Constituição Federal estabelece a realização do desenvolvimento e da justiça social, com base na função social da propriedade.⁹

O desenvolvimento econômico deve trazer consigo a distribuição das riquezas, e não a exclusão. Nesse contexto, a educação passa a ser um meio de emancipação intelectual dos indivíduos, sendo capaz de habilitá-los à participação política livre e consciente. Em um sistema democrático, a Constituição torna-se o principal instrumento de sustentação do Estado e, assim, assume posição central no ordenamento jurídico, exercendo um papel de guia condutor da sociedade e do Estado. Ocorre que, para que o Estado Democrático de Direito se realize, a força normativa da Constituição e os direitos fundamentais por ela albergados têm de ser respeitados.¹⁰

A visão contemporânea de desenvolvimento, mais adequada, não se reduz ao crescimento econômico: está associada à diminuição das desigualdades sociais e ao uso consciente do meio ambiente. Centrada no modelo dos quatro domínios sociais da sustentabilidade, enfatiza a interconexão entre as áreas econômica, ecológica, política e cultural, equilíbrio sem o qual não se pode falar em desenvolvimento sustentável. Com efeito, as consequências do desequilíbrio hoje vigente têm gerado graves problemas sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais nas metrópoles, afetando diretamente a qualidade de vida de seus habitantes. As múltiplas transformações da sociedade, somadas ao acelerado processo de urbanização, modificaram os modos de utilização do espaço urbano – social e economicamente. Um dos efeitos colaterais dessa desordem é a exclusão territorial, que é a imagem da desigualdade, a condenação da cidade como um todo a um urbanismo de risco.¹¹ A ocupação indevida do solo urbano resulta na degradação de muitas áreas de preservação ambiental, que dão lugar a moradias precárias e ocupações irregulares, pondo em risco a vida de seus moradores. Os problemas habitacionais das áreas urbanas brasileiras consistem no déficit habitacional,¹² na inadequação das moradias e na

integrante e irrenunciável da própria condição humana, pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado), ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente”.

⁹ A função social da propriedade pode ser entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

¹⁰ COSTA, Denise Souza. A omissão da administração pública para a concretização do direito fundamental à educação. *Revista do Curso de Direito da FSG, Caxias do Sul*, ano 4, n. 8, p. 79, jul.-dez. 2010.

¹¹ CYMBALISTA, Renato (org.). *Instrumentos urbanos contra a exclusão social*. São Paulo: PÓLIS, n. 29, 1997.

¹² Segundo o IPEA, o conceito oficial de déficit habitacional diz respeito à necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias em razão da habitação precária – domicílios improvisados ou

segregação da população residente em assentamentos precários. Os programas de regularização fundiária, de urbanização dos assentamentos e de reassentamentos ainda precisam ser repensados para que sejam realmente inclusivos. Assim, não bastam apenas soluções materiais, como novos espaços de moradia; é necessário que se estabeleçam programas de capacitação e de emancipação, preparando as comunidades para essa mudança, além de acesso aos serviços básicos (saúde, educação, iluminação, água e esgoto).

Direito fundamental à habitação

A Carta Magna de 1988 inovou ao colocar o Município como ente autônomo da federação, uma solução realista, tendo em vista que a vida acontece nas cidades. A partir de 2008, pela primeira vez na História, a maior parte da população mundial passou a viver em áreas urbanas.¹³ No Brasil, 84,5% da população já vivem nessa área.¹⁴ Portanto, os problemas e as soluções estão cada vez mais concentrados nas cidades, que passam a ocupar o centro das decisões políticas.

O direito à habitação foi elevado a *status* de direito humano na Conferência Hábitat II, realizada em Istambul em 1996, constituído como garantia do direito e acesso a terra, habitação, infraestrutura e aos recursos existentes na cidade, vinculando-se aos demais direitos sociais. O Estatuto da Cidade se consagra, com base na Constituição de 1988, vindo a instrumentalizar os municípios, em seu papel constitucional de principal executor da política de desenvolvimento urbano, para que sejam ampliados o acesso à terra formal e urbanizada, a proteção de mananciais, o controle da ocupação de áreas com riscos geotécnicos e de inundação.

Todavia, o déficit habitacional e a exclusão socioespacial existentes no Brasil demonstram que esse direito não está sendo concretizado conforme as diretrizes constitucionais. As estatísticas divulgadas pelo IBGE apontam os números relativos à carência habitacional no Brasil: 6,3 milhões de famílias sem teto vivem nas áreas urbanas, ao passo que 1,7 milhão habita as áreas rurais. Já as moradias com infraestrutura inadequada chegam a 11

construídos com materiais não duráveis e a coabitação familiar, famílias residentes em cômodos ou convites secundárias. *Brasil em desenvolvimento*. Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. v. 2. p. 406.

¹³ Até 1960, predominava no Brasil a população rural. No recenseamento de 1970, já se constatou o predomínio da população urbana, com 56% do total nacional. À medida que um país se desenvolve industrialmente, a tendência geral é de abandono do campo em direção às cidades. O homem procura nos centros urbanos melhores condições de vida, conforto, salário e garantias. É o fenômeno do êxodo rural. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com.br/geografia/a-populacao-mundial.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

¹⁴ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766. Acesso em: 16 abr. 2011.

milhões de unidades, ou 22% dos domicílios urbanos. Considera-se inadequada a moradia quando há problema de acesso a pelo menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgoto ou fossa séptica e coleta de lixo.¹⁵ Esses números são questionados pelo Movimento de Luta por Moradia e pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, que calculam em 7,9 milhões o número relativo aos sem teto e 15 milhões o das famílias que moram de forma inadequada.¹⁶ Contraditoriamente, mais de cinco milhões de domicílios no Brasil estão vazios ou fechados, mas pertencem a segmentos com maior poder aquisitivo.

A realidade brasileira

Outra característica do processo de urbanização no Brasil foi sua concentração; de fato, a grande maioria da população que vive em áreas urbanas está concentrada em 11 das maiores regiões metropolitanas do País. A falta de planejamento para a ocupação do espaço urbano gerou a concentração de grande parte dessa população em áreas de risco, áreas públicas e irregulares, causando degradação ambiental e a favelização das cidades.¹⁷ Estas restaram fragmentadas, a saber: há as áreas “legais”, regularizadas, com oferta de bens e serviços a seus moradores, e as “ilegais” ou irregulares,¹⁸ sem regularização fundiária, sem infraestrutura, sem oferta de serviços básicos, resultando em uma exclusão socioespacial, em cidades partidas.

O que se tem observado até o presente é que os projetos habitacionais nas comunidades em situação de extrema pobreza, ao invés de incluir, terminam por excluir. Muitas vezes, as comunidades são reassentadas em locais distantes e carentes de infraestrutura. Mesmo quando ocorre o assentamento, os problemas de desemprego, drogas e prostituição permanecem, uma vez que a solução se restringiu ao âmbito material, que é a nova moradia. As demais dimensões do problema não são trabalhadas, como a capacitação daquela população para utilizar e usufruir os bens e serviços do novo espaço. A maioria dessas comunidades vive na extrema pobreza, sem saber que, para ter acesso aos serviços básicos de saneamento, água e luz, terão de arcar com esses custos. Ao desfrutarem de direitos, elas devem estar preparadas para assumir as responsabilidades deles decorrentes. Nesse

¹⁵Disponível em: <http://www.seesp.org.br/site/cotidiano/637-deficit-habitacional-caiu-8-diz-governo.html>. Acesso em: 2 mar. 2011.

¹⁶ Disponível em: www.forumreformaurbana.org.br. Acesso em: 20 fev. 2011.

¹⁷ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 14. Segunda a autora, houve um crescimento urbano muito forte, com uma concentração populacional muito grande, o que gerou cidades gigantescas com baixo nível de governabilidade e muitos problemas.

¹⁸ Áreas irregulares são aquelas que apresentam irregularidade tanto urbanística quanto jurídica (favelas, vilas, sub-habitações, localizadas em áreas sem infraestrutura básica), correspondendo a uma situação de exclusão territorial.

aspecto, é mister um projeto de desenvolvimento humano e de educação emancipadora de curto, médio e longo prazo, a fim de que, ao passarem essas comunidades a residir na nova morada, possam aí permanecer com autonomia.

Governança solidária local

Um desses modelos que vem se desenvolvendo em algumas administrações públicas é a gestão compartilhada, isto é, a governança.¹⁹

A governança²⁰ pode manifestar-se no plano mundial (“*global governance*”²¹) e em nível local; “implica, portanto, não somente uma eliminação do muro entre público e privado, mas também entre os diferentes níveis (internacional, regional, nacional, local) de ação coletiva (*multi-level governance*)”.²² O modelo de governança, no plano interno, coloca como ponto fundamental a participação de múltiplos atores, que passam a ter acesso aos processos decisórios e a influenciá-los mais diretamente. A partir do momento em que a administração pública começa a discutir com eles em pé de igualdade, passam a ser verdadeiros parceiros de um processo de elaboração coletiva. Trata-se de um conjunto formal e informal de regras, papéis e relações que definem e regulam as práticas sociais dos atores estatais e não estatais em assuntos internos. Segundo Chevalier, “a governança parece ser imposta pelo novo contexto em que a ação do Estado se manifesta”. Essa ação se direciona à busca de soluções conciliatórias, resultantes do acordo de diferentes pessoas com interesses comuns.²³ Nesse caso, as decisões de políticas públicas não são determinadas pelas elites políticas no poder, mas partem de decisões coletivas que são tomadas nas comunidades, nas cidades.

¹⁹ Segundo Antônio Houaiss, *governança* é o “ato de governar(-se); governo, governação”. HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Edição eletrônica. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=governan%E7a&styp=k&x=12&y=9>. Acesso em: 16 jan. 2010.

²⁰ A noção de governança “apresenta-se como um método ou um mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os atores alcançam, com regularidade, decisões mutuamente satisfatórias ou vinculantes, através da negociação e cooperação; ela se caracteriza por formas horizontais de interação entre atores que têm interesses contraditórios, mas que são suficientemente independentes uns dos outros, para que nenhum deles, por si só, possa impor uma solução, embora sendo suficientemente interdependentes para que sejam todos eles perdedores, se nenhuma solução for encontrada e adequada como um procedimento de governo”. CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 275.

²¹ A chamada “*global governance*” pode ser definida como o complexo de procedimentos, formais e informais, por meio dos quais os sujeitos de governação, desde as empresas às instituições públicas, das organizações estaduais às organizações não governamentais, regulam os problemas globais. Esse modelo resulta da desterritorialização da economia e da formação dos blocos econômicos. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Existe um direito constitucional da regulação?. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 109-110, nov. 2003.

²² *Ibidem*, p. 274.

²³ “Ela explica as novas características de um direito que supõe cada vez mais a associação dos destinatários ao processo de elaboração das normas (direito negociado) e privilegia os processos informais de influência e de persuasão (direito flexível).” *Ibidem*, p. 275.

Nesse modelo de gestão compartilhada, cabe ao Poder Público estimular a participação cidadã, o protagonismo social e o fortalecimento do terceiro setor, com a finalidade de criar uma cultura de corresponsabilidade na elaboração das escolhas coletivas que servirão de base às políticas públicas. Essa forma de gestão opera com mais eficiência no plano interno dos Estados, no governo das cidades que, segundo Chevalier, tende a tornar-se o produto de iniciativas, adotadas por esses múltiplos atores, que são as autoridades locais, as grandes empresas públicas e privadas, os grupos de interesses, as associações comunitárias, as administrações setoriais, as ONGs, entre outros.²⁴ “Pensar globalmente e agir localmente” é a chave para essa concepção de gestão pública; dessa forma, a distância entre governo e cidadão se reduz, tornando-se possível organizar e coordenar a atuação dos entes públicos e privados, dando, assim, legitimidade às ações da administração pública, com o objetivo de concretizar, de forma mais eficiente, as necessidades de cada grupo social, conforme as escolhas coletivas.

Sendo assim, a democracia participativa decorre do exercício da cidadania, que deve ser baseado na autonomia e na liberdade do indivíduo, tornando-o capaz de fazer suas próprias escolhas. Essa liberdade intelectual está diretamente ligada à educação, ao empoderamento, referido por Paulo Freire.²⁵ Esse empoderamento implica a conquista, o avanço e a superação por parte daquele que se empodera (sujeito ativo do processo). Em outras palavras, é o processo pelo qual o indivíduo adquire autonomia para realizar, por si, as mudanças necessárias ao seu crescimento e desenvolvimento pessoal e social em uma determinada comunidade.

Porto Alegre é referência na área de participação popular. Seu Orçamento Participativo (OP) tornou-se mundialmente conhecido e replicado. E, em 2005, a cidade implantou outro bom exemplo de aplicação do princípio da boa administração pública:²⁶ o programa de “governança solidária local”.²⁷

Segundo documentos da Prefeitura, a governança solidária local²⁸ é um “estilo de governo do qual todos podem fazer parte: o Estado (em

²⁴ CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 276.

²⁵ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 24.

²⁶ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 63.

²⁷ Por esse modelo inovador de gestão pública, Porto Alegre foi escolhida para participar da Expo 2010 em Xangai, cujo tema é “Melhor Cidade, Melhor Vida”. Por meio do programa especial da governança solidária local, Porto Alegre mostrou ao mundo um modelo de Administração Pública que une gestão e democracia participativa. PORTO ALEGRE. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=115250&p_secao=3&di=2009-10-01. Acesso em: 20 fev. 2010.

²⁸ PORTO ALEGRE. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=66. Acesso em: 7 fev. 2010.

qualquer âmbito – municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (empresas, organizações do terceiro setor e, principalmente, os cidadãos)”. O conceito de governança é utilizado tendo como princípio a transversalidade e a parceria que se estabelece entre o Governo municipal, todos os demais níveis de governo da federação, o segundo e o terceiro setor e a comunidade, modelo que necessita da ação proativa do cidadão.

Cabe ao Governo estimular a participação cidadã, o protagonismo social, o sentimento de pertença, o fortalecimento do terceiro setor, com a finalidade de promover a corresponsabilidade na gestão das políticas públicas.

Exemplo da rede de sustentabilidade da Vila Chocolateiro

O exercício da cidadania em rede dá início ao processo, no qual vão sendo desenvolvidas ações de valorização de capacidades, estímulo ao empreendedorismo, opções de geração de trabalho e renda, visando à integração social, à emancipação política, ao comprometimento cidadão e ao sentido de pertencimento da comunidade. Nesse caminho, o projeto original vai sendo redesenhado, conforme as peculiaridades de cada grupo social, e devido às enormes dificuldades encontradas. Ações vão sendo construídas a partir das necessidades dos moradores. Muitos paradigmas são rompidos, e a ponderação se torna o melhor instrumento para solucionar problemas aparentemente insolúveis. Com comprometimento e empenho, os agentes envolvidos encontram soluções, adaptam legislações, formam pactos, agem para impedir que perdurem a violação da dignidade da pessoa humana e o desrespeito aos direitos fundamentais e ao mínimo existencial daquela comunidade.

Inicia-se assim um processo de empoderamento por parte de toda a rede, o que gera um comprometimento de cada um com suas atividades.

Em Porto Alegre, a Vila Chocolateiro exemplifica essa problemática social e faz parte de uma experiência-piloto de implementação do projeto "Rede de Sustentabilidade da Vila Chocolateiro". Este visa à emancipação dessa comunidade, para que o reassentamento não se torne mais um exemplo de exclusão.

O desafio é grande: emancipar pessoas que viviam na informalidade, cuja sobrevivência vinha de ganhar “esmolos” e catar lixo no Centro de Porto Alegre, um grande facilitador dessas práticas. Romper o “círculo da exclusão” em uma comunidade que sobrevive dos restos da cidade legal é sem dúvida desafiador, mesmo depois do reassentamento. Estaremos promovendo a quebra desse perverso estilo de sobrevivência a que esse grupo social se adaptava para sobreviver. Estaremos também provocando mudanças de hábitos e lidando com o poder paralelo. Assim, resta claro que a data do

reassentamento, quando ocorrido, é uma etapa de um processo em permanente construção.

Localizada, desde 1987, em um terreno da União ao lado da Receita Federal e do Tribunal Regional Federal da 4^o Região, no Município de Porto Alegre, a Vila Chocolate não difere do contexto global de favelização. Em 2007, eram 164 famílias que ocupavam a área. Em função da notícia do reassentamento, houve um adensamento da área: eram agora 200 famílias instaladas em moradias extremamente precárias, sem acesso aos serviços mais básicos. A vulnerabilidade social dessa comunidade era extrema, com históricos de dependência química, violência de todos os tipos, exposição de adultos e crianças a toda espécie de riscos típicos de locais insalubres.

Fruto de uma demanda histórica da cidade, mobilizando diversos órgãos públicos das três esferas de governo e a sociedade civil organizada, a Vila Chocolate foi reassentada, em maio de 2011, em área cedida pela União à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Com apoio do TRF da 4^a Região e da Prefeitura, a União permutou com a Zamprogná uma área de 14.144,43 m² na Av. Neugebauer, nº 3.500, por uma área de 33.451,11 na Av. Protásio Alves, nº 9.099. Essa nova área, maior, viabilizou a construção de mais moradias, uma escola infantil, pontos de comércio, uma Unidade de Triagem e uma praça com quadra poliesportiva.

É nesse contexto que a Prefeitura de Porto Alegre, por meio do Programa de Governança Solidária Local, baseado na transversalidade do Governo municipal e da cooperação de diversos seguimentos da sociedade nos programas e projetos do Governo, implantou o projeto de emancipação da Vila Chocolate.

Por meio da formação de uma rede democrática conciliatória e de um programa de desenvolvimento humano, o projeto visa à emancipação dos moradores antes e depois da transferência para as novas unidades habitacionais. Nesse tipo de comunidades, as lideranças são frágeis, o que dificulta seu fortalecimento. Cabe aos agentes públicos e parceiros envolvidos na rede integrarem-se com os moradores e conhecerem as necessidades e peculiaridades de sua comunidade. A partir dessa etapa, começam a ser estabelecidas as ações prioritárias a serem aplicadas. Cada ação deve contar com o protagonismo das lideranças locais e dos moradores, apoiados pelos agentes públicos e seus parceiros, que vão conduzindo o processo até que a própria comunidade dele se empodere.

Percebendo as dificuldades encontradas em processos de reassentamentos, a rede de governança permanece depois do reassentamento. O grande desafio é que a comunidade, além de ter um lugar digno para morar, consiga adaptar-se e sustentar-se. Tal é o objetivo do direito à moradia digna: proporcionar a verdadeira inclusão social.

O projeto

O objetivo geral do projeto consiste no desenvolvimento humano e na educação emancipadora da comunidade.

A formação da “Rede de Sustentabilidade da Vila Chocolateão” foi o grande marco para a implantação do projeto. Não basta construir um conjunto habitacional sem garantir a sustentabilidade das famílias. Participam da Rede diversos órgãos governamentais, privados e do terceiro setor. O agente de governança, ligado à Secretaria de Governança Solidária Local, é seu animador e quem faz a interlocução entre todos os parceiros. É responsável por fomentar o capital social e contribuir para conciliar os interesses, compor os conflitos e buscar solucionar os problemas com o apoio da comunidade. As reuniões da Rede de Sustentabilidade devem ocorrer na comunidade. Por ser uma rede de governança, é indispensável a participação da comunidade, do Governo e da sociedade civil. É uma rede de conciliação.

Pela primeira vez no Brasil em casos de reassentamentos, decorrência de negociações iniciadas na rede de governança, foi assinado um termo de compromisso entre o Município de Porto Alegre, a União, o Departamento Municipal de Habitação (Demhab), o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), a Associação dos Moradores da Vila Chocolateão, a Associação de Catadores e Recicladores da Vila Chocolateão e o Ministério Público Federal. Esse termo tem como objetivo a preservação das garantias de moradia digna e demais direitos fundamentais da comunidade pela rede de governança, esta formada para viabilizar a realocação dos moradores de maneira conciliatória.

UN Global Compact Cities Programme

A partir desse projeto, a Prefeitura de Porto Alegre foi convidada a ser membro do “UN Global Compact Cities Programme”,²⁹ que visa a mostrar como as cidades do mundo estão resolvendo, de forma criativa, antigos problemas.

O UN Global Compact Cities Programme tem como objetivo constituir modelos de ação que diferenciem a gestão pública no mundo inteiro. Entre as várias subdivisões do programa, Porto Alegre foi inscrita para apresentar modelo em habitação de interesse social sustentável. O projeto escolhido foi o de reassentamento da Vila Chocolateão.

O desafio é que, a partir dessas ações, o reassentamento da Vila Chocolateão consiga ser mais inclusivo que o da antiga Vila dos Papeleiros, hoje Vila Santa Teresinha.

²⁹ Disponível em: www.citiesprogramme.org/. Acesso em: dez. 2010.

Metodologia do programa

O motivo da constituição do Cities Programme é verificar a potencialidade de se realizarem ações de gestão pública que estejam de acordo com a UN Global Compact Cities (projeto das Nações Unidas que apresenta a necessidade de interação entre as esferas pública e privada para a realização do desenvolvimento). O projeto que a cidade inscreve deve apresentar interação entre governo, empresas, academia e organizações sociais.

As decisões do projeto devem ser tomadas em conjunto pelos parceiros, prezando por uma divisão de competências que preserve o engajamento e comprometimento de todos pela solução do problema identificado. A aproximação dos modelos do Projeto de Governança Solidária Local é significativa e demonstra a semelhança de diferentes formas de participação democrática (o modelo do Cities Programme é oriundo da cidade de Melbourne, Austrália, que sedia o programa).

Problema

A Vila Chocolate é uma das comunidades que viviam em situação de extrema pobreza no Município de Porto Alegre. Uma grande concentração desses moradores sobrevivia da atividade de coleta de lixo na região central da cidade. A mudança de endereço, com sua adaptação a uma nova forma de vida, constitui um grande desafio.

O diferencial do tratamento desse reassentamento reside na formação de uma rede de governança que busca auxiliar no processo de emancipação dessa comunidade. Estudos permitem concluir que não são possíveis reassentamentos sustentáveis sem que haja uma capacitação prévia e se desenvolva um projeto de educação emancipadora. Não resta dúvida de que as dificuldades são enormes, e sabemos que teremos resultados negativos e resultados positivos. Logo, deve a rede estar permanentemente redesenhando e adequando suas ações.

Considerações finais

Resultado da falta de planejamento urbano, do agravamento das desigualdades sociais e da omissão do Estado nas principais cidades do mundo, a favelização se dá pelo acúmulo populacional em áreas irregulares, áreas de risco que são ocupadas com baixo ou nenhum custo, geralmente na periferia das cidades. Para mitigar o problema, disseminaram-se políticas de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas, ou de deslocamento

das populações em áreas públicas ou de alto risco. O reassentamento é uma dessas ferramentas de que se utilizam os governos como forma de solucionar a ocupação desordenada e o déficit habitacional. Para que essa ferramenta atinja seus objetivos, é preciso lançar mão de uma política habitacional emancipadora que resulte em inclusão socioespacial, garantido o direito a uma moradia digna, bem como executar um planejamento sustentável do espaço urbano.

Historicamente, os projetos de reassentamentos incorrem em diversos problemas que se repetem ao longo dos governos, tais como o refluxo, o abandono e a depredação das moradias, as “vendas de chaves” e a inadimplência das famílias reassentadas. Ocorre que, até o presente, a maioria das políticas públicas de alocação urbana se limitava a solucionar apenas os problemas de moradia, construindo condomínios residenciais populares padronizados, sem um estudo prévio da realidade social e das peculiaridades de cada comunidade. Buscando mitigar esses problemas, desenvolveu-se uma ferramenta social denominada “rede de sustentabilidade e cidadania”. Para tanto, forma-se uma rede de governança, cujo objetivo é promover o desenvolvimento humano, por meio de uma capacitação prévia e continuada de educação emancipadora nas diversas áreas (educação, saúde e trabalho, entre outras).

Num planejamento de regularização fundiária, reassentamentos ou assentamentos, é fundamental que se inclua um programa de desenvolvimento humano, com capacitações e acompanhamento dessas comunidades. A educação passa a ser uma exigência, mas não apenas a educação formal, garantindo o acesso de todas as crianças aos estabelecimentos de ensino. Essa educação inclusiva deve promover a autonomia e a emancipação dessa população, para que ela seja capaz de usufruir os direitos e assumir as responsabilidades.

A verdadeira inclusão social e emancipação almejada é, sem dúvida, um longo e difícil caminho a ser percorrido. A moradia digna é um dos pilares de uma construção que tem como alicerce principal a educação.

Referências

- ARÉNILLA, Luis; GOSSOT, Bernard; ROLLAND, Marie-Claire; ROUSSEL, Marie-Pierre. Dicionário de pedagogia. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BINENBOJM, Gustavo. Temas de Direito Administrativo e Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Parcerias público-privadas: garantias inovadoras da Lei Federal nº 11.079/2004: prevalência do regime jurídico dos denominados contratos

- administrativos e das concessões de serviços públicos. 2008. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2008.
- Canotilho, José Joaquim Gomes. Existe um direito constitucional da regulação?. Revista do Advogado, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 109-110, nov. 2003.
- CASADO FILHO, Napoleão. Governança corporativa: análise jurídica dos seus efeitos. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CHEVALLIER, Jacques. O Estado pós-moderno. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- COSTA, Denise Souza. A omissão da administração pública para a concretização do direito fundamental à educação. Revista do Curso de Direito da FSG, Caxias do Sul, ano 4, n. 8, p. 79, jul.-dez. 2010.
- CYMBALISTA, Renato (org.). Instrumentos urbanos contra a exclusão social. São Paulo, PÓLIS, n. 29, 1997.
- FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2007.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Edição eletrônica. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=governan%E7a&stipe=k&x=12&y=9>.
- IPEA. Brasil em desenvolvimento. Estado, Planejamento e políticas Públicas/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009, v. 2.
- MALISKA, Marcos Augusto. O direito à educação e a Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 14.
- NALIN, Nilene Maria. Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, p. 24. Disponível em: <http://verum.pucrs.br:80/F/GMN1QV5NFY7VFCJKEESMJVD9Q5JBVFKK3LBBD5RP2L3XKDQG29198?func=find>.
- ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? Serviço Social & Sociedade, n. 72, ano XXIII. São Paulo: Cortez, nov. 2002.
- SARLET, Ingo. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Sites consultados:

- Expo 2010 em Shanghai é "Melhor Cidade, Melhor Vida". Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=115250&p_secao=3&di=2009-10-01.
- Governança Solidária Local do Município de PORTO ALEGRE. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=66.
- UN Global Compact Cities Program. Disponível em: www.citiesprogramme.org/.
- Dados do déficit habitacional no Brasil. Disponível em: <http://www.seesp.org.br/site/cotidiano/637-deficit-habitacional-caiu-8-diz-governo.html>.
- Dados do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: www.forumreformaurbana.org.br. Acesso em: 23 jan. 2011.



Eixo IV

**PROCESSOS CRIATIVOS NA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Ferramentas SIG – Sistemas de Informações Geográficas para o Planejamento Participativo

Geisa Bugs¹
Alice Rauber Gonçalves²
Fausto Bugatti Isolan³

Resumo

Este artigo tem por objetivo explorar possibilidades de ampliar a participação pública em processos de planejamento e gestão do espaço urbano por meio do uso de ferramentas SIG – Sistemas de Informações Geográficas na Internet. O trabalho compreende uma descrição de avanços recentes nas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) e dos SIGs, os quais possuem alto potencial para subsidiar políticas de planejamento e gestão participativos. Procurou-se evidenciar suas principais vantagens em relação aos métodos tradicionais de participação popular, bem como algumas limitações e dificuldades envolvidas no uso dos referenciais pesquisados.

Palavras chave: participação pública, planejamento urbano, PP-SIG, TIC, SIG.

1. Introdução

No Brasil, mecanismos participativos são amplamente enfatizados pela política urbana recente. Instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade (EC) (Lei nº 10.257/2001), como, por exemplo, as audiências e consultas públicas, objetivam ampliar a participação dos cidadãos na tomada de decisão. No entanto, ainda que gradualmente tenha havido uma ampliação dos canais de participação, a adesão por parte dos cidadãos tem sido abaixo do esperado.

Villaça (2005) considera a participação popular, no Brasil, ilusória. Argumenta que o que deveria ser considerado “Participação Popular” seriam a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes, mas que, para conseguir isso, seria preciso um mínimo de igualdade, algo muito difícil em um país com diferenças abismais de poder político entre as classes sociais. O autor constata ainda a falta de interesse da maioria da população “menos favorecida”, em contraste com a participação

¹ Professora na Universidade Feevale, sócia fundadora da GAUP - Geotecnologia para Arquitetura, Urbanismo e Planejamento Urbano. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (2003), Especialização em Desenho Urbano pela Bauhaus Dessau Foundation (2005), Mestrado (MA) em Planejamento Urbano e Territorial pela Universidade Politécnica da Catalunha (2007), Mestrado (MSc.) em Tecnologias Geoespaciais pelo programa Erasmus Mundus (2009), e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS (2014). Suas áreas de interesses são: desenho urbano, urbanismo, planejamento urbano, participação pública, sistemas de informação geográfica, cartografia digital e PPSIG. Mantém o blog poaxpatial.wordpress.com.

² Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR-UFRGS). Atua como consultora na área de Planejamento Urbano e é professora no curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Univates. alicerauber@hotmail.com

³ Arquiteto e Urbanista graduado na FAU/PUCRS (2008). Especialização em SIG e Modelação Territorial Aplicados ao Ordenamento no IGOT/Universidade de Lisboa (2011). Sócio fundador da GAUP – Geotecnologia Urbana trabalha com aplicação dos SIG em áreas como estudos urbanos, transporte e arqueologia direcionados ao setor público e privado.

bastante ativa de uma minoria organizada, competente e informada da população.

Villaça (2005) não nega que tenha havido um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes, mas alega que o avanço representado por esse aprimoramento é restrito a uma parcela tão pequena da população que está longe de ser considerado democrático. Consta que ainda não se conseguiu atrair a atenção da maioria, que não se interessa pelos debates porque os assuntos tratados nas audiências não dizem respeito aos seus problemas cotidianos. Contudo, reconhece que houve um importante acúmulo de experiências, composto inclusive por dificuldades, como, por exemplo, divulgar as audiências públicas e apresentar mapas detalhados em escala adequada, sugerindo que a superação de tais dificuldades poderia levar a um aumento de interesse por questões de planejamento urbano.

Sabe-se que a participação da população não é tarefa fácil, pois esbarra em dificuldades que vão desde a falta de interesse dos cidadãos até a carência de representação espacial das propostas em linguagem acessível para a população. Como, então, conseguir aumentar o interesse dos cidadãos e qualificar a participação em processos de gestão e planejamento urbano?

Atendendo à demanda por instrumentos e métodos participativos mais eficazes, este artigo objetiva explorar possibilidades de ampliar a participação popular na gestão e no planejamento urbano por meio do uso de Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) na Internet. Assim, compreende uma descrição dos recentes avanços nas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e dos SIG na Internet, ferramentas com amplo potencial para subsidiar políticas de planejamento e gestão participativos.

2. TIC e WEB 2.0

Grande parte da literatura sobre democracia digital reconhece a possibilidade comunicativa das TICs e sua aptidão para intervir na relação entre a cidadania e o seu Governo, resultando em mudanças significativas no modo de operação da política contemporânea (Silva, 2005). A adoção em massa das TICs em todas as áreas da sociedade obriga os governos, particularmente aqueles no âmbito local, a se tornarem mais orientados para o cidadão, pois possibilita a inserção organizada de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas (Centelles, 2006; Silva, 2005; Rothberg, 2009). Rothberg (2009) menciona um estudo que apontou a Internet como sendo mais fortemente associada ao engajamento cívico do que o consumo de mídias impressas e televisuais e a discussão face a face.

Atualmente, com o advento da Web 2.0⁴ (O'Reilly, 2005), informações geográficas e ferramentas SIG, que antigamente eram exclusivamente utilizadas por especialistas, estão ao alcance de qualquer pessoa que navegue pela Web, como bem exemplificam o Google Earth e o Google Maps. Hudson-Smith e Crooks (2008) consideram esse fenômeno uma revolução no mundo das informações geográficas, pois possibilita que ferramentas SIG possam ser aprendidas rápida e eficazmente, sem imersão em atividades profissionais. Assim, as ferramentas SIG disponíveis na Internet hoje em dia, além de garantir acesso à informação geográfica em linguagem acessível, permitem seu uso para criação de conteúdo espacial pelo próprio usuário.

Somam-se ainda às possibilidades dos SIGs na Internet as inovações da Web 2.0, que fomentam (Jazayeri, 2007):

i) *A interação entre usuário e sistema* – as pessoas não só consomem conteúdo (baixando), mas também contribuem e produzem novos conteúdos (carregando) (Vossen e Hagemann, 2007). Nos blogues, por exemplo, o usuário emite postagens e outros usuários podem comentar essas postagens.

ii) *A cooperação entre indivíduos de todo o mundo* – pessoas com interesses comuns partilham conhecimentos e dividem tarefas para construir um conteúdo. A Wikipédia, “a enciclopédia livre e gratuita”, é construída, continuamente, com a “sabedoria das multidões⁵,” por meio de um sistema de gerenciamento de conteúdo que cria um repositório de informações atualizáveis facilmente por seus usuários.

iii) *A transformação da Web em uma “plataforma programável”* – a maioria dos serviços Web oferece Interface de Programação de Aplicações (API) aberta.⁶ Essas APIs disponíveis (cerca de 1.500, de acordo com a Programable Web, 2009) permitem aos programadores combinar facilmente os serviços e recursos de origens remotas nos chamados *mashups*.⁷

iv) *A conexão de pessoas que partilham valores e/ou objetivos comuns* – nas redes sociais (Facebook, Twitter, entre outras tantas), os usuários compartilham todo tipo de informações sobre si e interagem com outras pessoas.

⁴ A Web 1.0 teria sido a implantação e popularização da rede em si; a Web 2.0 é a que vivemos hoje, dos mecanismos de busca e *sites* de colaboração; e a futura Web 3.0, por sua vez, seria a organização e o uso de maneira mais inteligente de todo o conhecimento disponível na Internet. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u21656.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2010.

⁵ *The Wisdom of Crowds* (2004) é um livro escrito por James Surowiecki sobre a agregação de informação em grupos, resultando em decisões que, como ele argumenta, são quase sempre melhores do que as que poderiam ser tomadas por qualquer membro do grupo (Wikipédia, 2010).

⁶ Do inglês API – Application Programming Interface.

⁷ Um *mashup* é um *website* ou uma aplicação Web que usa conteúdo de mais de uma fonte para criar um novo serviço completo (Wikipédia, 2010).

O uso da Internet como plataforma de participação promete inúmeras melhorias em relação aos métodos presenciais (Carver, 2001). Primeiramente, não existe restrição quanto à localização geográfica ou ao horário, oportunizando que mais pessoas possam participar. Quando comparado com as reuniões nas quais os participantes têm de emitir suas observações na frente de um grupo de estranhos, o sistema *on-line* permite que o façam de uma forma relativamente anônima. A Internet também poderia superar a atmosfera de confrontação e evitar que o processo seja dominado por indivíduos cujas visões não necessariamente representam a maioria.

Esse aspecto interativo-colaborativo da Web vai ao encontro do ideal participativo de construção das decisões por meio de um processo democrático de formação de consenso (colaboração) com intensiva comunicação e discussão (interação) entre os participantes (Tang, 2005). Desse modo, supõe-se que tais ferramentas têm potencial para promover uma comunicação mais direta entre cidadãos e planejadores, eventualmente capacitando os primeiros para a tomada de decisões.

3. Ferramentas SIG para a participação

Para Hansen e Reinau (2006), a participação popular continuou de forma “tradicional” até o advento de três acontecimentos. Primeiro, os esforços para tornar os cidadãos responsáveis pelo futuro sustentável (Rio '92). Na sequência, o incomparável aumento da quantidade de informações disponíveis e a velocidade com que são transmitidas na Internet. Por último, a transformação dos SIGs em tecnologia madura o suficiente para ser utilizada fora dos ambientes técnicos.

O uso de Sistemas de Informações Geográficas para a participação popular é conhecido como PP-SIG – Participação Pública em Sistemas de Informações Geográficas,⁸ área de estudo que pesquisa e desenvolve um conjunto de aplicações SIG que visam a ampliar o envolvimento do público nos processos de planejamento e explorar suas potencialidades no sentido de promover objetivos comunitários (Sieber, 2006). Longe de serem usadas de forma convencional, como em análises espaciais, essas capacidades são empregadas pelo público na produção de mapas e histórias que ajudam a caracterizar o espaço em questão (Elwood, 2006). Para Sieber (2004), o objetivo não é transformar a participação em SIG, mas sim apresentar e organizar informações relevantes que não se tornariam visíveis com outros métodos.

Em pouco tempo a Web se tornou a plataforma dominante para a PP-SIG (Craig, 1998). Alguns autores consideram a combinação de Internet

⁸ Do inglês PPGIS – Public Participation Geographic Information System.

com PP-SIG uma evolução dos “métodos clássicos” de participação, pois traz mais liberdade para que as pessoas explorem o problema e criem representações que refletem sua percepção espacial. Os interessados podem manusear informações, testar cenários e soluções, comparar ideias e compartilhar sua visão de forma sistematizada (Carver, 2001). Segundo Elwood (2006), a chave está na facilidade de o público identificar locais de interesse que conectam o mapa mental ao mapa do sistema, pois podem basear-se em diferentes tipos de mídias, tais como fotos, vídeos, modelos 3D, etc. As ferramentas geralmente empregadas são simples, permitindo sobreposição de camadas, seleção e busca de informações (Steinmann *et al.*, 2004). A próxima seção traz alguns exemplos e aplicações dos conceitos acima descritos.

4. Exemplos e aplicações de SIG na internet

O número de *websites* que disponibilizam informações geográficas por meio de serviços de cartografia digital cresce diariamente. Existem portais, por exemplo, que somente publicam informações *on-line*, prestando serviços à população, mas sem troca de conteúdos entre usuário e sistema, como o PoaTransporte⁹ (Figura 1) e o E-LIXO MAPS¹⁰ (Figura 2). O PoaTransporte disponibiliza informações sobre transporte público, como ônibus, lotação e táxi, da cidade de Porto Alegre. Já o E-LIXO MAPS disponibiliza informações sobre os postos de coleta de lixo eletrônico por meio de um serviço de busca. Ambos utilizam a API do Google Maps.

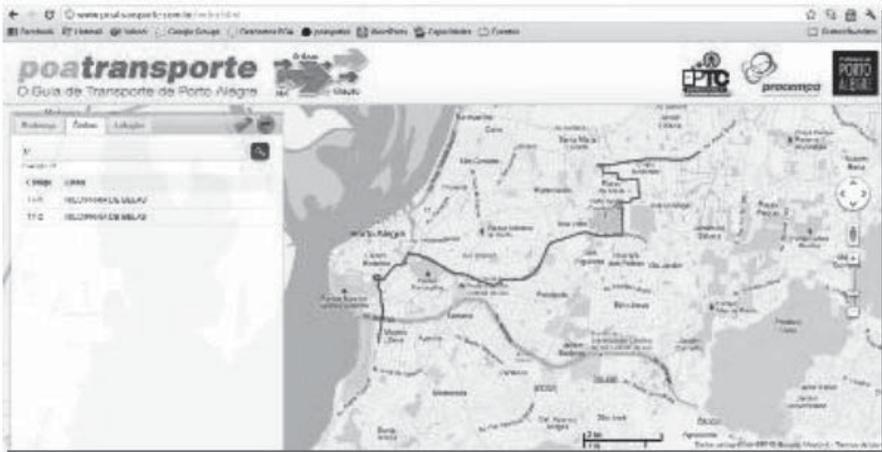


Figura 1: PoaTransporte.

⁹ www.poatransporte.com.br.

¹⁰ www.e-lixo.org/.

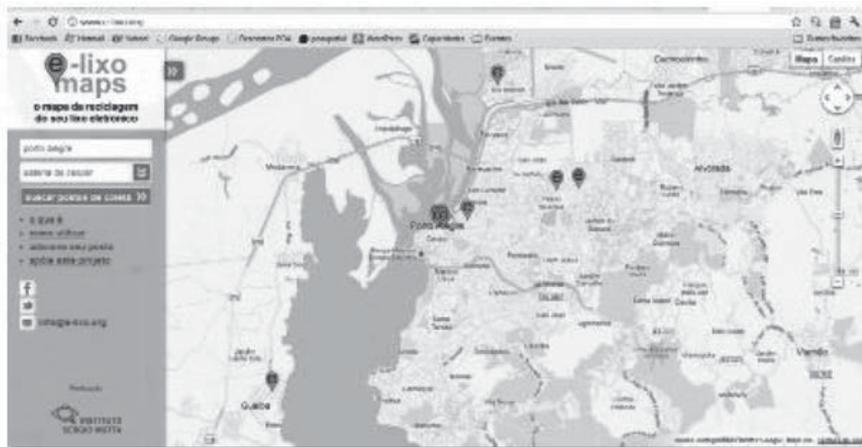


Figura 2: E-Lixo Maps.

Existem também aplicações que se propõem a “mapear o mundo” colaborativamente, como o OpenStreetMaps (OSM),¹¹ no qual o usuário registrado pode inserir e editar informações usando ferramentas disponíveis, e não apenas visualizá-las. O OSM é um mapa livre e editável, inspirado na Wiki.¹² Os mapas são criados usando dados voluntariamente coletados com GPS, fotografias aéreas e outras fontes de dados livres. O nível de detalhamento dos dados é surpreendente (Figura 3). O projeto “Mapeando Kibera”,¹³ por sua vez, utilizou a base livre do OSM para mapear Kibera, a maior favela africana, localizada na periferia de Nairóbi (Quênia) (Figura 4).



Figura 3: OpenStreetMaps.

¹¹ www.openstreetmap.org/?lat=-1.3128&lon=36.78828&zoom=15&layers=M.

¹² *Software* colaborativo que permite a edição coletiva de documentos (Wikipédia, 2010).

¹³ www1.folha.uol.com.br/mundo/863320-projeto-quer-mapear-maior-favela-da-africa.shtml.

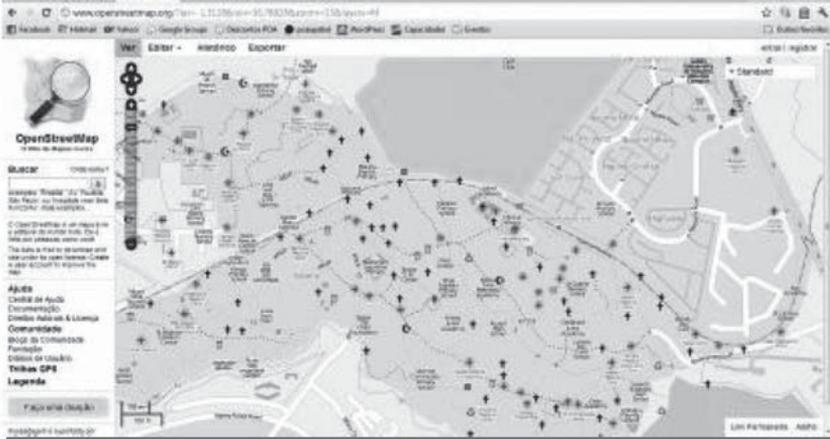


Figura 4: Mapa de Kibera.

Tem-se ainda os projetos de PP-SIG na Internet. O Virtual Slaithewaite¹⁴ (Kingston *et al.*, 2000) foi um dos primeiros PP-SIG a utilizar a Web para o planejamento urbano. O mapa *on-line* permite ao usuário selecionar objetos e ver sua descrição, em diferentes níveis de aproximação, bem como enviar comentários na forma de texto (Figura 5). Os comentários são armazenados em uma base de dados comunitária, para análise futura dos padrões, mas não ficam vinculados ao objeto geográfico no mapa.

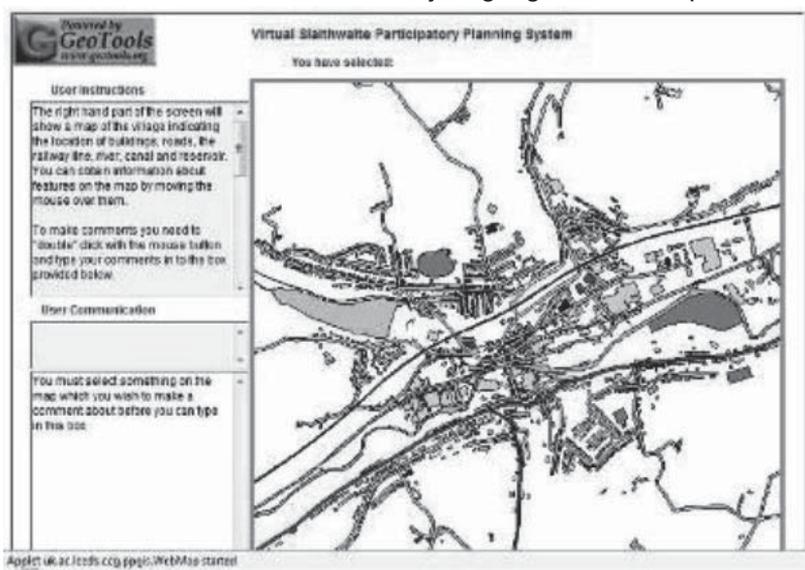


Figura 5: Interface do Virtual Slaithewaite.

¹⁴ www.ccg.leeds.ac.uk/projects/slaithewaite/ppSIG.

Projetos PP-SIG mais recentes já tiram partido da Web 2.0, da cartografia digital e dos APIs abertos. O protótipo Canela PPGIS (Bugs *et al.*, 2009), por exemplo, permite ao usuário interagir com dados espaciais da cidade organizados por temas de planejamento urbano (Figura 6). A cidadania poderia colaborar com o planejamento e a gestão, ao enviar um comentário de texto referenciado ao objeto geográfico de seu interesse (escola, rua, etc.); classificar como sugestão, reclamação, a favor ou contra; e ainda ver todas as contrições postadas no mapa por outros usuários.



Figura 6: Interface do Canela PPGIS.

O sistema armazena os comentários em um banco de dados que, uma vez consultado por técnicos e planejadores, poderá subsidiar análises espaciais que, eventualmente, revelarão padrões e/ou tendências de acordo com o ponto de vista comunitário. Os comentários são salvos junto com seu “contexto” (coordenadas, nível de zoom, camadas acionadas, e assim por diante), o que permite ao especialista ter uma melhor compreensão da “emoção do usuário”.

Por fim, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Pelotas – RS¹⁵ é um exemplo inovador de emprego dos recentes avanços tecnológicos da Internet e dos SIGs para a participação pública, pois disponibiliza diversos canais de interação, a saber:

i) *Blogue*, que descreve todas as atividades desenvolvidas durante as etapas de elaboração do PLHIS, como o mapa com as fotos georreferenciadas das visitas às áreas com problemas;

¹⁵ plhispelotas.blogspot.com.br.

ii) *Rede social*, que já conta com mais de 400 amigos e possibilita bate-papo, envio de mensagens entre os participantes, fóruns de discussão, enquetes, etc.;

iii) *Twitter*, que fornece alerta de notícias sobre o PLHIS; e

iv) *Mapa participativo*,¹⁶ no qual os usuários podem postar eventos no mapa, o que possibilita a coleta de informações georreferenciadas segundo a percepção dos moradores (Figura 7).



Figura 7: PLHIS Pelotas.

Esses canais de participação *on-line* complementam os eventos presenciais. Estão disponíveis 24 horas por dia, a partir de qualquer ponto com acesso a Internet, possibilitando que mais pessoas participem. Quando comparado com as reuniões nas quais os participantes têm de emitir suas observações na frente de um grupo de estranhos, as ferramentas participativas *on-line* permitem que o façam de uma forma relativamente anônima. A Internet também amplia o acesso às informações, evitando que o processo seja dominado por indivíduos ou grupos que se sobrepõem aos demais, mas cujas visões não necessariamente representam a maioria.

5. Discussão

Um dos principais instrumentos de participação estabelecido pelo EC é a audiência pública, obrigatória no processo de elaboração de planos diretores, cuja finalidade é informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo de tais planos. O Ministério das Cidades orienta ainda que todo o

¹⁶ wikimapps.com/index.php/a/4e3ad33ac24af#.

material utilizado para tal fim deva ser expresso em linguagem acessível e divulgado em meios de comunicação social de massa.

A Internet vem se consolidando, nos últimos anos, como um poderoso meio de comunicação, visto que o acesso à banda larga tem crescido enormemente, fazendo parte inclusive de políticas públicas de inclusão digital. É crescente também o número de iniciativas de disponibilização de mapas em portais na Internet por parte dos órgãos públicos. No atual contexto brasileiro, tanto político quanto tecnológico, percebe-se, portanto, que existem condições e tentativas relativamente efetivas de implantação de plataformas digitais de comunicação e participação na Internet. Com base no exposto acima, o que se sugere é a utilização dessas plataformas como instrumento complementar às audiências públicas na tarefa de informar e colher subsídios para o planejamento urbano.

As vantagens de tais plataformas, em comparação com os instrumentos tradicionais, são muitas. Elas permitem (i) organizar e tornar visível o conhecimento local; (ii) utilizar salas de *chat* como o equivalente eletrônico de uma reunião; (iii) manipular uma maior quantidade de dados com menos custo ou tempo; (iv) tornar mais compreensíveis para os cidadãos as consequências espaciais das propostas; e (v) efetuar a participação a qualquer momento. Além disso, o uso da cartografia digital é extremamente vantajoso para tornar a comunicação mais democrática, haja vista que, como diz o famoso ditado, “uma imagem vale mais que mil palavras”. Portanto, esses aspectos podem levar a um aumento do interesse por assuntos de planejamento por parte do público, inclusive encorajando comunidades a desenvolver suas próprias agendas.

No entanto, apesar das vantagens citadas, o uso institucionalizado de PP-SIG ainda é incomum no planejamento e gestão urbana, especialmente em países como o Brasil. A seguir, resumem-se algumas das limitações e dificuldades de implantação de uma plataforma PP-SIG *on-line*:

i) No presente, a PP-SIG utiliza ferramentas SIG de forma bastante limitada.

ii) É muito difícil captar a informação criada em um processo de participação. A menos que seja um projeto focado, a quantidade e a subjetividade de sugestões, opiniões, comentários, etc. criam problemas para incorporar em um SIG.

iii) A desigualdade de acesso à Internet pode ser um problema. Uma solução poderia ser a facilitação, por parte dos governos, de pontos públicos de acesso à Internet em locais comumente frequentados pela comunidade.

iv) A falta de definição conceitual e vocabulário dificulta a comparação e avaliação dos diferentes projetos.

v) Há de se lidar também com a falta de dados espaciais de qualidade nas prefeituras municipais.

Portanto, com base nesse estudo, especialmente nas potencialidades apontadas, pode-se afirmar que PP-SIG é uma alternativa necessária às formas tradicionais de participação popular no planejamento e gestão urbana. A tecnologia permite a criação de técnicas de participação mais interativas que, como tais, poderão fortalecer as comunidades para tomar suas decisões de forma estruturada e autônoma.

Referências

- BUGS, G.; GRANELL, C.; FONTS, O.; HUERTA, J.; PAINHO, M. An assessment of Public Participation GIS and Web 2.0 technologies in urban planning practice in Canela, Brazil. Cities, 2010.
- CARVER, S. Participation and Geographical Information: a position paper. ESF-NSF Workshop on Access to Geographic Information and Participatory Approaches Using Geographic Information, Spoleto, 2001.
- CENTELLES, J. C. P. El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional. La Paz: Plural editors, 2006.
- CRAIG, W. J. The Internet aids community participation in the planning process. Computers, Environment and Urban Systems, 22 (4) p. 393-404, 1998.
- ELWOOD, S. Critical Issues in Participatory GIS: Deconstructions, Reconstructions, and New Research Directions. Transactions in GIS, 10 (5), p. 693-708, 2006.
- HANSEN, H. S.; REINAU, K. H. The Citizens in E-Participation. In: WIMMER M. A. et al. (eds.): EGOV 2006, LNCS, v. 4084. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg New York, 2006, p. 70-82.
- HUDSON-SMITH, A.; CROOKS, A. The Renaissance of Geographic Information: Neogeography, Gaming and Second Life. UCL Working Papers 142, 2008.
- JAZAYERI, M. Some Trends in Web Application Development. Future of Software Engineering, 2007 (FOSE '07), p. 199-213.
- KINGSTON, R.; CARVER, S.; EVANS, A.; TURTON I. Web-based public participation geographical information systems: an aid to local environmental decision-making. Computers, Environment and Urban Systems 24 (2) p. 109-125, 2000.
- O'REILLY, T. What is web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. Disponível em: <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.HTML>. Acesso em: 20 set. 2008.
- PROGRAMMABLE WEB (2009). Disponível em: <http://www.programmableweb.com/>.
- ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. Opinião pública, v. 14, Campinas, 2008.
- SIEBER, R. E., 2004. Rewiring for a GIS/2. Cartographica: The International Journal for Geographic Information and Geovisualization 39 (1) p. 25-39.
- _____. 2006. Public Participation and Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework. Annals of the American Association of Geographers, 96(3) p. 491-507.
- SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Opinião Pública, Campinas, v. XI, p. 450-468, 2005.

- STEINMANN, R.; KREK, A.; BLASCHKE, T., 2004. Analysis of Online Public Participatory GIS Applications with Respect to the Differences between the US and Europe. Proceedings of the Urban Data Management Symposium, 2004.
- TANG, T.; ZHAO, J.; COLEMAN, D. J. Design of a GIS-enabled Online Discussion Forum for Participatory Planning. Proceedings of the 4th Annual Public Participation GIS Conference, 2005. Disponível em: <http://downloads2.esri.com/campus/uploads/library/pdfs/60734.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2008.
- VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. São Paulo: 2005, 94 p. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 20 ago. 2010.
- VOSSSEN, G.; HAGEMANN, S. Unleashing Web 2.0: From Concepts to Creativity. Morgan Kaufmann: Burlington, MA, 2007.

Democracia participativa e Internet: o caso do Movimento Porto Alegre Como Vamos

Carlos Alberto Kalinovski Hoffmann¹

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar um estudo de caso qualitativo sobre o Movimento Porto Alegre Como Vamos e debater os conceitos de democracia participativa e redes sociais através da Internet aplicados a esse contexto. A importância desse tema se deve à significância da política em nossa sociedade e à relevância de se entender o contexto político atual a partir de seus meios sociais emergentes, como a Internet. A partir de uma revisão da literatura acerca desses constructos e de coleta de dados a partir de fontes primárias e secundárias (entrevistas, observação participante do pesquisador e análise de documentos), foi analisado e descrito o caso do Movimento e seu produto, o Voto Como Vamos. Ao final, há uma avaliação crítica do tema, trazendo reflexões e sugerindo novas proposições de pesquisa para acadêmicos e políticos.

Palavras-chave: Porto Alegre Como Vamos; democracia participativa; Internet; cidadania; redes sociais.

1. Introdução

A mudança é a única certeza que existe, sendo factível e nítida a quase qualquer pessoa, em especial a todos os que vivem no mundo cosmopolita. As novas redes de indignação e esperança (CASTELLS, 2013) emergem mundo afora, fruto de uma nova realidade interconectada e global. É a partir desse “novo mundo” que se forma o *homo politicus*, segundo Schmidt (2001).

Conforme afirma Hannah Arendt (2004), a política é essencial para a vida e para a sociedade humana, de modo que estudá-la se coloca como uma necessidade absoluta. A partir disso, a novidade se estabelece no que Howard Rheingold (*apud* UGARTE, 2008) chama de “multidões inteligentes”, que surgem a partir da nova ordem de movimentos sociais distribuídos. Essa inteligência coletiva pensa, gera ideias a partir de valores, define crenças e age, por fim. Assim, compreender, dialogar e debater as alternativas utilizadas para mobilização, gestão do trabalho, diálogo e ação efetiva pelo Movimento Porto Alegre Como Vamos (PoaCV) e também seu projeto Voto Como Vamos (VotoCV) é começar a compreender ações concretas dos ditos movimentos sociais distribuídos. Nesse sentido, conhecer conceitos importantes como democracia participativa, cidadania e política via Internet a partir do estudo de caso do PoaCV contribui para o campo da cultura política.

Conceitualmente, segundo o *site* do Movimento (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2013b), a entidade é descrita como:

¹ Especialista lato sensu em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria, em Gestão de Projetos Sociais e em Política e Sociedade pelo Centro Universitário Barão de Mauá e em História e Cultura Afro-brasileira pela Universidade Cândido Mendes, dentre outros. Professor, Administrador e Analista de Sistemas. Administrador no Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre. E-mail: professor@carloshoffmann.com.br.

O Porto Alegre Como Vamos é um movimento da sociedade civil, apartidário, sem fins lucrativos, que pretende trazer o cidadão a participar dos processos que acontecem na cidade, incidindo em políticas públicas e promovendo espaços de interação abertos para a melhoria da cidade. Temos como objetivo contribuir para o fortalecimento da democracia e da qualidade de vida, mantendo um compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a justiça social. Somos um organismo aberto, com o dever de acolher qualquer pessoa que com ele resolver interagir.

Contextualmente falando, esse movimento surgiu em um momento de inquietação profunda ante a realidade política nacional e local, bem como em consonância com outras ações coletivas na cidade (Porto Alegre.cc, Shoot the Shit e Transversão Lab), conforme cita o G1 (2012), que “[...] sem esperar pelo poder público, grupos independentes transformaram reclamações e ideias em projetos para melhorar Porto Alegre [...], [sendo que] eles reúnem pessoas que têm como objetivo criar ações e envolver as pessoas em busca de uma capital melhor”. Nesse sentido, Carolina Dalla Chiesa, membro desde a criação do Movimento, cita ainda que "existem várias formas de as pessoas atuarem publicamente, através de movimentos, de iniciativas. Por que tem tanto movimento surgindo? É porque as pessoas querem melhorar o que acham que não está bom" (G1, 2012).

O PoaCV está estabelecido fisicamente na capital do Estado do Rio Grande do Sul e, virtualmente, tem *site* (www.poacomovamos.org) e Facebook (<http://fb.com/poacomovamos>) oficiais, além de vídeos em seu canal do Vimeo (<http://vimeo.com/poacomovamos>). Criado a partir da junção de três fundadores iniciais, formou sua primeira diretoria estatutária a partir de sua fundação formal, em 23 de março de 2012. O primeiro presidente eleito do conselho diretor, para o biênio 2012/2013, foi Carlos Alberto Kalinovski Hoffmann, sendo que os demais membros eleitos para o conselho foram Silvia Regina Kihara e Carolina Dalla Chiesa. À época, os membros efetivos, além dos eleitos, eram Amaralina Machado Rodrigues Xavier, Gabriela Ruiz Gonçalves, Igor Czermainski de Oliveira, Marcus Vinicius Russo Roberto, Ronaldo Lopes Garcia, Oscar Torres Fagundes Neto e Tomás Ko Freitag de Lara (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012a). Já a segunda diretoria, instituída em agosto de 2013, é formada pela presidente Amaralina Xavier e pelos conselheiros Michel Coelho Carrard, Carolina Dalla Chiesa, Silvia Regina Kihara e Gabriela Ludwig Guerra. Como membros efetivos estão arrolados, além da diretoria, Carlos Alberto Kalinovski Hoffmann, Gabriela Ruiz Gonçalves e Igor Czermainski de Oliveira (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2013a). Muito embora esses dados estejam aqui colocados, o sentido deles é de resgate histórico, já que a Associação não prima pela hierarquia, sendo que

essas formalidades foram necessárias para atender ao disposto contexto jurídico e legal brasileiro.

É importante ainda entender o contexto local da capital onde o Orçamento Participativo ganhou o mundo, a Porto Alegre do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil – cidade de cultura política única, com uma história de construção cidadã e participativa; cidade propícia para iniciativas democráticas, participativas e de vanguarda política.

Dessa forma, saber mais sobre cidadania, democracia e participação política aplicadas ao contexto da sociedade da informação aplicados neste estudo de caso do PoaCV é contribuir para a cultura política e sua contínua (re)construção teórica dentro da teoria geral das ciências políticas e sociais. Portanto, o que a pesquisa tem como questão-base e propõe-se a título de investigação é analisar e descrever o caso do PoaCV, entendendo de forma coletiva os conceitos exarados, confrontando as ideias surgidas com a literatura clássica e apreendendo sobre o impacto na realidade cotidiana das pessoas envolvidas.

O objetivo deste artigo é apresentar um exame qualitativo, exploratório e transversal a partir de um estudo de caso sobre o PoaCV, debatendo os conceitos de democracia participativa e redes sociais através da Internet aplicados a esse contexto. Assim, busca-se avaliar mais detalhadamente a especificidade desse movimento como uma forma de atuação político-cidadã na ágora porto-alegrense. Sendo assim, busca-se aqui trazer o estado da arte desses conceitos junto com a análise qualitativa das entrevistas realizadas e do material coletado, propondo, ao final, questões para reflexão e debate.

Para alcançar esse intento, o método escolhido foi a realização de uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando-se entrevista pessoal com perguntas abertas e fundamento na teoria existente, buscando bibliografia em livros e artigos nacionais e internacionais de revistas e periódicos reconhecidos na temática tratada por essa pesquisa.

2. Democracia, cidadania e participação na era da Internet

Na etimologia, o vocábulo *democracia* (instituição criada pelo grego Heródoto no séc. V a. C.) significa *demos*, “povo”, e *kratein*, “governar” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996) – logo, governo do povo: governo no qual o povo é visto como o princípio da maioria limitada (SCHUMPETER, 1961). Sem objetivar debater os tipos e classificações de democracia existentes, para este estudo de caso deve-se ressaltar o modelo participativo de democracia.

Nesse sentido, Gugliano (2004, p. 277) afirma que “o principal ganho com este modelo participativo é a aproximação da democracia da vida cotidiana e sua inserção em novos espaços de convivências entre os cidadãos

(o bairro, a escola, o clube, as moradias, etc.) que potencializam a discussão sobre a democratização de esferas extra-estatais”. Sendo assim, segundo Balestero (2012), é essencial a vivência de mecanismos participativos pelos cidadãos, possibilitando sua inclusão política baseada no agir comunicativo e nas características de constituição do político.

Segundo Aristóteles (1950), cidadão é aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e judiciária, sendo que todos os cidadãos têm razão em crer que possuem direitos limitados (não absolutos). Ainda segundo o referido autor, os cidadãos vivem na cidade (pólis), que é constituída por uma gama de cidadãos capazes de obter tudo quanto é necessário para sua existência, bastando-se a si mesmos. Benevides (1994) traz a visão constitucional de cidadão, ao defini-lo como a pessoa que tem vínculo jurídico com o Estado, com nacionalidade e portador de direitos e deveres definidos em lei. Já a cidadania, segundo Turner (1994, p. 2-3), é definida, de forma prática, como:

“[...] o conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que definem a uma pessoa como membro competente de sua sociedade, e que são consequências do fluxo de recursos de pessoas e grupos sociais em determinada sociedade [...] esta definição situa o conceito adequadamente em torno da desigualdade, diferenças de poder e classe social, porque a cidadania está inevitavelmente ligada ao problema de uma desigual distribuição de recursos na sociedade.”

Já sobre a participação, na antiga pólis grega eram os cidadãos que criavam e agiam de forma efetiva sobre os problemas da sociedade; ou seja, apenas quem participava, quem falava e contribuía para a coletividade era digno de ser chamado *cidadão* (GUARESCHI, 2009). Entretanto, segundo Teixeira (2002), a participação restringia-se ao processo eleitoral e era limitada aos homens que dispusessem de patrimônio. Em matéria de participação pública efetiva, analisando casos Fung (2006) chegou à conclusão de que o conhecimento local dos cidadãos, seu saber, seu compromisso e sua autoridade podem resolver falhas de legitimidade, justiça e administração eficaz das instituições de governo e representativas. Dessa forma, de acordo com Pedroso e Biz (1999), a participação política pode ser criada em lugares distintos, como as escolas, os partidos políticos, o meio empresarial ou os locais de trabalho, a partir de associações, grêmios ou outras formas de congregação. Por fim, Silva (2011) também inclui a participação *on-line* como parte desse contexto democrático.

Tendo esses conceitos como base, torna-se mais viável compreender a nova realidade de participação e interação inaugurada pelos movimentos sociais cidadãos, conectados em rede. Nessa linha, conforme Castells (2013, p. 14), a partir dos novos valores e objetivos produzidos pelos movimentos sociais na era da Internet, estes “exercem o contrapoder

construindo-se, em primeiro lugar, mediante um processo de comunicação autônoma, livre do controle dos que detêm o poder institucional”. E é esse poder paralelo cidadão que movimenta grupos com objetivo social como o PoaCV.

3. A origem do “Como Vamos” e do Movimento

O “Como Vamos” é livremente inspirado em iniciativa semelhante da Colômbia intitulada “Bogotá Cómo Vamos”, movimento que também motivou diversas iniciativas na América Latina e no Brasil, como o Rede Nossa São Paulo, em São Paulo-SP, e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis (EVANGELISTA, 2012; SCHOMMER E MORAES, 2010). O Bogotá Cómo Vamos é “*un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la ciudad y al Concejo de Bogotá DC*” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2013). Esse movimento colombiano contribui, portanto, segundo Schommer e Moraes (2010), para a melhoria da qualidade de vida em Bogotá, a partir da criação de indicadores de desenvolvimento, bem como para a mobilização e o controle social. A iniciativa surgiu no contexto da campanha eleitoral colombiana de 1997, marcada pela percepção da ausência do exercício cidadão de prestação de contas relativamente às promessas eleitorais dos candidatos eleitos e a seu impacto na qualidade de vida da cidade (SCHOMMER E MORAES, 2010). Foi e é mantida como resultado de uma aliança entre a Casa Editorial El Tiempo, a Fundación Corona e a Cámara de Comercio de Bogotá (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2013).

Complementarmente, conforme Evangelista (2012), os Programas de Metas locais na Colômbia são hoje monitorados e acompanhados pela sociedade civil, a partir de audiências públicas, sendo verificados e divulgados pelos movimentos “Como Vamos” criados em muitas cidades através do país. Tais movimentos incidem positiva e decisivamente sobre a política local e as políticas públicas nesses locais.

Nesse sentido, segundo Evangelista, é importante destacar que o PoaCV não teve, desde o seu início, o intuito de trabalhar a vertente de indicadores, já que “iria colidir com uma área de competência de um organismo chamado ObservaPOA”. Com efeito, o Observatório da Cidade de Porto Alegre já trabalha com uma gama de indicadores locais, disponibilizando informações georreferenciadas sobre o Município de Porto Alegre, exercendo um papel pedagógico e político essencial, contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade e reforçando a identidade local (OBSERVA POA, 2013). Logo, “não havia a necessidade de sobrepor competências, dividindo esforços ao invés de soma-los”, segundo esse pesquisador e membro.

Em uma perspectiva histórica, o PoaCV, segundo Carolina Dalla Chiesa, surgiu em novembro de 2011, no contexto universitário da UFRGS, fruto de uma parceria entre ela, Igor Czermainski Oliveira e Camila Vogt. Relata Carolina que

“Na verdade, começou em uma cadeira de administração pública [...] e ali conversávamos sobre iniciativas interessantes que tem pelo País e pelo mundo relacionadas à política, e aí [o Igor] me contou da Rede Nossa São Paulo, que naquele momento era bastante forte e agregava uma grande parte das ONGs de São Paulo em torno de alguma agenda política relacionada a políticas públicas. Aí entramos em contato, de certa forma, e pensamos que seria interessante trazer um movimento desses para Porto Alegre [...]”.

É importante ressaltar que o PoaCV teve sua origem também ligada ao movimento pioneiro Rede Nossa São Paulo, precursor desse modelo de organização civil para a democracia, como também pontua o fundador Igor Oliveira:

“Já conhecíamos o Nossa São Paulo e outros movimentos similares ao redor da América Latina, e considerávamos esses movimentos formas avançadas de democracia. Resolvemos, então, criar algo parecido com eles, mas que mantivesse, acima de tudo, o caráter da democracia radical que desejávamos”.

“Éramos meia dúzia de pessoas nos seus vinte e poucos”, complementa Igor. A partir daí, outros membros foram se agregando em torno da ideia e somando esforços ao movimento. Diz Igor:

“O Porto Alegre Como Vamos nasceu no final de 2010, de uma percepção de alguns jovens da capital gaúcha sobre a democracia local. Sentíamos que apenas jogavam o jogo político as pessoas comprometidas com um projeto partidário e/ou corporativo, e que isso não era saudável para a comunidade porto-alegrense. Queríamos criar uma forma de interação entre cidadãos e a política que fosse realmente acessível a todos e que fosse genuinamente da sociedade civil, sem intromissão de partidos e governos”.

Carolina também coloca que

“Inicialmente, a ideia era que as formas de participação que existem hoje são bastante restritas para as pessoas. Elas dificilmente têm tempo para ir no Orçamento Participativo, e acreditam também que o Orçamento Participativo está deturpado de alguma forma, está permeado por um fisiologismo, tendo uma forma de acontecer que já é viciada. É uma excelente iniciativa, mas hoje em dia ela precisa de revisões, e esta que é uma das formas mais consolidadas em Porto Alegre e também no mundo de participação pública em orçamento e em política pública é uma forma que está problemática, e, além dessa forma, existem poucas outras [formas] pelas quais as pessoas podem influenciar a política pública. Elas não podem participar individualmente de conselhos; elas sempre têm que fazer parte de uma instituição. E aí nós identificamos que isso é um problema, porque as pessoas não precisam sempre estar vinculadas a uma instituição para participar. Deveria bastar ser sociedade civil. Então a ideia era tirar um pouco essa carga de que tem que ter uma instituição por trás da pessoa para que ela possa participar de algo público. Daí que surgiu a ideia do Porto Alegre Como Vamos”.

Assim, a partir dos movimentos iniciais e da criação do chamado *grupo impulsor*, segundo este pesquisador, teve início o processo de formalização e reafirmação da “não dependência”. Segundo comenta Igor,

“A Fundación Avina teve um papel fundamental em garantir a nossa independência político-partidária, tanto nos orientando a respeito disso quanto provendo um capital inicial para a constituição do movimento. Com esse capital, criamos uma associação, que é a figura jurídica que dá suporte ao movimento, fizemos campanhas e organizamos pequenos eventos”.

Nesse sentido, o financiamento “a fundo perdido” da Avina foi libertador, possibilitando os passos iniciais na formalização que veio ficar a termo em 2012. Segundo relatório enviado à Avina (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012b), dos R\$ 7.000,00 ganhos, R\$ 2.072,40 foram gastos com o *site*, R\$ 4.000,00 com o vídeo de educação política e divulgação, R\$ 700,00 com despesas contábeis e R\$ 191,74 com despesas cartoriais. De qualquer forma, nesse mesmo período, como contrapartida, mais de R\$ 50.000,00 foram investidos na criação da plataforma VotoCV, a partir de doações de trabalho voluntárias.

Graças às ações feitas, a repercussão foi relevante, havendo menções em diversas mídias digitais e tradicionais, conforme ilustra o relatório de gestão (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012b, p. 2), que afirma que “tivemos aparições em todas as grande mídias locais (*Zero Hora, Correio do Povo, Jornal do Comércio, Sul 21, RBS TV, TVCOM, TV Bandeirantes, Record RS, TVE, G1, Terra, Rádio Bandeirantes, Rádio Gaúcha, entre outras*)”.

É importante ressaltar ainda o que foi previsto no início e não se concretizou, conforme o relatório de gestão (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012b, p. 2). De fato, dos três itens pensados, apenas o de criar a “documentação da associação civil para suporte administrativo e jurídico ao Movimento Porto Alegre Como Vamos até janeiro de 2012” foi executado sem óbices e ressalvas. Já o item “adesão de 10 organizações sociais, empresariais e acadêmicas ao Movimento” não se efetivou, em virtude de uma mudança de direcionamento, visto que, na época, entendia-se correta a não realização da adesão formal de organizações ao movimento Porto Alegre Como Vamos, “por acreditar[-se] que organizações civis à moda antiga não têm mais o peso que tinham, e que, em movimentos políticos mais contemporâneos, a interação acontece entre pessoas, e não entre organizações. E sem contratos”. Acresce frisar que isso não se tornou um problema, já que algumas organizações, naquele momento (a maioria permaneceu parceira a partir do segundo semestre de 2012), envolveram-se livremente com o movimento, a saber:

“Thoughtworks e Engage na área de tecnologia; Secretaria Municipal de [Coordenação Política e] Governança Local, Câmara Municipal e Gabinete Digital do Governo do Estado [do Rio Grande do Sul] na área de governo; PortoAlegre.cc, Transvenção Lab, Parceiros Voluntários, Casa de Cultura Digital, Shoot the Shit, Pulga, Catarse (Grupo Comum), Casa Ethos e outros

na sociedade civil organizada (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012b, p. 2)”.
2)”.
2)”.

Também o item “declaração de intenção de apoio financeiro de pelo menos uma organização” não foi concretizado em virtude da mudança de foco. Conforme documentado (PORTO ALEGRE COMO VAMOS, 2012b, p. 2), não se acreditava no “financiamento da sociedade civil por organizações empresariais ou governamentais, em razão da necessidade de observarmos a independência dos organismos da sociedade civil”. Dessa forma, optou-se pelo financiamento colaborativo (*crowdfunding*) como um caminho correto e coerente frente a esse cenário, tendo eficácia até então.

Outra questão importante, que gerou ótimos resultados a partir de sua mudança, foi a forma de organizar o trabalho interno do movimento. De acordo com Carolina,

[...] Neste momento, nós criamos diversos grupos de trabalho. Tinha uma frente que estava pensando como a gente iria se comunicar, [outra] frente pensando a questão de desenvolvimento humano, de indicadores relacionados ao desenvolvimento humano [...], e chegamos a desenvolver algumas ideias bem legais em relação a isso, junto com a Casa Ethos [...]. E aí, desses grupos de trabalho, a gente chegou no início de 2012 e viu que não iria funcionar [...] que a gente teria que se reunir e fazer conjuntamente um grupo, conjuntamente [...] um projeto, e não dividir penca de grupos para pouca coisa. No início de 2012, nós tínhamos que executar aquele valor [da Avina] e então decidimos o que fazer com aquele valor. [...] A gente pensou que em 2012 iriam acontecer as eleições e então a gente pensou que seria interessante realizar um projeto que contemplasse a discussão das eleições e trouxesse as pessoas a discutir propostas de eleição.

Tudo isso traz ao debate a aprendizagem e o amadurecimento do Movimento e de seus propósitos e forma de operar, mudando conceitos e aperfeiçoando métodos a partir de casos concretos e de relações estabelecidas cotidianamente. As mudanças de direção foram tomadas com o objetivo de melhorar e viabilizar o Movimento, sem cair em contradições de discurso e prática e qualificando progressivamente a relação com a sociedade. Muito há que se fazer, mas é importante destacar o pioneirismo desse movimento na cidade de Porto Alegre e no Sul do Brasil.

4. Voto Como Vamos

O VotoCV² é um portal na Internet que surgiu para servir de repositório de propostas cidadãs para a cidade, além de conferir transparência às propostas de candidatos a prefeito e vereadores na eleição de 2012. Segundo seu *site*, o VotoCV é (VOTO COMO VAMOS, 2013):

“Uma ferramenta online, gratuita e pública que apresenta informações sobre candidatos a prefeito e a vereador das eleições de 2012, visando ajudar o eleitor a escolher seu candidato e a facilitar a relação eleitor-candidato. O objetivo é reunir informações de forma imparcial sobre os candidatos que aderirem à ferramenta, e permitir ao eleitor opinar sobre eles”.

Objetivamente, a plataforma permite a interação do eleitor-cidadão com o candidato-político de diversas maneiras, a saber: 1) informar-se sobre o que fazem um vereador e um prefeito; 2) sugerir propostas como se candidato fosse; 3) conhecer os candidatos que representam o que ele quer; 4) comparar as propostas dos políticos que estão concorrendo; 5) confrontar notícias da mídia e opiniões de outros cidadãos com as promessas dos candidatos (CATARSE, 2013).

Para Igor Oliveira, o projeto foi feliz em sua proposta e engajamento:

“A principal campanha que realizamos foi pela transparência nas eleições municipais de 2012, quando desenvolvemos uma plataforma online que permitia aos eleitores interagirem diretamente com candidatos e suas propostas para o município. Considero essa uma primeira experiência bem-sucedida de democracia radical na cidade de Porto Alegre”.

Carolina Dalla Chiesa complementa que “a ideia criada com o projeto Voto Como Vamos era de fazer com que as propostas políticas fossem debatidas de fato pela sociedade [...] no âmbito de Porto Alegre”. O foco, com efeito, sempre esteve nas propostas e no que elas trariam para a cidade, acrescenta este pesquisador.

Para tornar o projeto VotoCV real, o Movimento cadastrou a proposta em um *site* de financiamento colaborativo³ e arrecadou mais do que o planejado inicialmente para colocar a plataforma no ar (G1, 2012), totalizando R\$ 15.600,00 (de um total previsto/necessário de R\$ 12.500,00). O projeto ficou 30 dias no ar, captando 257 apoiadores (divididos em quotas de R\$ 20,00, R\$ 50,00, R\$ 100,00, R\$ 500,00, R\$ 1.000,00 ou R\$ 5.000,00 ou mais) e concluindo sua arrecadação em 15 de junho de 2012.

Para que o *site* pudesse contar com dados iniciais dos políticos, e num esforço inicial de conscientização e engajamento, foram entregues⁴ ofícios em papel, mediante assinatura de recebimento, e mensagens eletrônicas via e-

² <http://www.votocomovamos.com.br/>.

³ *Site* Catarse.me (<http://catarse.me/pt/694-voto-como-vamos>).

⁴ Principalmente pelos membros Carlos Alberto Kalinovski Hoffmann e Carolina Dalla Chiesa.

mail a todos os vereadores da cidade àquela época⁵ e a todos os diretórios municipais dos partidos políticos com registro no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Poucos estabeleceram contato a partir dessa abordagem inicial, demonstrando certo desinteresse pela nova forma de diálogo com a população. Para dar suporte à carga inicial de informações da plataforma, também foram obtidos dados junto aos registros oficiais do Tribunal Superior Eleitoral.

Lançado o *site*, sua utilização pelos eleitores foi imediata. A plataforma virtual possui como funções uma tela inicial com a listagem das propostas mais votadas (populares) dos candidatos e as últimas propostas adicionadas, além de *menu* superior com acesso às outras áreas do *site* (propostas, partidos e candidatos), um vídeo explicativo da plataforma em formato de tutorial, logo abaixo as áreas temáticas das propostas da plataforma (educação, meio ambiente, segurança, mobilidade urbana, saúde, cultura e lazer, infraestrutura, economia e outros) e, no rodapé, créditos e termo e condições de uso, conforme Figura 1:



Figura 1: Tela inicial do *site* Voto Como Vamos.

Fonte: Print Screen do site <http://www.votocomovamos.com.br/>.

⁵ Listagem dos vereadores da XV Legislatura: 2009/2012 – 4ª Sessão Legislativa Ordinária – 2012: Adeli Sell (PT), Aírto Ferronato (PSB), Alceu Brasinha (PTB), Bernardino Vendruscolo (PSD), Beto Moesch (PP), Carlos Todeschini (PT), DJ Cassiá (PTB), Dr. Goulart (PTB), Dr. Thiago Duarte (PDT), Elias Vidal (PV), Elói Guimarães (PTB), Engenheiro Comassetto (PT), Fernanda Melchionna (PSOL), Haroldo de Souza (PMDB), Idenir Cecchim (PMDB), João Antônio Dib (PP), João Bosco Vaz (PDT), João Carlos Nedel (PP), José Freitas (PRB), Kevin Krieger (PP), Luiz Braz (PSDB), Marcio Bins Ely (PDT), Maria Celeste (PT), Mário Manfro (PSDB), Mauro Pinheiro (PT), Mauro Zacher (PDT), Nelcir Tessaro (PSD), Paulinho Rubem Berta (PPS), Pedro Ruas (PSOL), Professor Garcia (PMDB), Sebastião Melo (PMDB), Sofia Cavedon (PT), Tarciso Flecha Negra (PSD), Toni Proença (PPL), Valter Nagelstein (PMDB) e Waldir Canal (PRB).

Na tela “Propostas” há uma relação das propostas dos candidatos ordenadas aleatoriamente, conforme Figura 2:

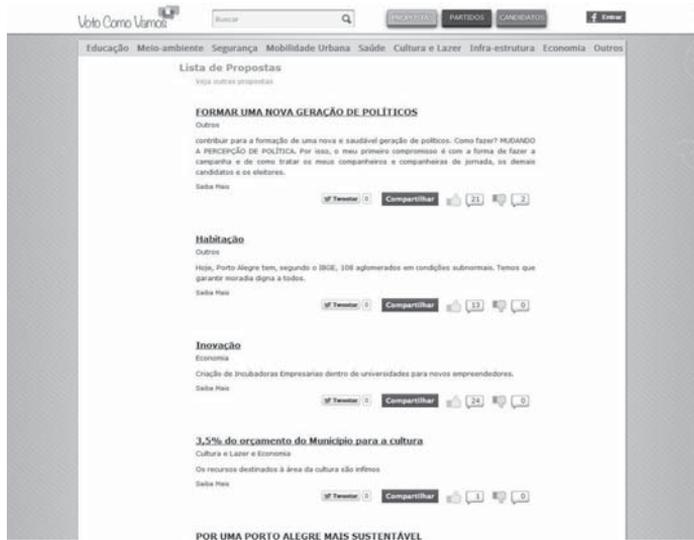


Figura 2: Tela de propostas da site Voto Como Vamos.

Fonte: Print Screen do site <http://www.votocomovamos.com.br/propostas/aleatorias>.

Já na tela “Partidos” é exibida uma relação de todos os partidos presentes na campanha de 2012, com seus respectivos candidatos listados ao clicar-se em cada agremiação, conforme Figura 3:



Figura 3: Tela de partidos do site Voto Como Vamos.

Fonte: Print Screen do site <http://www.votocomovamos.com.br/partidos>.

Ainda, na tela “Candidatos” há uma listagem dos candidatos a prefeito e a vereador de Porto Alegre, conforme Figura 4. Nessa lista estão relacionados todos os candidatos a vereador (599) e a prefeito (7) da eleição municipal de 2012.

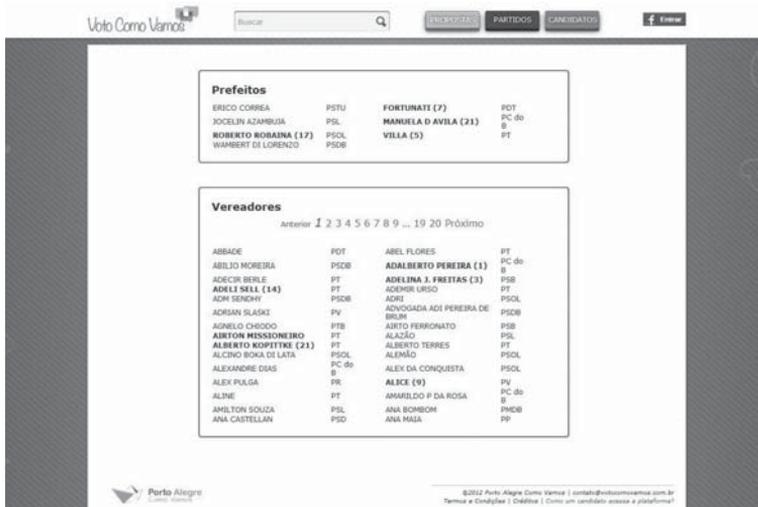


Figura 4: Tela de candidatos do site Voto Como Vamos.

Fonte: Print Screen do site <http://www.votocomovamos.com.br/candidatos>.

Dentro da tela “Propostas”, cada proposta enviada pode ser descrita de forma livre, conforme exemplo da Figura 5, e debatida, via *plug-in* do Facebook, em comentários de eleitores, podendo esses comentários servir de estímulo para que o próprio candidato melhore sua proposta e a edite com as contribuições auferidas.



Figura 5: Proposta mais votada na plataforma Voto Como Vamos.

Fonte: Print Screen do site <http://www.votocomovamos.com.br/propostas/4>.

Objetivamente, como resultado da plataforma, após a eleição de 2012, foram totalizadas 50 propostas cadastradas por quatro candidatos a prefeito (de um total de sete), numa média de 12,5 propostas por candidato, e 290 propostas inseridas por 52 candidatos a vereador (de um total de 599), gerando uma média de 5,577 propostas por candidato. O resultado é interessante e expressivo, principalmente considerando o prazo em que o sistema foi feito (30 dias), divulgado (poucas semanas) e o volume e origem dos recursos captados (sobremaneira voluntários e de financiamento coletivo). Em todo caso, é impactante o grande número de candidatos que não aderiram à plataforma (550 políticos), não incluindo propostas para debate com os eleitores.

De qualquer forma, dentro do cenário descrito, o portal conquistou a atenção de políticos e eleitores, trazendo para a cena política essa nova ágora de debate democrático.

5. Metodologia

No que se refere à metodologia empregada, a pesquisa selecionada foi de cunho exploratório. Segundo Gil (*apud* MENEZES; SILVA, 2001, p. 21), esse tipo de pesquisa “visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses”. Esse método foi selecionado por estar de acordo com a realidade encontrada no movimento, já que foi necessário explorar o problema em seu local de origem e com suas particularidades.

Em relação à estratégia de pesquisa, o tipo escolhido foi o estudo de caso. No entender de Godoy (*apud* Neves, 1996, p. 3), o estudo de caso “visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação em particular”. Por suas características, ele é largamente utilizado em estudos de Administração, mostrando-se adequado para aqueles “que procuram saber como e por que certos fenômenos acontecem ou [...] que se dedicam a analisar eventos sobre os quais a possibilidade de controle é reduzida ou quando fenômenos analisados são atuais e só fazem sentido dentro de um contexto específico” (GODOY *apud* NEVES, 1996, p. 3). A razão pela qual essa estratégia foi escolhida se deve à realidade apresentada na empresa, em que o caráter qualitativo e de estudo *in loco* tornou-se essencial.

O tipo de pesquisa escolhida para a abordagem do problema foi a qualitativa. Essa modalidade de investigação visa a encurtar a distância entre a realidade e a teoria, traduzindo e expressando os fenômenos que ocorrem no mundo social (NEVES, 1996). Assim, são os estudos qualitativos realizados majoritariamente *in loco*, não impedindo a aplicação da lógica do empirismo

científico, e “partem da suposição de que seja mais apropriado empregar a perspectiva da análise fenomenológica, quando se trata de fenômenos singulares e dotados de certo grau de ambiguidade” (NEVES, 1996). De acordo com Soncini, Stevanato e Fortes (2005, p. 10-11), a preferência por um método qualitativo ocorre conforme a abrangência do fenômeno investigado (quanto maior a abrangência, mais adequado o método qualitativo), a quantidade de informação disponível (menos informação, maior dificuldade para métodos quantitativos), a complexidade do fenômeno a ser estudado (quanto mais complexo, maior a profundidade qualitativa), a natureza do fenômeno em estudo (quanto mais subjetivo, mais adequado o método qualitativo) e o tempo e os recursos disponíveis (quanto menor a disponibilidade, mais adequada a metodologia qualitativa).

A coleta de dados foi exigiu uma multiplicidade de técnicas para a obtenção de uma resposta mais acurada. O primeiro instrumento utilizado foi uma entrevista com questões abertas, aplicada aos fundadores Carolina Dalla Chiesa e Igor Czermainski de Oliveira. Essa entrevista embasou-se, qualitativa e fundamentalmente, em questões relativas à história, às motivações e às ações do PoaCV. Valeu-se também das memórias deste pesquisador, atendo-se apenas a questões objetivas, para complementar os relatos e ilustrar situações relevantes. O terceiro instrumento empregado foi a pesquisa documental, visando à obtenção de dados administrativos e legais para definir a situação atual do movimento. Por fim, o último instrumento utilizado foi a “observação-participante”, com o objetivo de completar as informações coletadas nas outras formas e trazer a visão do pesquisador sobre o contexto geral.

Em relação à análise de dados, foi utilizada a análise de conteúdo para fins deste artigo, o que, de acordo com Demo (*apud* SARAIVA, 2002), consiste na interpretação de dados com base em padrões conceituais definidos anteriormente. Weber (*apud* ROESCH, 1996, p. 157-158) acrescenta que esse tipo de análise serve para “levantar inferências válidas a partir de um texto [...] cabendo ao pesquisador interpretar e explicar estes resultados, utilizando teorias relevantes”. Essa técnica foi empregada tendo em vista sua recomendação para uso em pesquisas qualitativas, sua aplicabilidade ao contexto em questão e a possibilidade concreta de se obterem dados valiosos para esta pesquisa.

Considerações finais

A partir da existência, no caso analisado, do que Castells (2013) denomina *autocomunicação*, fica nítida a utilização do PoaCV como uma plataforma de comunicação digital, em que a participação no processo político-eleitoral era central no processo em si.

Conforme ressalta Igor Oliveira, o futuro é promissor:

“Percebo que, depois do junho de 2013 (as grandes manifestações que se espalharam por todo o Brasil), o espírito democrático proposto pelo Porto Alegre Como Vamos está na boca e no sangue do povo de Porto Alegre, e que, de certa forma, é preciso ressignificar o movimento, que anda hoje meio sem rumo. Penso que ainda há muito a ser feito, mas que precisaríamos de uma proposta mais inovadora, que interagisse com tudo o que já está acontecendo em matéria de democratização”.

De forma crítica, Pinto (2004) faz o debate acerca da fragilidade da democracia, afirmando que ela se encontra nessa situação porque não tem mais “inimigos”, não havendo mais a necessidade de se doutrinar em seu favor, e também por conta da crise de representatividade coletiva (e não individual, de cada pessoa), que faz com que os grupos sociais não se sintam representados devidamente pelos políticos. Mesmo assim, segundo Tavares (2006), essa ausência de inimigos não está relacionada à existência de um projeto único, de um consenso, ou mesmo de uma teoria acabada de democracia. O que acontece, na verdade, a despeito da propalada “crise” da democracia, é o não entendimento, por parte da academia, da transformação da configuração da representação política, introduzindo a mídia e novas formas de mediação no contexto democrático (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006). Com efeito, o PoaCV encaixa-se nesse quadro descritivo, sendo um dos novos mediadores em rede da democracia em nível local, servindo de antídoto ou inspiração para atenuar a “crise democrática” e possibilitando a participação cidadã a partir de meios paraestatais.

Assim, segundo este pesquisador, há um trabalho grande a ser feito, em que se deve apostar na co-criação democrática e na interação como modelo de ação e organização, avançando e desprendendo-se aos poucos do *modus operandi* participativo a que estamos todos acostumados. Trata-se de uma revolução com vértices digital e social, que se propõe a reorganizar a política e o poder, e a refazer os caminhos de ação conjunta a partir da sociedade porto-alegrense.

Com base no contexto analisado, foi possível chegar a uma descrição e a um debate inicial acerca do PoaCV, ressaltando sua história, ações e motivações iniciais. Fica claro que estudos adicionais e longitudinais serão necessários para a adequada e completa compreensão dos fenômenos e casos aqui aventados, mas espera-se que este texto tenha provocado as devidas reflexões iniciais.

Também é importante trazer ao contexto que situações ocorridas mundialmente, como a Primavera Árabe, em 2010, os protestos de maio de 2011 na Espanha e a “Revolta do Vinagre” no Brasil, em junho de 2013, entre outras, podem indicar a mudança cultural e política em transição atualmente, restando patentes as características de auto-organização, desintermediação e descentralização/interação – em outras palavras, a ausência de uma liderança

política que se deva seguir ou que sirva para nortear qualquer ação civil e cidadã.

Como proposição de pesquisa baseada no exposto neste artigo, há de se trabalhar de forma mais forte nas consequências práticas e longitudinais de ações como as do movimento ora analisado, bem como de outros que se coadunam nessa mesma direção. Também é possível estudar o papel dos movimentos das redes sociais (de pessoas, relações) na democracia e cidadania política, que, nesse caso, pode estar dando lugar a um conceito mais interacionista e dialógico. Ainda, é viável investigar se os elementos aqui expostos implicariam, em primeira instância, denunciar uma crise do sistema representativo e, talvez em maior medida, uma crise da democracia, por não respeitarem os políticos, de modo geral, os princípios da transparência, da visibilidade, da liberdade política e da participação, pronunciados por Marques (2008), nem o diálogo contínuo e livre com a população.

Dado o exposto neste artigo, espera-se sirva ele de referência teórica inicial para estimular futuras investigações nessa área da ciência política e das redes sociais.

Referências

- ARISTÓTELES. A política. 3. ed. São Paulo: Atena, 1950.
- ARENDDT, Hannah. O que é política? Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.
- BALESTERO, Gabriela Soares. O resgate da democracia participativa e deliberativa como mecanismo legitimador do exercício dos poderes estatais. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo e Democracia). Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-graduação, Pouso Alegre – MG, 2012.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova, n. 33, p. 5-16, 1994.
- BOGOTÁ COMO VAMOS. ¿Quienes Somos?. Disponível em: <http://www.bogotacomovamos.org/acerca-de/quienes-somos/>. Acesso em: 16 nov. 2013.
- CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CATARSE. Voto Como Vamos. Disponível em: <http://catarse.me/pt/694-voto-como-vamos#about>. Acesso em: 18 nov. 2013.
- EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. Diagnóstico, Monitoramento e Controle Social na Agenda Governamental Local no Brasil: o caso das leis municipais que determinam a adoção de programas de metas. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10064/AnaCarolinaEvangelista_MPGPP_ArtigoFinal.pdf?sequence=2. Acesso em: 16 nov. 2013.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, n. 1, p. 66–75, dez. 2006.
- G1. Grupos apartidários se unem para propor mudanças a Porto Alegre. 10/07/2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/07/grupos-apartidarios-se-unem-para-propor-mudancas-porto-alegre.html>. Acesso em: 11 jul. 2012.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUARESCHI, Pedrinho. Psicologia social crítica: como prática de libertação. 4. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- GUGLIANO, Alfredo A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Civitas, v. 4, n. 2, p. 257-283, Porto Alegre: jul.-dez. 2004.
- MARQUES, Francisco P. J. A. Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do Estado brasileiro. Tese de Doutorado. UFBA, Bahia, 2008.

- MENEZES, Eстера M; SILVA, Edna L. da. Metodologia da pesquisa e elaboração de Dissertação. 3. ed. Apostila. Florianópolis: UFSC, 2001.
- NEVES, José L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 2º sem. 1996.
- OBSERVAPOA. Observatório. Disponível em: http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=3. Acesso em: 18 nov. 2013.
- OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (eds.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- PEDROSO, Elizabeth; BIZ, Osvaldo. Participação política: limites e avanços. 8. ed. Porto Alegre: Evangraf, 1999.
- PORTO ALEGRE COMO VAMOS. Ata de Assembleia Geral de constituição da associação civil de direito privado sem fins econômicos denominada Porto Alegre Como Vamos. 2012a.
- _____. Relatório Executivo de Prestação de Contas para a Fundación Avina. 2012b.
- _____. Ata de Assembleia Geral de constituição da associação civil de direito privado sem fins econômicos denominada Porto Alegre Como Vamos. 2013a.
- _____. Site. Disponível em: <http://blog.poacomovamos.org/>. Acesso em: 14 nov. 2013. 2013b.
- SCHMIDT, João Pedro. Juventude e política no Brasil: a socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.
- SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de itajaí. Gestão.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, n. 8, v. 3, p. 298-326, set.-dez. 2010.
- SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Sivaldo P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (orgs.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 123-146.
- SONCINI, Norma L.; STEVANATO, A; FORTES, Hugo. Contribuições da metodologia de pesquisa qualitativa à comunicação publicitária. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/xxi-ci/gt05/GT0511.PDF>>. Acesso em: 30 out. 2005.
- TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. Cortez Editora, 2002.
- TURNER, Bryan S. Contemporary problems in the theory of citizenship. In: _____ . (org.) Citizenship and social theory. London, Sage, 1994.
- UGARTE, David de. O poder das redes: manual ilustrado para pessoas, organizações e empresas chamadas a praticar o ciberativismo. 1. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- VOTO COMO VAMOS. Termos e Condições. Disponível em: <http://www.votocomovamos.com.br/termsAndConditions.html>. Acesso em: 18 nov. 2013.

Perspectivas da Gestão do Território em Belo Horizonte a partir da Governança Eletrônica

Vandeir Robson da Silva Matias¹
João Victor Passos Cardoso Vieira²

Resumo

O presente artigo busca investigar a ciberdemocracia no bojo da virtualização das relações urbanas (cibercidade). A gestão do território por via da democracia eletrônica e do governo eletrônico ganha destaque, no intuito de inserir a população na deliberação de políticas públicas – neste caso, concernentes ao planejamento urbano. No presente artigo, a investigação de tal processo se dá em Belo Horizonte, onde essa nova forma de democracia mostrou-se tão incompleta quanto a tradicional, o que nos permitiu inferir que os novos adventos democráticos por via da Internet ainda são mecanismos sem a devida solidez. Contudo, as experiências do Orçamento Participativo Digital obtiveram maior popularidade, ainda que estejam em aprimoramento e contenham algumas falhas.

Palavras-chave: território; gestão; governança.

Introdução

O Estado usufrui do ciberespaço³ como modo de aproximar os cidadãos da gestão da cidade. E o cenário atual suscita o debate sobre as (im)possibilidades dessa relação, uma vez que a governança busca novas maneiras de articular dois elementos de interesses geográficos qualitativamente diferentes: o território e as inteligências coletivas.⁴ A configuração da sociedade contemporânea permite, pois, discutir as novas tendências e paradigmas da política e da gestão urbana, analisando temas da agenda da gestão pública democrática. Castro (2005, p. 200) sugere que

“A disponibilidade de recursos institucionais acessíveis aos espaços cotidianos do cidadão é um campo de investigação que amplia a perspectiva geográfica sobre a natureza dos processos que presidem o exercício dos direitos sociais e políticos”.

Atualmente no mundo, muitas cidades vêm desenvolvendo experiências menos conhecidas – mas não menos importantes – acerca desse tipo de governança. O Município mineiro de Belo Horizonte é um desses casos: nele se podem encontrar *on-line* os interesses, vozes, dúvidas e preocupações dos cidadãos quanto às políticas públicas, por exemplo. A Prefeitura de Belo

¹ Doutor em Geografia IGC/UFMG e professor do CEFET-MG.

² Graduando em Geografia pelo IGC/UFMG e bolsista de iniciação científica FAPEMIG.

³ O ciberespaço é um mundo virtual formado por uma base de dados matemáticos que se apresentam aos nossos sentidos como espaços interativos, hipermediáticos e interconectados. O ciberespaço é explorável e visualizável em tempo real. Ele engloba as redes de computadores interligados no planeta (incluindo seus documentos, programas e dados); as pessoas, grupos e instituições que participam dessa interconectividade; e, finalmente, o espaço (virtual, social, informacional, cultural e comunitário) que se desdobra das interações homem-máquina. LEÃO, Lúcia. O labirinto e a arquitetura do ciberespaço. In: GARCIA, Wilton e NOJOSA, Urbano. *Comunicação e tecnologia*. São Paulo: U. N Nojsa, 2003, p. 155-157.

⁴ Pierre Levy aponta que a inteligência coletiva é distribuída por toda parte, incessantemente valorizada, coordenada em tempo real, resultando em uma mobilização efetiva das competências. LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva*. Por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Edições Loyola, 1998, 208 p.

Horizonte, no ano de 2001, reconheceu o potencial dos sistemas de engenharia para transformar a execução de suas funções, pautando-se pela perspectiva do cidadão, do gestor público e do gestor da tecnologia da informação para seu pleno desenvolvimento. Segundo Uhler (2006), uma sociedade moderna, inserida no contexto da informação, deve buscar como meta o desenvolvimento humano dos cidadãos e a garantia do acesso à informação e ao conhecimento.

O objetivo deste artigo é, pois, investigar o universo da ciberdemocracia e as possíveis alterações na gestão urbana participativa a partir dos sistemas de engenharia imateriais. Os objetivos específicos são:

- Investigar se a ciberdemocracia interfere na gestão do território e como a afeta.
- Analisar se os objetivos da política digital foram alcançados em virtude dessa natureza da interação.
- Refletir sobre as ações dos agentes sociais que utilizam a Internet no jogo político (o que buscam, como fazem e o que objetivam).

O tema de nossa pesquisa é complexo, pois envolve uma série de termos contemporâneos e dinâmicos da organização urbana. O método de investigação selecionado será misto, perpassando em alguns momentos pela dedução,⁵ pela indução⁶ e pela análise-síntese.

A proposta da pesquisa é utilizar duas correntes teórico-metodológicas. Primeiro, a empírico-analítica, a partir de técnicas de análise de conteúdo, definição de variáveis para tratamento de dados e imparcialidade do pesquisador (SPÓSITO, 2004). Segundo, a corrente crítico-dialética, priorizando a análise do discurso, a incorporação de dados contraditórios, a análise do conflito de interesses, a eleição de categorias e sua aplicação à realidade estudada e o estabelecimento de possibilidades de mudanças.

Dentre os procedimentos utilizados, destaca-se primeiramente a revisão bibliográfica, pois que permitirá resgatar as teorias acerca do Estado-nação, desde sua gênese até os dias atuais, fundamentar a análise sobre a cidadania e a democracia, por meio de sua relação com a participação, e compreender o processo da democracia eletrônica nas esferas da dinâmica do ato participativo.

O universo de análise empírica para a discussão da democracia eletrônica será representado pelos portais governamentais, por garantirem maior fidedignidade de informação. Optou-se pelo portal do Município de Belo Horizonte, em razão de seu pioneirismo nos processos participativos pela via digital e pelo indício de aplicação das TICs (tecnologias da Informação e

⁵ Parte do geral para o particular, disponibilizando pressupostos já conhecidos e trazidos como verdades universais. SPÓSITO, E. S. *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: Editora UNESP, 2004, 219 p.

⁶ Parte do particular para o geral. É um exercício do pensamento que pode levar a generalizações. *Ibidem*..

Comunicação) na política governamental desde o ano de 2000. Tais características convergem para um estágio avançado nas etapas de governo eletrônico no Brasil. Acrescentam-se ainda observações de que as escalas locais possuem aplicações mais relevantes da gestão pública virtual em comparação com as escalas regionais e nacionais.

Sobre a participação cidadã em processos decisórios, a análise recairá sobre os Orçamentos Participativos Digitais ocorridos na cidade entre os anos de 2006 e 2008. Observar-se-ão as repercussões, os recursos de comunicação oferecidos, as formas de mobilização, o conteúdo, a extensão participativa e suas potencialidades para a gestão urbana no Município. Para realizar essa análise, serão examinados o monitoramento do portal eletrônico no período de 2008⁷ e relatórios apresentados sobre o processo nos anos de 2007 e 2009. Agregar-se-á a esse exame uma investigação no portal eletrônico fora dos momentos de ocorrência do Orçamento Participativo (OP), a fim de verificar quais são as outras oportunidades de participação na gestão urbana oferecidas aos cidadãos cotidianamente.

Considera-se que a utilização eficiente de um portal requeira facilidade de conexão, personalização, segurança, interatividade, usabilidade, inclusão digital, etc. Todos esses elementos são técnicos e estariam dentro do que a Engenharia de Produção chama de *facilidade de uso*. Esse aporte técnico básico não será analisado neste artigo; contudo, é válido destacar que ele é essencial para compreender o desenvolvimento do governo eletrônico.

A investigação desse processo em Belo Horizonte constatou o advento de um novo tipo de democracia e espaço público ligado à tecnologia. Entretanto, percebe-se que essa nova democracia é tão incompleta quanto a tradicional, fato atestado pelo número reduzido de participantes, pela apatia política, pela escassez de recursos para a participação e pela deficiência de informação. Observou-se, na realidade, que o governo eletrônico e a ciberdemocracia são inovações governamentais ainda sem a devida solidez. No entanto, experiências como a do OP Digital em Belo Horizonte, nos anos de 2006 e 2008, garantiram o aumento do número de participantes na gestão territorial urbana da cidade. As tentativas de melhoria do processo estão em andamento, tendo sido identificados como os elementos deficientes da democracia eletrônica a ausência de regularidade dos processos participativos digitais, a carência de informações processuais e a escassez de instrumentos para o acompanhamento das obras públicas.

Desenvolvimento

⁷ Período de acompanhamento do OPD 2008 que gerou, como resultado, o artigo: MATIAS, V. R. S e ROCHA, B. Internet e política aplicada à gestão urbana no Brasil. XIII Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisadores em Planejamento Urbano. Florianópolis, Brasil, 2009.

Construídos e desconstruídos em vários momentos, os territórios também estabelecem um caráter de dominação no espaço, pois representam aquele que controla e tem a posse ou propriedade do local. Além disso, o território pode constituir uma apropriação no sentido formal, instituído por lei, ou no sentido simbólico, a partir do uso de um determinado espaço vivido. Por essas e outras razões, ele é complexo, diverso, múltiplo, carregado de intencionalidades e gerador da multiterritorialidade.⁸ As diversas relações espaciais imprimem uma marca peculiar aos territórios, seja pelo embate político, seja pelas relações sociais, seja por formas de apropriação dos sujeitos, indivíduos, grupos, Estado, empresas, instituições ou mesmo da Igreja.⁹ Segundo Gomes (2006, p.135), “relações políticas e territórios são duas dimensões interatuantes e fundadoras na constituição e no exercício do poder”. Já para Spósito (2004), o território só se torna concreto quando associado à sociedade em termos jurídicos, políticos ou econômicos, e pelas diferentes maneiras que a sociedade o utiliza para se apropriar da natureza e transformá-la. Destaca-se aqui a figura do Estado como instrumento eficaz e reconhecido de controle social e político.

O território também pode ser entendido como função, produzindo significados e reflexões distintos. Trata-se de uma categoria efêmera que pode ser compreendida como abrigo de determinados atores, como proponente de recursos essenciais à vida. Nesse sentido, perder território significa perder a base material da existência, deixar de existir dentro daquela dinâmica estabelecida pelos diferentes atores, sejam eles dominados, sejam dominadores.

Para Lima (2006), a dominação e a apropriação do espaço variam muito nos diferentes espaços e nas diferentes épocas e sociedades. Contudo, algumas características, como dominação, desigualdade, exclusividade, controle, apropriação, diferença, multiplicidade, simbolismo, não são perdidas ao longo do tempo – são reconstruídas e utilizadas por diferentes comunidades. Entretanto, os territórios não são apenas organizados em áreas, embora também possuam uma organização em rede que constrói, controla e articula conexões; neles é estabelecida uma interatividade, uma conectividade a distância, o que promove uma multiterritorialidade, uma dimensão tecnológico-informacional e uma compressão tempo-espaço, geradas pela interação dos indivíduos com a técnica. Raffestin *apud* Haesbaert (2008, p. 172), ao tratar das civilizações racionais, diz que

⁸ Essa multiterritorialidade é gerada pelas diversas relações culturais, econômicas e políticas no âmbito da dinâmica territorial e pelo modo como os sujeitos se relacionaram em um determinado território.

⁹ A Igreja, no período colonial brasileiro, promovia territorialidades a partir do momento em que usava um conjunto de estratégias e ações para manter e adquirir poder sobre o espaço.

[...] no mundo moderno “a integração dos sistemas urbanos vai privilegiar a terceira invariante territorial”, as redes [...], tanto de comunicação quanto de circulação, sobre as quais se disputa o controle político, hoje “o acesso ou o não acesso à informação [transformada numa mercadoria e num ‘recurso base’] [é que] comanda o processo de territorialização, desterritorialização”.

O território também pode ser essa entidade espacial, de extensão física variável, bem delimitada, que aplica leis sobre a sua jurisdição. Segundo Gomes (2006, p. 36), “poderíamos dizer que essa obsessão de delimitar, denominar, classificar, em suma ordenar o território é uma condição fundadora do fenômeno social”. Já para Santos (2007, p. 151), “A sociedade civil é, também, território, e não se pode definir fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada”.

A gestão territorial redefine uma morfologia socioespacial, proveniente de uma disputa entre indivíduos. É algo pertinente ao campo da geopolítica que se vincula ao movimento de um ou mais atores titulares no ato de controlar as dinâmicas que afetam as práticas sociais que aí terão lugar, territorializando os espaços que encarnam elementos de poder (GOMES, 2006). Aqui temos a associação do território, com o aporte físico e com a cidade, que é também um fenômeno de origem político-espacial, e a própria dinâmica territorial.

Pensar o urbano enquanto conflito e angústia significa considerá-lo associado a ações individuais e coletivas no espaço, uma vez que as cidades possuem uma característica política de conteúdo denso e complexo que repercute no (re)ordenamento territorial. Ai se concentra o conteúdo político do espaço da cidade. Complementando, Matos (2010, p. 8) nota que

“Diante dessas requalificações do conceito território, como introduzir a noção de democracia nos territórios? Parece ser bem evidente que os territórios, sob qualquer escala, podem estar muito longe do conceito de democracia, já que seus marcos identitários tão recorrentes se confundem facilmente com a ideia de primazia de poder exclusivo de um ou mais grupos e controle sob os de fora. Território impregnado da noção exclusivista não combina com democracia. Se for dominado por grupos oligárquicos tradicionais ou pelo Estado nacional fica difícil sustentar a perspectiva democrática”.

Assim, o território é delimitado por uma condição, sob a qual se desenrola a ação política, porque ele possui uma concepção jurídico-política, uma unidade política, uma entidade jurídica e administrativa. A territorialidade é, pois, um conteúdo da definição de território. Nesse contexto, a boa governança e o planejamento urbano terão de internalizar novos procedimentos de participação popular nos processos decisórios envolvendo cidadãos e territórios. Por outro lado, reduzir as desigualdades sociais e investir em tecnologias requer considerar a questão do “empoderamento territorial”. Tal

questão deve ser resolvida com projetos em favor da equidade e da redução das desigualdades, gerando a autonomia da população e promovendo a conexão entre informação e conhecimento no espaço urbano (MATOS, 2010).

Criado pelo homem com alguma função para um dado momento histórico, o aporte técnico garante um controle sobre certa parcela do território. Além disso, constata-se que ele surge a partir de uma necessidade e influencia a sociedade em determinadas ações. Nesse contexto, temos que as práticas sociais dependem em certa medida do aparato proporcionado pelo Estado. E essa estrutura é jurídico-institucional, mediada por meios técnicos assentados em um território. Ao relacionar o território e as redes técnicas, verificam-se dois enfoques definidos por Santos (2008): o genético, que é estabelecido a partir de um processo diacrônico, resultando de diversas interações em vários momentos, e o atual, que se baseia na realidade contemporânea, avaliando as relações que os elementos da rede mantêm com a vida social presente. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 307), o processo é mais complexo que uma definição de enfoques: “A questão está em saber se a redópolis é uma cidade sem muralhas ou [...] as muralhas assumem novas formas e em que as autoestradas da informação são marcas de *apartheid* informático”.

A partir de demandas da sociedade civil e do incentivo governamental, criou-se no Brasil a prática do *OP*, a qual significa uma participação deliberativa que proporciona reflexos socioespaciais em várias partes da cidade. Segundo Avritzer (2005, p. 198), “o reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local”.

O *OP* foi implantado no Município de Belo Horizonte com base na proposta de gestão democrática e participativa. Ao assumir a administração do Município, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) possibilitou aos membros das comunidades a discussão, votação e escolha de obras a partir das verbas disponibilizadas para tal. Já a organização espacial para discussão e aprovação das verbas em Belo Horizonte é feita nas nove regionais administrativas, as quais se desdobram em Unidades de Planejamento (UPs), entendidas como espaços territoriais de indicação de empreendimentos.

Atualmente, o Orçamento Participativo Digital (OPD) mostra-se como um procedimento que visa a ampliar o nível de influência do cidadão nas decisões políticas. Estimula o “empoderamento territorial” local e torna a representatividade mais próxima da cidadania nos bairros. Para Souza (2006, p.91), “[...] o artifício da delegação é de importância fundamental, e ele e o uso democratizante e democratizado da TICs se complementam mutuamente, um

não devendo ser visto como podendo eliminar o outro”. O OPD, nesse sentido, seguiu a lógica proposta por sua contraparte presencial, como explicita Brandão:

Se a cidade não é vista como fruto de minhas aspirações e ações lançadas no corpo e no jogo político, entendido como a interação entre culturas e desejos diversos submetidos ao norte do bem público; se a comunidade perde a capacidade e autonomia de decidir sobre seus assuntos, suas leis e suas regulações; se a cidade não é vista mais como território onde se compartilham interesses, memória e destinos, mas apenas o espaço onde se confrontam coisas, as vontades e os apetites privados relativos aos grupos, associações e indivíduos, cujas forças colocam-se como superiores às da lei até transgredi-las e ferir a constituição e o Estado de Direito; se a cidade não é vista como instrumento para a liberdade, troca de experiências, diálogo e encontro com o outro, ela deixa de ser um projeto de vida comum para tornar-se um objeto de consumo e apropriação de ordem privada (BRANDÃO, 2008, p. 195).

Para Leandro Souza (2007), o OP guarda uma relação próxima com o planejamento urbano, na medida em que também procura corrigir os efeitos do planejamento espontâneo, muito comum na maior parte das cidades brasileiras. No caso de Belo Horizonte, essa prática de desenvolvimento urbano social envolve a realização de obras de infraestrutura em diferentes regiões e unidades de planejamento. Em 2006, a capital mineira realizou seu primeiro OP na versão digital para o biênio 2007-2008, configurando-se tal iniciativa como um convite do Governo municipal à deliberação e à prática do planejamento, principalmente para aqueles cidadãos que não tinham o costume de participar nos formatos convencionais de orçamento.

Apresentando-se como uma novidade para o Município de Belo Horizonte, o OPD teve em 2006 sua primeira versão, com início da votação em 1º de novembro e término em 12 de dezembro. Para assegurar maior participação popular e garantir a inclusão de pessoas sem acesso à internet (estrutura essencial para a votação), políticas de inclusão digital foram implementadas. A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte criou pontos de votação em locais estratégicos, como escolas, estações de ônibus, mercado central, repartições públicas, etc., oferecendo por volta de 160 pontos de votação. De acordo com Schettini *et al.* (2007, p. 13):

“Quanto às razões gerais para a introdução do “OP Digital”, o Município explicitou a necessidade de reverter algumas tendências reducionistas na participação dos habitantes no OP distrital. Funcionando o OP Digital como complemento ao OP presencial, procuraram ampliar o patamar de participação já atingido e fortalecer a interação do OP com as intervenções urbanas e sociais de grande importância para as regionais. [...] O objetivo de alargar a participação no processo de OP traduz-se não apenas no seu alargamento numérico, mas também na tentativa de chegar a outros setores da sociedade de forma a incluir novos atores no processo. Procurou-se, assim, conquistar a atenção de novas camadas sociais e novos grupos sociais, especialmente os jovens até então dramaticamente ausentes do processo”.

A partir de 2006, a Prefeitura disponibilizou um quadro de obras em cada regional da cidade (36), para apreciação da população. Verificou-se também que no processo do OPD 2006 houve um grande número de jovens participantes, fato não verificado nas versões tradicionais dos OPs. E foi a base de dados do TRE que permitiu a conferência dessa característica, pois para votar era necessário ser maior de 16 anos e possuir título de eleitor em Belo Horizonte, preservando a escolha municipal. Vale ressaltar que nesse processo o cidadão possuía o direito de votar apenas em uma obra por regional.

Quando se pontua a Internet para fins democráticos, a exclusão digital é apontada como empecilho para a concretização do processo, tendo estreita ligação com os níveis de rendimento, escolaridade e desenvolvimento humano, como já evidenciado. Apesar disso, o OPD 2006 obteve 172.938 votantes, número expressivo, jamais alcançado até então na versão tradicional. Além disso, nessa primeira experiência o maior número de votantes concentrou-se em Unidades de Planejamento carentes, como Céu Azul, São Gabriel e Vale do Jatobá, como mostra a Figura 1.

A UP Céu Azul obteve 10.135 votantes, a São Gabriel, 9.971, e a Vale do Jatobá, 9.592. Tal constatação trouxe o seguinte questionamento: o que teria gerado uma participação tão expressiva nesses meios onde há escassez de recursos de informática? Antes de explorar essa questão, convém observar que o processo do OPD 2006 cumpriu a função da tecnologia nos processos políticos. Segundo Egler (2007, p. 186),

“A percepção das novas formas de organização política não escapa aos militantes do mundo associativo; a internet permite a criação de um novo espaço público onde todos podem participar da tomada de decisão. Antes do advento das formas de comunicação medidas por redes telemáticas, as decisões eram tomadas por uma pequena minoria, sendo que a gestão é construída através de uma forma de organização horizontal do poder”.

Assim, os moradores das Unidades de Planejamento aproveitaram essa nova forma de gestão para pressionar o Governo a atender às suas demandas. Nesse contexto, a Internet emergiu como uma complementação de acordos, alianças, disputas, debates, propagandas e negociações no ambiente presencial. As TICs, por sua parte, auxiliaram no resgate do espaço público tradicional e na criação do espaço público virtual, visualizado por meio de fóruns vinculados ao portal da PBH e do envio de mensagens eletrônicas de cidadãos divulgando suas argumentações para outros cidadãos sobre os prós e contras das obras sugeridas para cada regional.

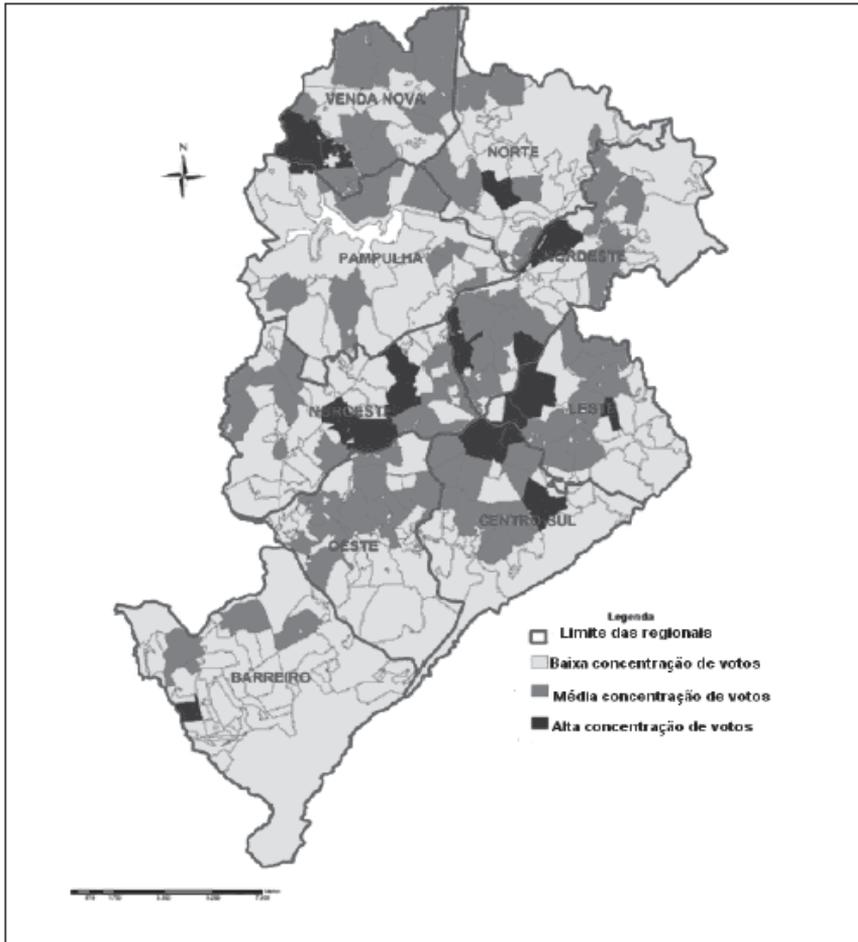


Figura 1: Distribuição dos votos no Orçamento Participativo Digital por bairro em Belo Horizonte – 2006.

Fonte: Google Analytics (adaptado).

De maneira geral, observou-se que a população apresenta interesse por obras de infraestrutura urbana, porque ser cidadão tem estreita ligação com as condições de pertencimento do lugar. Portanto, o interesse por obras no local atrai o olhar de diversos setores da comunidade, e esta, por sua vez, organiza estratégias de mobilização:

Como reuniões de avaliação e de metas, eventos para coleta de fundos, divulgação através de boletins, panfletos, *sites*, carros de som, faixas. Independente da ação do poder público, a comunidade instalou pontos de votação, criou grupos de pressão e de defesa de obras, angariou simpatias, colheu votos (PBH: CADERNO DE EMPREENDIMENTO, 2007, p. 5).

A regional Nordeste, assinalada na Figura 2, foi a que obteve o maior número de votantes (77.673), seguida pela Centro-Sul (71.262) e pela Venda Nova (62.781). A maior taxa de participação, ou seja, a maior taxa entre os eleitores aptos a votar, concentrou-se na UP Belmonte, pertencente à regional Nordeste: 22,5%, segundo Ferreira e Ferreira (2008).

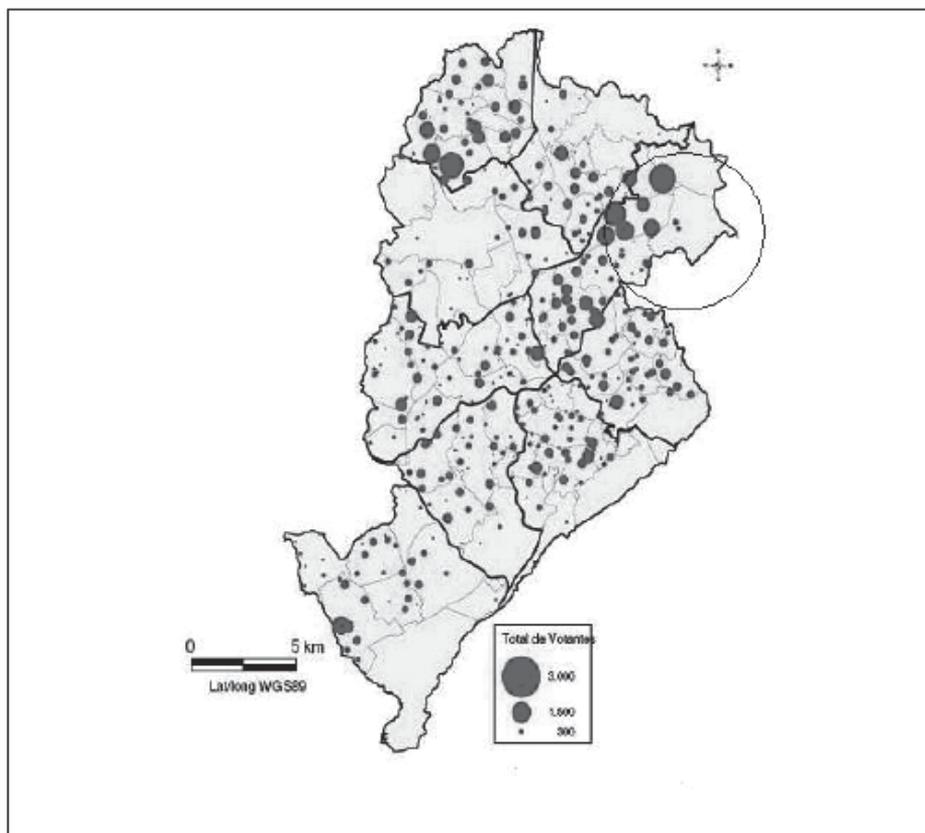


Figura 2: Total de votantes no OPD por local de votação em Belo Horizonte – 2006.
Fonte: PRODABEL-TER.

Já a Quadro 1 comprova que os dados médios (médio 2) destacam-se tanto para o número absoluto de eleitores quanto para o dos votantes do OPD 2006. Embora pareça contraditório, nota-se que a mobilização está vinculada à carência das UPs: a maior taxa de participação (11,3) pertence às UPs de baixo índice de qualidade de vida urbana (IQUV), seguida pelas UPs de médio índice, o que representou 21,1% de taxa de participação no processo de orçamento. A primeira versão do OPD em Belo Horizonte teve, pois, maior destaque quantitativo e talvez de mobilização social nas áreas mais carentes da cidade, como já ocorre no OP presencial ou convencional.

Outra característica pertinente desse processo mostra que os cidadãos, nessa primeira versão do OPD, em grande medida, estiveram bastante focados em seu objetivo, pois a grande maioria dos votantes, podendo votar em até nove empreendimentos, um por regional, elegeram apenas uma das obras (52,1%); ou seja, a maioria votou na obra que mais interessava – provavelmente a mais próxima ou a que geraria o maior impacto em seu espaço de vivência. Apenas 16,25% dos votantes elegeram suas nove preferências.

Quadro 01- Distribuição dos eleitores e dos votantes por valor do IQVU da UP de localização da seção eleitoral de votação

IQVU	Eleitores	%	Votantes	%	Taxa de participação
Muito alto (0,8-1,0)	52.501	3,01	4.747	2,75	9
Alto 2 (0,7-0,8)	326.615	18,73	30.464	17,62	9,3
Alto 1 (0,6-0,7)	543.511	31,17	49.133	28,41	9
Médio 2 (0,5-0,6)	636.258	36,49	69.492	40,19	10,9
Médio 1 (0,4-0,5)	158.589	9,67	17.272	9,99	10,2
Baixo (0,2-0,4)	16.073	0,92	1.819	1,05	11,3
Total geral	1.743.547	100	172.927	9,92	9,9

Fonte: Ferreira e Ferreira, 2008.

O ano de 2008, por sua vez, marcou a segunda experiência do OPD¹⁰ na capital mineira. Nesse segundo processo, a Prefeitura colocou à disposição cinco grandes obras viárias, distribuídas em vários pontos da cidade. Além disso, esse OP foi marcado pela proposta de realizar um grande investimento viário, na ordem de aproximadamente R\$ 50 milhões – praticamente o dobro daquele encaminhado ao OPD 2006 –, visando a beneficiar grande parcela da população e trazer melhorias para o trânsito. A

¹⁰ Nessa versão do Orçamento Participativo Digital, contou-se com mecanismos de participação digitais para promover uma maior interação do portal com a população. O intuito era criar um espaço para emitir e receber opiniões sobre as obras e agregar um espaço de bate-papo *on-line* com convidados envolvidos com o planejamento urbano da cidade. Alguns deles foram João Baptista Santiago Neto, assessor da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento; Maria Fernandes Caldas, secretária municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Ana Luíza Nabuco Palhano, secretária municipal adjunta de Planejamento; Murilo de Campos Valadares, secretário municipal de Políticas Urbanas. Os convidados discutiram temas variados relacionados a participação popular, OP Digital, mobilidade urbana, etc.

partir da observação dos problemas de trânsito e de transporte urbano, a BHTRANS, desde 2002, vem implementando políticas de governo eletrônico, objetivando um processo mais participativo na gestão dos transportes da cidade.

No OP Digital 2008, a obra vencedora foi a de número 5 (Praça São Vicente com anel rodoviário), na Região Noroeste de Belo Horizonte. Tal via é um importante entroncamento que atende a vários cidadãos que acessam essa região e outras diariamente.

Uma das novidades do OPD 2008 em relação ao de 2006 foi a utilização de outra tecnologia da informação e comunicação: o telefone. Dessa forma, a população poderia votar gratuitamente por meio de um telefone fixo ou móvel. Contudo, em nenhum dos dias monitorados, o total de votantes ultrapassou os 10% do total verificado em cada data.

O primeiro dia de monitoramento registrou a utilização desse recurso por apenas 3,01% dos votantes, ao passo que no último dia o número subiu para 9,24% do total. Ao final do monitoramento, constatou-se que mais de 90% da população preferiram utilizar a Internet como meio de votação. No primeiro dia de monitoramento, correspondente ao décimo dia de votação do OPD 2008, apuraram-se 21,18% dos votos totais. Observou-se que a obra 5, vencedora dessa versão do OPD, esteve em segundo lugar, com 15.926 votos, até o dia 26 de novembro de 2008, contra 16.175 votos da obra 4 (Região Centro-Sul) para o mesmo dia de apuração. Posteriormente a essa data, as posições inverteram-se, e pela primeira vez a obra 5 assumiu a dianteira, mantendo essa posição até o término das votações, no dia 8 de dezembro de 2008. Para todas as obras propostas, quanto mais próximo do fim das votações, maior o quantitativo de votantes, fruto de uma política que associou propagandas, mobilizações e discussões, tanto no presencial quanto no virtual (MATIAS e ROCHA, 2009).

O ponto-chave da questão da incorporação das TICs aos processos políticos está na criação de espaços de participação para além dos modelos tradicionais. E o OPD é um desses espaços de mobilização social, funcionando como instrumento de captação e envolvimento dos cidadãos. Na regional Noroeste, encontram-se os bairros de onde saiu a maior quantidade de votos: Serrano, Alípio de Melo, Inconfidência, São José, Dom Bosco, Ipanema, São Salvador, Coqueiros, Pindorama, Glória, Álvaro Camargos e Califórnia. Apresentando os mapas que representam os votos de cada obra.

Entretanto, a questão central do OPD disseminada por seus criadores é se ele promove maior governabilidade por parte dos cidadãos e

legitimidade¹¹ das ações governamentais. Pode-se dizer nesse sentido que a Internet, no processo de planejamento, não confere cidadania – a qual, segundo Vaz (2007) é um processo interacional e de renovação constante no espaço urbano –, mas, em certa medida, pode fazê-lo avançar. Assim, o OPD pode proporcionar

“[...] autonomia individual (capacidade individual de decidir com conhecimento de causa e lucidamente, de perseguir a própria felicidade livre de opressão) e coletiva (existência de instituições garantidoras de um acesso realmente igualitário aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo)” (SOUZA, 2006, p.105).

Já para Sampaio (2009), o OPD parece ampliar a democracia participativa, por meio de sua rede informacional, que reduz o problema da escala, embora a maioria dos usuários atue isoladamente ao longo do processo, o que não encurta a distância entre governantes e governados. Isso porque

“[...] os atores sociais, por mais que, idealmente, consigam não perder de vista os interesses do município “como um todo”, se organizarão para verem satisfeitas, antes de mais nada, as demandas referentes aos seus territórios específicos: as “regiões” e, em um nível ainda mais elementar, os bairros comuns e as favelas “(SOUZA, 2006, p. 343).

Para a satisfação de demandas territoriais, como afirma Souza, interação é essencial. Ao que parece, os OPDs, por seu caráter pedagógico, poderão criar novas bases para uma cultura política mais sólida, desde que realizados com mais regularidade. Quando o cidadão perceber que sua demanda foi atendida e que, enquanto membro ativo da cidade, ele colaborou para esse fim, sentirá o aumento de sua autoestima e visualizará um possível incremento no planejamento urbano da cidade a partir de suas ações. O Governo deve buscar recursos suficientes para fomentar a interação, a troca de opiniões fundamentadas e a eficácia do processo deliberativo. O Quadro 2 apresenta uma comparação entre os OPDs de 2006 e 2008.

¹¹ A legitimidade é geralmente entendida como aceitação e apoio das iniciativas e ações do Governo, enquanto a falta de legitimidade pode ocasionar ao governante a sanção direta, prevista para os casos de descumprimento da lei, e pode não apenas dar-se em graus variados, como também distribuir-se no tempo (SOBOTKA, 2004).

Quadro 2: Desenho institucional do OP Digital BH 2006-2008.

	2006	2008
Objetivo oficial	Ampliar a participação e os investimentos no OP regional	Ampliar a participação e os investimentos no OP Regional
Votação	Exclusivamente via internet	Via internet e telefone (0800)
Número de participantes	172.938 eleitores	124.320 eleitores
Quem pode participar?	Qualquer cidadão com domicílio eleitoral em BH	Qualquer cidadão com domicílio eleitoral em BH e apto nas eleições de 2008
Quem apresenta as propostas?	O poder público	O poder público
Etapas	1ª Etapa: apresentação e informações correlatadas 2ª Etapa: votação das propostas	1ª Etapa: apresentação e informações correlatadas. Debate e discussão <i>on-line</i> . 2ª Etapa: votação das propostas
Investimentos (R\$ milhões)	20,25 ou até 2,25 por obra	De 32,4 a 46,03
Nº de propostas para votar	36 obras – 9 por Regional	5 grandes obras viárias
Possibilidades de voto	1 obra por Regional	1 das 5 obras
Período de votação	01/11 a 12/12	12/11 a 08/12
Locais para votação	Computadores pessoais conectados à internet, escolas municipais e Telecentros espalhados pela cidade	Computadores pessoais conectados à internet, escolas municipais e Telecentros espalhados pela cidade
Há acompanhamento da votação	Sim, após votar é possível verificar <i>on-line</i> como está o resultado	Sim, após votar é possível verificar <i>on-line</i> como está o resultado
Informações disponíveis no site	Previsão orçamentária descrição das obras vídeos sobre OP digital	Previsão orçamentária, Descrição e croqui das obras Imagens de antes e depois

Fonte: Ferreira (2009).

Diante dos dados constantes do Quadro 2, chamam atenção o incremento de informações disponíveis no portal e o aumento das ferramentas interativas para o ano de 2008. Em 2006, ano do primeiro OPD, a PBH ofereceu um fórum *on-line* como ferramenta de comunicação, diálogo e expressão

política entre os habitantes, além do mecanismo “*fale conosco*”, que funciona como um correio eletrônico.

Para o ano de 2008 foram disponibilizados mais recursos, mais vídeos educativos, com o intuito de explicar os impactos positivos de cada obra. Recorreu-se também à ferramenta *Google Maps*® para facilitar a localização da obra, já que, por tratar-se de projeto viário, era necessário mostrar sua abrangência à população. Outra importante ferramenta utilizada foi o fórum de discussão para cada obra da cidade, no qual era possível deixar um recado e também receber comentários.

Considerações finais

Sabe-se que a condição básica para expandir as oportunidades a distância é a alfabetização e a inclusão digital. Nesse sentido, o *chat*¹² deve ser destacado como ponto comunicacional positivo, pois colaborou no estabelecimento de diálogo entre cidadãos e representantes da Prefeitura de Belo Horizonte vinculados ao planejamento urbano. Houve ainda esclarecimento de dúvidas dos eleitores e a recepção de sugestões.

Neste artigo foi defendida a importância da Internet como instrumento de participação civil, levando em conta seus impactos no planejamento e na gestão. Nesse contexto, a Internet propicia o advento de serviços cívicos, centros de informação, sistemas de informação e pesquisas junto aos cidadãos, etc. Existem ainda mecanismos que podem potencializar a participação, como *e-mails*, listas de discussão, votações, sondagens públicas, sugestões orçamentárias, transferências de dados, sistemas de apoio a decisões complexas, entre outros.

Portanto, para o processo participativo atingir êxito são necessários compreensão, utilização do meio correto, acesso à informação, modos de comunicação e *feedback* do Governo. A participação conduz, pois, à gestão e a várias etapas do planejamento urbano, mas não basta apenas comunicar – é preciso receber a resposta da comunicação emitida. É com base no aporte técnico que se objetiva reforçar a democracia deliberativa, que, segundo Silva (2003, p. 323), “[...] se fundamenta na noção de reconhecimento das diferentes posições dos atores e, por sua vez, constitui um processo de diálogo e entendimento para tomada de decisões no campo político [...]”.

No entanto, a Internet enquanto interface pode limitar ou não as ações dos cidadãos. Com efeito notou-se que os recursos técnicos, tanto no OPD de 2006 quanto no de 2008, ofereciam limites ao diálogo, ao debate e à

¹² [...] os *chats* oferecem a facilidade de comunicação imediata computador a computador ou mesmo a discussão simultânea; a tecnologia de hipertexto desenvolvida a partir dos sucessores do Mosaic permite a utilização combinada de aplicações com formato baseado no conceito de hipertexto, com apresentação de imagens, textos, som, animações, formulários, execução remota de programas, acesso a banco de dados, publicações *on-line* (VAZ, 2007, p. 41).

interação. Para que isso ocorra são necessários mecanismos e procedimentos de comunicação, tais como canais de ação políticas mais usuais na estrutura de democracia eletrônica, transmissão de entrevistas, palestras e reuniões *on-line*, acesso a movimentos sociais virtuais, fóruns de discussão e consultas públicas. Nesse sentido, o próprio portal governamental pode ser um espaço de debate e consulta mais permanente, desde que empregue esses procedimentos técnicos na conexão em rede.

Embora as ferramentas sejam importantes, outros elementos devem ser considerados no processo, como interesse, habilidade, motivação, informação, entre outros, algo bem próprio do que podemos chamar de “alfabetização” para a ciberpolítica.

Referências

- BRANDÃO, C. A. L. Corrupção e cidade. In: AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CASTRO, I. E. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- EGLER, T. T. C. A ação Política dos atores em rede no governo da cidade. In: _____ (org.) Ciberpólis: redes no governo da cidade. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.
- FERREIRA, D. E. S. Inclusão, participação e qualidade da deliberação no OP Digital de BH. Revista Pensar BH, n. 24, nov. 2009.
- FERREIRA, R. N. e FERREIRA, A. R. S. Resultados do Orçamento Participativo Digital 2006: Análise intraurbana dos resultados. Nota Técnica da Gerência de Indicadores/SMAPL, Belo Horizonte, set. 2008.
- GOMES, M. A. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento de gestão democrática. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (orgs.) Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- GOMES, P. C. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I., CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. (orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- LEÃO, L. O labirinto e a arquitetura do ciberespaço. In: GARCIA, W.; NOJOSA, U. (orgs.). Comunicação & tecnologia. São Paulo: U. N. Nojosa, 2003.
- LÉVY, P. A inteligência coletiva. Por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Edições Loyola, 1998.
- LIMA, I. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: SANTOS, M. e BECKER, B. (orgs.). Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A. Editora, 2006.
- MATIAS, V. R. S e ROCHA, B. Internet e política aplicada à gestão urbana no Brasil. XIII ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISADORES EM PLANEJAMENTO URBANO, 2009, Florianópolis, Brasil. Anais. Florianópolis: ENANPUR, 2009, p. 1-19.
- MATOS, R. Desigualdades socioespaciais: inserções teóricas e conceituais e discussão do caso brasileiro. In: MATOS, R. e SOARES, W. (orgs.). Desigualdades, redes e espacialidades emergentes no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Caderno de empreendimentos: Plano de empreendimentos – Orçamento Participativo 2007-2008. Belo Horizonte: PBH, 2007.
- SAMPAIO, R. C. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da Internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Comunicação & Política. Volume 27, n. 2, mai.-ago., 2009.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003.
- SANTOS, M. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.
- _____. Da totalidade ao lugar. São Paulo: Edusp, 2008.
- SCHETTINI, E. M. C.; ALLEGRETTI, G.; MATIAS, M. As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. CONGRESSO COMPOLÍTICA, 2007, Belo Horizonte, Brasil. Anais. Belo Horizonte: COMPOLÍTICA, 2007, p. 1- 14.
- SOBOTTKA, E. A. Orçamento Participativo – conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 4, n. 1, 2004.
- SOUZA, L. Cidade, tecnologia e deliberação civil: a Arquitetura da Informação Política e o Design do Estado contemporâneo. In: JAMBREIRO, O. e SILVA, H. P. (orgs.). Cidades contemporâneas e políticas de informação e comunicações. Salvador: Edufba, 2007.
- SOUZA, M. L. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SPÓSITO, E. S. Geografia e Filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Gabinete Digital: uma experiência de democracia na rede

Ciro Antônio da Silva Resende¹

Janaina Ferreira da Mata²

Colaboradores: Macdowell Batista Costa, Vanessa Quirino Ramos.

Professor Orientador: Marcus Abílio Pereira (DCP-UFMG)

Resumo

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) favorecem a implantação de mecanismos de participação e engajamento da sociedade civil no sistema político através de ferramentas digitais que aproximam os cidadãos de seus representantes. O Gabinete Digital é um espaço desenvolvido pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de estabelecer canais de diálogo e de participação popular na internet. As iniciativas presentes no portal – Governador Responde, Governador Escuta, Agenda Colaborativa e Governador Pergunta – são instrumentos que facilitam o acesso à informação pública, oferecem interatividade e interação política ao proporcionar fluxos multidirecionais de comunicação e de informação, além de possibilitar a coleta da opinião pública a ser utilizada durante a tomada de decisão política. A experiência propicia uma democracia digital direta, implantando subsídios para o aprimoramento e o desenvolvimento das políticas públicas e uma estrutura política sensível à vontade e à opinião da cidadania.

Palavras-chave: Gabinete Digital; e-governo; democracia digital; participação pública; cidadania.

Introdução

O *site* Gabinete Digital (GD) (www.gabinetedigital.rs.gov.br) é uma iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O projeto foi implantado em maio de 2011, com o objetivo de “promover a cultura democrática e o fortalecimento da cidadania promovendo a eficiência e o controle social sobre o Estado, estruturando a relação do Governador com as diversas formas de escuta e participação através das redes digitais” (GABINETE DIGITAL, 2011a). Ou seja,

“É um novo espaço de participação que tem como objetivo estimular uma nova cultura na gestão pública, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e colaboração com a sociedade a partir do uso das ferramentas digitais. É um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete” (GABINETE DIGITAL, 2011a).

Segundo informações do portal, a concepção do projeto foi acompanhada por uma ampla pesquisa, que analisou iniciativas do Brasil e do mundo. Desde o seu lançamento, têm sido incorporadas novas formas de participação, com o intuito de acompanhar os avanços no mundo digital e as

¹ Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estagiou na Câmara Municipal de Belo Horizonte e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Atualmente, é pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG), produzindo trabalhos acerca da representação de interesses no Legislativo. E-mail: ciro.sr@hotmail.com.

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014). Possui graduação em Comunicação Social - Habilitação Jornalismo pela Universidade Federal de Goiás (2000). Especialista em Marketing e Comunicação Corporativa pela Faculdade Santo Agostinho de Montes Claros (2005). Cursou a graduação de Ciências do Estado na Faculdade de Direito da UFMG, com formação complementar em Gestão Pública (DCP-UFMG)

novas possibilidades de interação pela rede. A proposta é estimular e ampliar a democracia e o fortalecimento da cidadania, promovendo a eficiência e o controle social sobre o Estado, estruturando a relação do governador com as diversas formas de escuta e participação por meio das redes digitais.

Vale destacar que a iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul já recebeu dois prêmios. O primeiro, em setembro de 2011, foi o “E-gov”, de excelência em governo eletrônico, concedido pela Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa (ABEP). E o segundo, durante o 5º prêmio “ARede”, de Inclusão Digital, na categoria “Inovação na Gestão Pública”.

Nesse sentido, partindo-se de ampla pesquisa bibliográfica à luz do arcabouço teórico sobre democracia digital produzido por autores como Wilson Gomes e Manuel Castells, toma-se o portal GD como unidade de análise, tendo em vista que este apresenta elementos que contribuem fortemente para a evolução do governo sul-rio-grandense no campo da participação social. Dessa maneira, o texto está dividido em três partes. Na primeira, as ferramentas disponíveis no *site* são analisadas em quatro subseções, realçando-se os aspectos que visam a ampliar a participação, bem como os limites a esta, tendo como horizonte temporal os meses de outubro e novembro de 2011. Na segunda parte, procura-se situar a experiência analisada frente aos graus de democracia digital elencados por Wilson Gomes. Por fim, enfatizam-se os desafios e avanços concernentes ao GD, concluindo-se que a maior questão do campo político hoje está em adaptar-se constantemente, vislumbrando motivar cada vez mais as pessoas a se sentirem como cidadãos de uma democracia.

1. Análise das ferramentas disponíveis no portal

O portal apresenta as seguintes ferramentas de participação: “Governador Responde” (por meio da qual as pessoas elaboram perguntas diretamente ao governador, sendo que a pergunta mais votada será respondida diretamente em vídeo no final de cada mês); “Governo Escuta” (conta com a transmissão de audiências públicas via internet, sendo a participação realizada mediante bate-papo); “Agenda Colaborativa” (contribuições poderão ser enviadas para constituir a pauta do governador durante as visitas ao interior do Estado); e “Governador Pergunta” (plataforma para o envio e priorização de propostas ao Governo do Estado via internet). Na sequência, faz-se detida análise de cada uma delas.

1.1. Governador Responde

A proposta dessa ferramenta é ser um canal de interação direta entre os cidadãos e o governador, fazendo com que a Internet seja utilizada como um instrumento para promover a democracia, ao facilitar o acesso à informação política – como sugere Manuel Castells:

“A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é o soberano” (CASTELLS, 2003, p. 128).

A ferramenta “Governador Responde” busca uma interação real, com o envio de perguntas ao governador sobre os vários temas elencados no portal. Entretanto, o retorno aos questionamentos é bastante limitado, visto que somente uma pergunta é respondida por mês: a mais votada. Com isso, de junho a novembro de 2011, apenas cinco perguntas foram respondidas. Temas como educação e saúde, que já somam 54 perguntas, ainda não foram alvo das considerações do Governo do Rio Grande do Sul.

Wilson Gomes (2008, p. 311), em “Internet e Participação Política”, destaca que a “interatividade política ancorada na internet refere-se a uma comunicação contínua e de iniciativa recíproca entre esfera civil e agentes políticos, uma comunicação que deve servir para um recíproco *feedback* entre cidadania e sociedade política”. Nesse sentido, é preciso indagar se o “Governador Responde” oferece uma verdadeira interatividade ao limitar, sensivelmente, a comunicação com os cidadãos.

O portal busca fazer uso da “transformação da sociabilidade em sociedades complexas”, que, segundo Castells (2003, p. 107), substituiu as “comunidades espaciais por redes como formas fundamentais de sociabilidade” – o que leva, cada vez mais, as pessoas a se organizarem não simplesmente em redes sociais, mas em redes sociais mediadas por computador. Conforme as instruções de utilização da ferramenta incentivam, “Você pode compartilhar pelas redes sociais ou por *e-mail* entre seus contatos. Utilize os argumentos próprios para convencer sua rede de contatos a votar em sua pergunta”.

Além de ter a iniciativa de acessar o *site*, aceitar seus termos de uso e condições gerais, cadastrar-se e elaborar uma pergunta, o cidadão ainda tem de fazer uma campanha para que sua questão seja a mais votada e sua pergunta possa ser respondida pelo chefe do Executivo gaúcho. Tal fato aumenta o custo de oportunidade e as barreiras de ingresso. Como a participação nas redes *on-line* é feita, predominantemente, de forma aleatória e menos perene, apresentando custos baixos de ação, isso pode levar a certa fragilização, ao longo do tempo, do uso da ferramenta de participação popular, tendo em vista que “os cidadãos não vêem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais” (CASTELLS 2003, p. 129).

1.2. Governo Escuta

Essa ferramenta prevê a realização de audiências públicas com transmissão pela Internet e participação mediante bate-papo. O portal indica que já ocorreram três edições do “Governo Escuta”, sendo que a última aconteceu no dia 28 de junho de 2011, dentro da programação do 12º Fórum Internacional de Software Livre, com o tema “Cultura Digital, Democracia e Governos no século XXI”. Nessa edição, o governador ouviu especialistas do meio técnico e acadêmico discutindo ligações entre tecnologia e democracia.

O “Governo Escuta” possibilita a interatividade e interação, proporcionando fluxos de comunicação e informação em mão dupla entre cidadãos e sociedade política, por meio da estrutura e dos dispositivos da Internet. Como bem observa Wilson Gomes (2008, p. 304), a esfera política pode, enfim, “comunicar-se diretamente com a esfera civil, dispensando o atravessador, representado pelo campo do jornalismo”, além de demonstrar seu interesse pela opinião pública.

A experiência pode ser considerada também um modelo de comunicação híbrida, que mescla interações *on-line* e *off-line*, conforme destaca Manuel Castells:

“Por causa da flexibilidade e do poder de comunicação da Internet, a interação social *on-line* desempenha crescente papel na organização social como um todo. As redes *on-line*, quando se estabilizam em sua prática, podem formar comunidades, comunidades virtuais, diferentes das físicas, mas não necessariamente menos intensas ou menos eficazes na criação de laços e na mobilização. Além disso, o que observamos em nossas sociedades é o desenvolvimento de uma comunicação híbrida que reúne lugar físico e ciberlugar (para usar a terminologia de Wellman) para atuar como suporte material do individualismo em rede” (CASTELLS, 2003, p. 109).

Os arquivos das audiências públicas são apresentados em vídeos – embora no *site* só estejam disponíveis o vídeo da terceira edição e outro do lançamento do GD. O registro dessa iniciativa dentro do portal se restringe à participação *off-line*, não ficando disponível para consulta a participação dos cidadãos via Internet, o que dificulta, em parte, a análise do interesse da população por essa ferramenta.

1.3. Agenda Colaborativa

Essa ferramenta faz parte do processo participativo da Interiorização de Governo, que, até o mês de novembro de 2011, havia realizado dez edições. A proposta, segundo o portal, é ser um espaço democrático de participação, em que podem ser pautadas questões e construídas demandas de interesse da comunidade, estabelecendo “um amplo debate sobre temas relevantes para a região junto à população, autoridades, empresários e movimentos sociais” (GABINETE DIGITAL, 2011b).

A “Agenda Colaborativa” é um instrumento que pode ser usado pelos cidadãos para organizarem a visita do governador ao Município. A primeira etapa ocorre no ambiente virtual, com o envio das contribuições da população pela Internet, as quais são sistematizadas e atualizadas no GD. O segundo momento é realizado no ambiente *off-line*, com a presença do Governo do Estado na cidade, numa tentativa de aproximar o representante dos seus representados, o que dá uma demonstração de maior sensibilidade da classe política à vontade e opinião da cidadania, favorecendo o engajamento e a participação política do cidadão. Assim,

“quando (e se) efetiva, a arquitetura de comunicação em mão dupla é instrumento formidável para quebrar a bruxaria que mantém o público numa condição de passividade no processo político. A interação política é, nesse sentido, uma forma de incrementar o poder simbólico e material do público, como eleitor, mas também como sujeito constante de convicções, posições e vontade a respeito dos negócios públicos. Além disso, se a interação é capaz, pelo menos em princípio, de levar os agentes políticos a alterar as suas posições políticas para melhor ajustá-las à disposição do público, é também, por consequência, capaz de produzir um efeito igualmente importante na cultura política, pois contribui, ao mesmo tempo, para recompor a sensação de efetividade política da esfera civil e para produzir o sentimento de que os agentes políticos devem responder à cidadania pelas suas decisões e pelas suas ações referentes aos negócios de interesse público. Leva, portanto, à formação de um cidadão mais cioso de sua força política e a uma classe política mais ciente das suas obrigações democráticas de prestação pública de contas” (GOMES, 2008, p. 311).

1.4. Governador Pergunta

Na mais recente ferramenta do GD implantada pelo governo gaúcho, lançada em novembro de 2011, o governador pede a contribuição da sociedade para a discussão de temas de interesse público, buscando subsídios para o aprimoramento e o desenvolvimento das políticas públicas do Estado. O “Governador Pergunta” perpassa as seguintes etapas:

1. O governador elabora uma pergunta – na primeira edição será discutido o tema Saúde: “o que podemos fazer para melhorar o atendimento na saúde pública?”.

2. A população envia suas contribuições durante duas semanas, escolhendo o tema estratégico que mais se encaixa à sua proposta: Cuidado Integral, Saúde da Família, Urgência e Emergência, Acesso a Medicamentos ou Saúde na sua Região.

3. As propostas são organizadas e sistematizadas pelos mediadores do portal, para irem a votação.

4. Os cidadãos têm duas semanas para votar e escolher as propostas consideradas mais importantes. A partir da votação popular, pela Internet, as propostas serão priorizadas. As cinquenta mais votadas receberão uma resposta direta do governador, na forma de um documento oficial.

5. Os autores das 50 propostas mais votadas (dez de cada tema) terão um encontro com o governador no Palácio Piratini, para discutir suas contribuições e conhecer o documento que servirá de guia para a priorização de ações da Secretaria da Saúde e das políticas do Governo do Estado.

De acordo com o portal, a proposta é que a iniciativa seja “uma verdadeira assembleia digital”, que “produzirá um conjunto de orientações e apontamentos para as ações do Governador” (GABINETE DIGITAL, 2011c). Nesse sentido, fica claro que

“uma estrutura multilateral, dotada de fluxos multidirecionais de informação e de comunicação, é sintoma de uma estrutura política na qual se reconhece que a esfera civil tem algo a dizer e pode influenciar diretamente a decisão política, de uma estrutura na qual governos e legislativos são sensíveis à vontade e à opinião da cidadania” (GOMES, 2008, p. 310-311).

Nessa ferramenta, o Governo do Estado lança mão de algumas estratégias para ampliar a participação dos cidadãos. Todos aqueles que enviarem propostas estarão concorrendo ao sorteio de ingressos para os jogos da dupla Grenal (Grêmio x Internacional) até o final do campeonato de futebol. Além disso, visando a reduzir os impactos da exclusão digital, foram disponibilizados computadores públicos com acesso ao GD em algumas cidades do interior e em pontos públicos da capital, bem como uma *van* equipada com computadores percorrendo pontos específicos da capital dos gaúchos e bairros da região metropolitana, sendo também colocada uma equipe treinada para orientar os cidadãos sobre como utilizar as ferramentas de participação digital.

2. O grau de democracia digital do portal

Realçadas as principais características de cada uma das ferramentas disponíveis no GD, faz-se possível situar tal experiência em um dos graus de democracia digital elencados por Wilson Gomes (2004). Antes disso, entretanto, vale destacar que o portal apresenta uma visão forte de governança eletrônica, a qual se relaciona ao desenvolvimento de mecanismos que sejam capazes de aumentar a participação de atores da sociedade nos processos de definição de políticas e discussão de temas antes restritos ao sistema político. Dessa forma, o *site* incide diretamente na relação governo-cidadão, enfatizando a participação eletrônica, que

“é um mecanismo que permite aos governos dialogar com seus cidadãos e favorece a habilidade dos governantes de demandar, receber e incorporar as preferências e informações de seus representados, colaborando para a tomada de decisões políticas de forma a responder às necessidades e prioridades dos cidadãos” (UN E-Government Survey, 2008).

Nessa seara, o portal em análise reconhece que os cidadãos têm capacidade para decidir, oferecendo mecanismos específicos para a participação no processo decisório. Buscando melhor situar a experiência,

valemo-nos dos enquadramentos de democracia digital elaborados por Wilson Gomes, apresentados no texto “Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras” (2005), de Sivaldo Pereira da Silva. Esse autor utiliza tal tipificação para analisar *sites* institucionais de governos, diferentemente do que se faz aqui, cujo estudo dirige-se a um portal criado pelo gabinete do governador sul-rio-grandense Tarso Genro (PT). Apesar da distinção dos objetos, assumimos os elementos, conteúdos e ferramentas peculiares a cada grau elencados no citado artigo, vislumbrando melhor situar a experiência do GD.

O primeiro grau “pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos” (SILVA, 2005, p. 454). Assim, alguns elementos presentes no portal ajustam-se a essa caracterização, como, por exemplo, presença de algumas informações institucionais genéricas (endereço físico e eletrônico, bem como telefones do gabinete do governador); notícias produzidas pelo próprio gabinete, ligadas, sobretudo, ao portal e aos temas respondidos; possibilidade de inserção de dados pelo usuário e consequente obtenção de informação propiciada pela ferramenta “buscar”; *feedback* para indagação sobre tema genérico e tema específico, por meio da ferramenta Governador Responde. Alguns elementos característicos desse grau, como presença de legislação e possibilidade de operação completa de serviço público via rede, não se fazem presentes, o que se justifica pelo fato de o GD não ser o *site* institucional do Governo do Rio Grande do Sul (www.rs.gov.br), mas sim um portal que congrega as ferramentas governamentais de participação popular pela Internet.

Acerca do segundo grau, consiste ele

no emprego das TICs [Tecnologias da Informação e Comunicação] para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política, e na configuração de “um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública (GOMES, 2004b, p. 6)” (SILVA, 2005, p. 455).

Um dos elementos desse grau presente no portal refere-se à existência de campanha publicitária *on-line* que estimula a emissão da opinião do cidadão, de forma que por toda parte (inclusive nas redes sociais) incentiva-se a participação, existindo *link* direto para tal. Há também um sistema avançado de votação eletrônica no formato “consulta”, sem efeito deliberativo. Nesse sentido, é necessário realizar um cadastro, o qual tem, como dados obrigatórios, nome, *e-mail* e senha e, como dados opcionais, cidade, gênero, faixa etária, telefone e *twitter*. A partir desse cadastro é possível utilizar as várias ferramentas disponíveis. No que diz respeito ao Governo Responde, no qual se votam em perguntas feitas por outros usuários acerca de determinadas temáticas, o sistema permite o voto em perguntas distintas, restringindo-o na mesma pergunta.

Por fim, o terceiro grau de democracia digital “é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil” (SILVA, 2005, p. 455). Há, nesse sentido, local para recepção de críticas do cidadão publicadas (espaço para comentários, os quais não são previamente analisados), bem como informações sobre infraestrutura tecnológica que proporcione o acesso e o uso das TICs pelo cidadão, visto que o Governo gaúcho disponibilizou pontos públicos de acesso e uma *van* itinerante com computadores e uma equipe preparada para instruir o uso das ferramentas do *site*.

Dessarte, como salienta Silva,

“esses graus não devem ser compreendidos como “excludentes” entre si. Também não devem ser vistos de forma rígida como parâmetros estanques. [...] Embora, em princípio, um grau não inclua necessariamente um outro grau, um projeto pode situar-se entre graus, estando mais propenso para um determinado grau sob um aspecto e para outro grau sob outro, já que os fenômenos não são rigorosamente homogêneos e as iniciativas nem sempre constituem um sistema unitário”(SILVA, 2005, p. 457).

Desse modo, pode ser destacado que o GD é perpassado por esses três graus de democracia digital, ao disponibilizar importantes informações para a participação e colher opinião pública, gerando, enfim, uma maior interação entre a esfera governamental e a esfera civil.

3. Avanços e desafios do Gabinete Digital

“As sociedades mudam através do conflito e são administradas por políticos. Uma vez que a Internet está se tornando um meio essencial de comunicação e organização em todas as esferas de atividade, é óbvio que também os movimentos sociais e o processo político a usam, e o farão cada vez mais, como um instrumento privilegiado para atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar. O ciberespaço torna-se um terreno disputado” (CASTELLS, 2003, p. 114).

O GD, bem como o conjunto de ações de estímulo à participação implementado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, propiciam que sejam criadas as condições para transformar o Estado em um laboratório de experiências democráticas – conectadas à estratégia de governo e às políticas de desenvolvimento –, além de compreender a finalidade do serviço público.

O esgotamento dos modelos de administração pública das últimas décadas, as mudanças de paradigmas, as reformas e processos de gestão não podem ser pensados sem levar em conta a necessidade de um novo adensamento político que recupere o déficit social, estimule a cidadania e a emergência da sociedade civil. Nesse sentido, o Governo gaúcho vem colocando em prática que a democracia digital pode ir além da transparência e ser um instrumento para favorecer a aproximação dos representantes com os cidadãos para além do período eleitoral.

Face ao exposto, podemos considerar que a experiência política organizada pelo Executivo do Rio Grande do Sul favorece os requisitos básicos para uma democracia, conforme apresentado no texto “Internet e participação política” (2007), de Wilson Gomes. São eles: a disponibilização de informações para que os cidadãos possam tomar decisões mais qualificadas; a participação dos cidadãos nos debates públicos e nos processos de formação da opinião pública, construindo sua própria opinião e decisões políticas; a liberdade política, com meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em eventos e atividades políticas; as oportunidades para interagir com seu representante e para dele cobrar explicações e prestações de contas no interstício eleitoral.

A iniciativa de participação digital analisada traz alguns avanços frente às dificuldades apresentadas por Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (2010, p. 127-128), a saber: “certa indisposição da instituição em fazer uso dos *media* digitais a fim de fortalecer a interação política dos cidadãos com o governo”; “a pouca importância que o governo concede ao aperfeiçoamento da participação dos cidadãos através da internet”; “os mecanismos ofertados para promover o envolvimento político dos usuários no *website* não são satisfatórios devido a problemas relacionados à falta de estrutura e de pessoal para administrar recursos interativos”.

O *site* traz uma declaração do governador do Estado do Rio Grande do Sul Tarso Genro, afirmando que valoriza muito a participação em rede porque acredita tratar-se de opiniões que provavelmente não receberíamos por outros canais e que “esta é mais uma oportunidade para a população participar na definição das políticas públicas” (GABINETE DIGITAL, 2011d).

Podemos, com isso, constatar que o GD já conseguiu avançar nos dois passos fundamentais considerados por Francisco Paulo (2010, p. 132) para “fazer funcionar a engrenagem participativa em âmbito institucional”: 1) “obter o comprometimento das instituições representativas”; e 2) “convencer os representantes a considerarem os cidadãos como pares tanto na discussão quanto na formulação de políticas públicas”. Resta ainda buscar superar outra dificuldade que tem a ver “com o cultivo dos ‘corações e mentes’ dos cidadãos e com o fortalecimento de seu senso de responsabilidade cívica e de sua competência política”. Dizendo de outro modo: “apenas por meio do reforço de sua credibilidade, representantes e instituições políticas podem esperar que os cidadãos se sintam confortáveis e estimulados a tomar parte de modo decisivo no processo político” (MARQUES, 2010, p. 132).

A plataforma digital tem potencial para contribuir fortemente para que o Governo evolua no campo da participação social, propiciando o avanço da inclusão da sociedade no processo decisório e o aprimoramento dos canais de diálogo do representante com seus eleitores, o que pode, inclusive,

influenciar no comportamento eleitoral daquela comunidade. Como assevera Castells,

“Na co-evolução da Internet e da sociedade, a dimensão política de nossas vidas está sendo profundamente transformada. [...] A Internet encerra um potencial extraordinário para a expressão dos direitos dos cidadãos e a comunicação de valores humanos. Certamente não pode substituir a mudança social ou a reforma política. Contudo, ao nivelar relativamente o terreno da manipulação simbólica, e ao ampliar as fontes de comunicação, contribui de fato para a democratização. A Internet põe as pessoas em contato numa ágora pública, para expressar suas inquietações e partilhar suas esperanças. É por isso que o controle dessa ágora pública pelo povo talvez seja a questão política mais fundamental suscitada pelo seu desenvolvimento” (CASTELLS, 2003, p. 135).

O grande desafio do campo político está em adaptar-se constantemente, a fim de acompanhar as mudanças sociais e das novas tecnologias de comunicação, mantendo o alto padrão de profissionalização no gerenciamento da informação e no desenvolvimento de ferramentas de participação popular. Tendo em vista que, conforme observa Marques (2010, p. 135), para promover a participação dos usuários não basta apenas a simples oferta de dispositivos de e-participação, “o fortalecimento da participação política é uma tarefa complexa e requer a consideração de uma variedade de atividades, circunstâncias, agências e atores políticos”. Assim, tendemos a concordar com a citação de Peter Dahlgren feita por Wilson Gomes:

“a questão hoje não é tanto como a internet vai mudar a vida política, mas, sobretudo, o que pode motivar mais pessoas a ver-se como cidadãos de uma democracia, a envolver-se na política e – para aqueles que têm acesso – a empregar as possibilidades que a rede ainda oferece. Algumas respostas deverão ser encontradas na própria rede, mas a maioria reside nas nossas circunstâncias sociais” (2001, p. 53) (GOMES 2008, p. 326).

Referências

- CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet – Reflexões sobre Internet, negócios e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- _____. *A sociedade em rede*, v. 1. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GABINETE DIGITAL. O que é o Gabinete Digital? Disponível em: http://antigo.gabinetedigital.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=57. Acesso em: 11 nov. 2011. Porto Alegre, 2011a.
- _____. Décima edição da Interiorização acontece no Município de Cacequi. Disponível em: <http://antigo.gabinetedigital.rs.gov.br/especial.php?pagina=agenda>. Acesso em: 11 nov. 2011. Porto Alegre, 2011b.
- _____. Gabinete Digital lançará nova forma de participação no próximo mês. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/29>. Acesso em: 11 nov. 2011. Porto Alegre, 2011c.
- _____. Governador quer saber a sua opinião para melhorar a saúde pública. Disponível em: <http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/315>. Acesso em: 11 nov. 2011. Porto Alegre, 2011d.
- GOMES, Wilson. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. 2004. In: SILVA, Sivaldo Pereira da. *Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras*. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v11n_2/26422.pdf. Acesso em: 12 nov. 2011.

- _____. Internet e participação política. In: _____ e MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Editora Paulus, 2008.
- _____. Democracia Digital: que democracia? In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política. UFMG, Belo Horizonte, 5-7 dez. 2007.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 12 nov. 2011.
- ONU. UN E-Government Survey 2008 – From E-Government to Connected Governance. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2011.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v11n_2/26422.pdf. Acesso em: 12 nov. 2011.

Carta de Porto Alegre

A XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa realiza-se em Porto Alegre no ano em que se completam vinte anos da Eco 92 e às vésperas da Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

O tema da XII Conferência do OIDP - Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas – conecta-se, portanto, ao desafio mais urgente da humanidade, que é, por meio da participação cidadã, ressignificar o padrão de desenvolvimento dos países e de suas cidades, tornando universalmente aceito o paradigma que se sustenta na democracia, na liberdade, nos direitos humanos, na inclusão social e no equilíbrio ambiental.

Vivemos um período paradoxal: de um lado, a maioria dos povos sofre as consequências de um modelo de desenvolvimento esgotado, que desde 2008 causa desemprego, fome, fechamento de empresas e falência de Estados Nacionais.

A crise americana espalhou-se pela maioria dos continentes e hoje é de tal monta que ameaça o futuro da Zona do Euro, a sobrevivência humana na África, enfraquecendo a confiança e a coesão social em milhares de comunidades. Origem da tragédia, o capital financeiro se reorganiza novamente como credor dos governos em crise.

Por outro lado, a crise mundial faz emergir energias criativas nas ruas de dezenas de países. Em verdade, as Primaveras Árabes, os Indignados Europeus, os diversificados Occupy, não só derrubam governos, mas exigem a devolução do espaço público, para que eles possam reinventá-lo. A cocriação de uma nova democracia e, sobretudo, de novas instituições, é escrita por milhares de mãos na agenda política do século XXI.

Não é outra a realidade nas cidades, em permanente crise social e ambiental, onde os modelos de urbanização excludente entram num círculo vicioso com a especulação fundiária, tornando a gestão do território subordinada à acumulação da renda e não contribuem à melhoria da qualidade de vida dos habitantes. As grandes transformações urbanas tornaram-se, com muito mais força do que no passado, parte deste jogo perverso. A ressignificação deste modelo de desenvolvimento torna-se, portanto, imperiosa, dentro de um projeto político global ainda a ser cocriado pelas sociedades.

A XII Conferência do OIDP, realizada entre os dias 11 e 13 de junho, sustentada nos debates e conversas desenvolvidas por atores sociais,

acadêmicos, autoridade locais, técnicos, estudantes, ao longo dos seus trabalhos e em experiências, algumas já consagradas e outras emergentes nas cidades, oferece alguns caminhos:

1) Reafirmar o compromisso com as diferentes formas de democracia participativa como meio de enfrentar a crise política, econômica e social e desenvolver novas formas de governança local.

2) Multiplicar Observatórios de Democracia Participativa nas cidades, que democratizem a informação e estimulem a produção do conhecimento, facilitando e tornando legível o diagnóstico da realidade social e contribuindo na construção de políticas públicas sustentáveis.

3) Estimular a criação de uma legislação afinada com um novo paradigma de desenvolvimento, que regule as fronteiras territoriais dos espaços público e privado, aponte áreas de interesse social e cultural, preservação ambiental etc, aproveitando a rica experiência do Estatuto da Cidade brasileiro.

4) Promover alianças sociais que possam cocriar espaços públicos de participação, que integrem as ações de formulação, planejamento, decisão de políticas públicas e privadas sustentáveis: orçamentos participativos, fóruns, conselhos, redes sociais colaborativas, etc. No caso de “espaços públicos de participação virtual”, estimular o desenvolvimento e uso de plataformas abertas.

5) Criar mecanismos que garantam a adequação das obras previstas em megaprojetos ao planejamento de curto, médio e longo prazo das cidades, respeitando os ritmos e os modos de vida locais.

6) Maior empenho na promoção de diferentes ferramentas culturais, que apoiem a capacidade dos processos participativos de se tornar atrativos para novas gerações e acessíveis às diferentes capacidades de elaboração cultural dos indivíduos.

7) Diante da emergência da participação cidadã, horizontal, em rede – virtual ou presencial – estimular os governos a desenvolverem políticas que integrem a educação, a cultura e a tecnologia, facilitando os processos criativos que se abastecem na retomada dos espaços públicos de participação, convivência e amizade pública.

Porto Alegre, 13 de Junho de 2012.

Todos os anos é realizada a Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP). No ano de 2012, coube a Porto Alegre organizá-la. A XII Conferência, cujo tema central foi “Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas”, reuniu atores sociais, estudantes, acadêmicos e pessoas interessadas no assunto, convidando-as a refletir e trocar experiências sobre as intensas transformações vividas pelas cidades e a necessária garantia de participação da população nesse processo de construção.

A Conferência representou uma oportunidade de refletir, dialogar, conhecer diferentes experiências, estabelecer e intercambiar contatos entre cidadãos, bem como entre líderes governamentais, gestores municipais, especialistas, Organização Não Governamentais (ONGs), acadêmicos e outros importantes atores sociais.

Importante aspecto da Conferência de Porto Alegre foi ter oportunizado um espaço para a apresentação de trabalhos e relatos acadêmicos ou profissionais. Dezenas de trabalhos, procedentes dos mais distantes locais e orientados pelas mais diversas perspectivas, foram submetidos à comissão organizadora, que envidou notável esforço para que todos pudessem participar daquele importante momento de reflexão.

O livro que o leitor agora tem em mãos constitui uma síntese dos artigos e relatos apresentados durante a Conferência.

O Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) é um espaço aberto a todas às cidades, entidades, organizações e centros de investigação que queiram conhecer, intercambiar e aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local para poder ter mais conhecimento sobre a democracia nos governos das cidades.

O OIDP objetiva se tornar um espaço de produção de conhecimento e de troca de experiências útil para as cidades que fazem parte da Rede. Desse modo assume o desafio de enveredar pelo caminho da reflexão em matéria de democracia participativa a nível mundial a fim de inovar e de recomendar políticas concretas às administrações públicas de todo o mundo, de preferência às administrações locais, e fazendo da troca de experiências a sua principal base de trabalho.

O OIDP - América Latina, alinhado à estratégia de colaboração e de descentralização do OIDP, tem como principal atividade aplicar os princípios e diretrizes da rede, em especial, a articulação local da rede, a produção e difusão de conhecimentos e estudos sobre a democracia participativa na América Latina.

