

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Samuel Steiner dos Santos**

**PLANO DIRETOR DE ITAJAÍ: DO DESENHO DA PARTICIPAÇÃO  
À PARTICIPAÇÃO SEM DESENHO**

**FLORIANÓPOLIS, 2008**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Samuel Steiner dos Santos**

**PLANO DIRETOR DE ITAJAÍ: DO DESENHO DA PARTICIPAÇÃO  
À PARTICIPAÇÃO SEM DESENHO**

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

**FLORIANÓPOLIS, 2008**

Tempo dos camaleões: ninguém ensinou tanto à  
humanidade quanto estes humildes animaizinhos.  
Considera-se culto quem oculta, rende-se culto  
à cultura do disfarce. Fala-se a dupla linguagem dos artistas  
da dissimulação. Dupla linguagem, dupla contabilidade,  
dupla moral: uma moral para dizer, outra moral para fazer.  
A moral para fazer se chama realismo.  
A lei da realidade é a lei do poder. Para que a realidade  
não seja irreal, dizem os que mandam, a moral deve ser imoral.

## AGRADECIMENTOS

Mãe, pai, Michelle, Léo, Johanna, João, Paulo e Pedro. Cláudia, Gabriel, Cícero, Antônio e Clarinha. Dona Bica e seu Caquinho, Carlota e Leonardo. Doroti e Cininho. Seu Seno, Dácio, Vera, Fabiano e Maíza, Peto, Gi e Caio, Daniel e Mari.

Billo, Fernando e Cris, Márcio e Lú, Vinícius e Dani. Ederson, Assis, Rico e Juci, Marcelo, Andréia, Luciana. Rafa e Illa, Seno e Jussara, Seu Amaro e dona Vilma, Alexandre e Cris, Nilo e Sandra, João e Regina, Renato e Carla, Juliana e Silas, Felipe, Gabriela e Ricardo, Graziela e Ricardo, Beto e Rosana, Nenén, Tanea e Felipe, Jair, Carol e Carlos, Valcioni e Ana, Teco e Miriam, Fabio e Zuca, Reinaldo e Velma. Ernesto e Juceli, Ricardo, Nílson e Marcos. Alessandra, André, Fernando, Noeli, Murad, Aline, Vanessa, Willian, Deise e Cleide. Júlia, Ana, Fausto, Ceretta, Louise e Gisele. Matheus, Cíntia, Ana Paula, Paulinho, Jasiel, Valdeir e pessoal da pós. Polette, Amarildo, Fê, Roberto, Camila, Daniel, Rossana, Elmir, Joaquim, Chico, Gabriel, Rafael, Luiz, Ricardo, Márcia, Simone, Vanessa e Luciana. Lise, Elisa, Sapo, Coelho, Guga, Pelaca, Giancarlo, Giovane, Marcelo e Ruan. Leonardo Leite, Djalma, Sandro, Michel, Vanio, Maurício, Michelin, Augusto, Jean e Marcelinho.

Tio Ci e tia Alaíde, tio Vadinho, Cláudia, Paulo, Carlinhos, Isabel, Silvana, Sérgio Murilo e Rita. Tia Alda, tia Traudi, tia Alice e tio Mingo, tio Uli e tio Wilson, tio Spitz e tia Helena, tia Berti e tio Gunter, tia Tereza e tio Arlindo, tia Ada e tio Ado, tio Rudi e tia Adélia, tio Egon e tia Marlene. Gisela, Nelson, Klaus, Helmut, Odo, Cristina, Tiago, Ester e Daniel, Richard, Ingrid, Marit e Anny, Nanda, Tati e Carol, Rafa e Chico, Aninha, Felipe e Hélio. Vera, Marcinha, Alexandra e Elpídio, Nino, Cris, Laurinha e Carol.

Carlão, Leila, Scheibe, Luiz Alberto, Marli, Arlete e Paulino.

Popini, Polette e Amarildo.

Gente da Terra, Tijuquera e Dazaranha. Festa da laranja, Mercado Público, Pinheira, Avaí, Ressacada e Sítio do Mané Paulo. Pirão, Anchova e Rancho de Amor à Ilha.

Ao comando Elson, Stella, Ana e Nicole.

Fabíola e Amã.

## RESUMO

A prática do planejamento urbano no Brasil passa, atualmente, por um período de redefinição marcado pela superação dos valores trazidos pelo planejamento modernista-funcionalista e a substituição, gradativa, por um planejamento baseado na justiça social e reforma urbana, através da busca pela solução dos problemas habitacionais, do combate à especulação imobiliária, da busca por uma maior oferta de solo urbano e, principalmente, pela democratização dos processos de tomada de decisão. Essa nova compreensão do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade indica uma mudança no enfoque dos planos diretores, que se configuraram como a expressão máxima do ato de planejar e gerir o urbano, passando de uma apreensão restrita de caráter físico-territorial para uma processual e política, de planejamento negociado e, por isso, conflituoso em sua essência.

Neste recente processo, no entanto, os métodos e práticas participativas permanecem obscuros e são guiadas por orientações gerais vindas destas esferas mais amplas do poder público. O que se percebe é que apesar das boas intenções e dos objetivos claramente definidos, existe uma dificuldade imensa de se instituir um processo pleno de participação social e, sobretudo, de decisões pactuadas, que mesmo existindo não garantem que o resultando final do processo tenha o efeito desejado de transformação da realidade social.

O processo de construção do Plano Diretor de Itajaí, bem como a inserção do município no contexto político, econômico e social do país apresenta especificidades que justificam uma análise da experiência deste seu novo modelo de planejamento, no sentido de colaborar para o entendimento, aprofundamento e avanço do processo de democratização do planejamento no Brasil. Neste sentido acreditamos a experiência de Itajaí tem importante contribuição a dar na análise crítica do conteúdo dessa nova estrutura democrática, por um lado questionando os limites, modificações e continuidades em suas práticas e, por outro, desvelando as intencionalidades encobertas pelo discurso conciliador da participação social.

## ABSTRACT

The practical of the urban planning in Brazil passes, currently, for a period of redefinition marked for the overcoming of the values presented for the modernism-funcionalism planning and the substitution, gradual, for a planning based on social justice and urban reform, through the search for the solution of the habitations problems, of the combat to the real estate speculation, of the search for the biggest one offers of ground urban e, mainly, for the democratization of the processes of decision taking. This new understanding of the urban planning from the “Estatudo da Cidade” indicates a change in the approach of the managing plans, that if had configured as the maximum expression of the act to plan and to manage the urban one, passing of a restricted apprehension of procedural physicist-territorial character for and a politics, of negotiated planning e, therefore inexact in its essence.

In this recent process, however, the methods and practical remain obscure and are guided by general orientations comings of these ampler spheres of the public power. What one perceives, however, is that although the good intentions and of the objectives defined clearly, it exists an immense difficulty of if instituting a full process of social participation e, over all, of decisions agreed to, that exactly existing do not guarantee that resulting final of the process has the desired effect of transformation of the social reality.

The process of construction of the Managing Plan of Itajaí, as well as the insertion of the city in the context politician, economic and social of the country presents differentiations that justify an analysis of the experience of this its new model of planning, in the direction to collaborate for the agreement, deepening and advance of the process of democratization of the planning in Brazil. This direction we believe the experience of Itajaí has important contribution to give in the analysis criticizes of the content of this new democratic structure, on the other hand questioning the limits, practical modifications and continuities in its e, for another one, discovering the scienters hidden for the whitewashing speech of the social participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 - Oito degraus da escada da participação cidadã de Arnstein (2002:36)
- Figura 2 - Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação
- Figura 3 - Localização do município de Itajaí
- Figura 4 - Evolução urbana de Itajaí
- Figura 5 - Proposta inicial do PD Itajaí segundo orientações do Ministério das Cidades
- Figura 6 - Os canais de participação social de Itajaí a serem articulados ao Plano Diretor
- Figura 7 - Metodologia para elaboração da Leitura Técnica
- Figura 8 - Canais participativos que conformaram a Leitura Comunitária em Itajaí
- Figura 9 - Principais demandas da população de Cordeiros, bairro popular de Itajaí
- Figura 10 - Exemplo de tratamento dos dados das reuniões da Conferência da Cidade
- Figura 11 - Processo de multiplicação conseqüente do Plano Diretor Escolar
- Figura 12 - Conflitos de uso do solo elaborado pelos técnicos para discussão no NGPD
- Figura 13 - A participação social externa ao NGPD
- Figura 14 - Atuação e comprometimento dos atores com o Plano Diretor de Itajaí 01/02
- Figura 15 - Compreensão em relação a atuação dos técnicos no processo do PD
- Figura 16 - Compreensão dos agentes envolvidos no PD em relação ao NGPD
- Figura 17 - A representatividade do NGPD
- Figura 18 - Presença dos membros nas reuniões do NGPD
- Figura 19 - Quantidade de presenças de cada membro nas reuniões do NGPD
- Figura 20 - Composição da parte governamental do NGPD
- Figura 21 - Outros aspectos limitantes na atuação do NGPD

**LISTA DE TABELAS**

- Tabela 2 - Os Métodos do Urbanismo (LACAZE, 1993: 20)
- Tabela 2 - As s abordagens atuais no campo do Planejamento Urbano (SOUZA, 2004)
- Tabela 3 - Processos de planejamento em três diferentes compreensões (SOUZA, 2000)
- Tabela 4 - Modelo de Análise para a Participação Popular (PINHEIRO, 2002:83)
- Tabela 5 - Critérios para avaliação dos processos participativos a partir de OIDP (2006)
- Tabela 6 - IBGE - Censos Demográficos 1960-2000 e Contagem da População 1996
- Tabela 7 - Cronograma inicial para elaboração do novo plano diretor de Itajaí
- Tabela 8 - Novo cronograma proposto para elaboração do Plano Diretor de Itajaí
- Tabela 9 - Levantamento das Reuniões do Orçamento Participativo
- Tabela 10 - Levantamento da estrutura da 1ª e 2ª Conferência das Cidades
- Tabela 11 - Reuniões do Ciclo de Palestras
- Tabela 12 - Quadro resumo da Escola Ariribá - informações extraídas dos questionários
- Tabela 13 - Representantes governamentais no NGPD
- Tabela 14 - Representantes não governamentais no NGPD
- Tabela 15 - Atividades inicialmente previstas para o NGPD
- Tabela 16 - Atividades efetivamente desenvolvidas pelo NGPD
- Tabela 17 - Conflitos de uso do solo elaborado pelos técnicos para discussão no NGPD
- Tabela 18 - Proposta de atividades e cronograma feita pela FURB
- Tabela 19 - Reuniões do Plano Diretor fora do NGPD
- Tabela 20 - Resultado das entrevistas e questionários aplicados sobre o PD de Itajaí
- Tabela 21 - Estrutura referencial de análise da participação social



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACII -	Associação Empresarial de Itajaí
AEIS -	Áreas de Especial Interesse Social
AGB -	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AMFRI -	Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí
AREA -	Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH -	Banco Nacional de Habitação
CELESC -	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CDL -	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CIAM -	Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna
CMU -	Comissão Municipal de Urbanismo
CPT -	Comissão Pastoral da Terra
CREA -	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CRECI -	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
FIESP -	Federação da Indústria do Estado de São Paulo
FMDU -	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Itajaí
FURB -	Universidade Regional de Blumenau
IAB -	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM -	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
MCIDADES -	Ministério das Cidades
MNRU -	Movimento Nacional da Reforma Urbana
NGPD -	Núcleo Gestor do Plano Diretor
OAB -	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG -	Organização Não-Governamental
OP -	Orçamento Participativo
PAC -	Programa de Ação Concentrada
PLANEPAR -	Organização de Planejamento Sócio-Econômico do Paraná
PNDU -	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PREZEIS -	Plano de Regularização de Zonas de Interesse Social
PROFAVELA-	Programa de Regularização de Favelas
SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SINDUSCON -	Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SPDU -	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
UNAMI -	União das Associações de Moradores de Itajaí
UNIVALI -	Universidade do Vale do Itajaí
V-Ambiental -	ONG Verdade Ambiental

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 Capítulo 01 – A DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: PLANOS DIRETORES E PROTRAGONISMO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	24
1.1 Urbanismo e planejamento urbano.....	25
1.2 A Institucionalização do planejamento urbano e seu viés tecnocrático, centralizado e apolítico.....	28
1.3 Tudo que é sólido se desmancha no ar.....	31
1.4 A democratização do planejamento urbano como resposta crítica.....	37
1.5 Os outros discursos e práticas atuais na área do planejamento urbano.....	47
1.6 A institucionalização do planejamento urbano.....	54
1.7 A importância do plano diretor no planejamento urbano.....	59
1.8 Plano Diretor e Ideologia.....	66
3 Capítulo 02 – A PARTICIPAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A CONQUISTA DA CIDADANIA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE.....	75
2.1 Conceitos correlacionados a participação social.....	76
2.1.1 A antítese sociedade civil e Estado.....	76
2.1.2 O conceito de esfera pública.....	84
2.1.3 Democracia e cidadania.....	88
2.1.4 Os limites da democracia no Brasil.....	94
2.1.5 Os movimentos sociais e associativismo civil.....	97
2.2 Aspectos da qualidade participativa.....	102
2.2.1 Razões da participação social – um projeto de autonomia.....	102
2.2.2 Sobre o planejamento e o implanejável.....	107
2.2.3 Democratiza a política.....	110
2.2.4 A participação social como conquista.....	119
2.2.5 Os indicadores de qualidade participativa.....	128

4 Capítulo 03 – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR DE ITAJAÍ: DO DESENHO À PRÁTICA.....	<b>137</b>
3.1 Um pouco sobre Itajaí.....	<b>138</b>
3.2 Histórico do planejamento urbano em Itajaí.....	<b>146</b>
3.3 O desenho da participação: discursos, metodologias e o desenho da participação no plano diretor de Itajaí.....	<b>156</b>
3.3.1 Articulações iniciais para o novo plano diretor.....	<b>156</b>
3.3.2 Discursos e metodologia inicial do plano diretor.....	<b>160</b>
3.3.3 Os canais participativos do plano diretor.....	<b>165</b>
3.3.4 A leitura técnica.....	<b>169</b>
3.3.5 A leitura comunitária.....	<b>174</b>
3.3.6 O Núcleo Gestor do Plano Diretor (NGPD).....	<b>197</b>
3.3.7 A mobilização social a partir do plano diretor.....	<b>212</b>
3.4 A participação sem desenho: os avanços e limites da prática participativa no plano diretor de Itajaí.....	<b>215</b>
3.4.1 Tempos sociais e tempos políticos: a centralidade do prazo.....	<b>215</b>
3.4.2 Tecnocracia, alienação política e participação social.....	<b>220</b>
3.4.3 Representatividade e legitimidade do NGPD e no plano diretor..	<b>227</b>
3.4.4 Articulação social: despolitização da esfera pública?.....	<b>238</b>
3.5 Perspectivas do planejamento urbano em Itajaí.....	<b>243</b>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	<b>250</b>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	<b>266</b>

Tempos de o que me importa, de o que se há de fazer,  
do é melhor não se meter, do salve-se quem puder.  
Tempo dos trapaceiros: a produção não rende, a criação  
não serve, o trabalho não vale.

Eduardo Galeano – O sistema/2

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a participação social no plano diretor de Itajaí. O conteúdo dessa frase, aparentemente sem conflitos, apresenta duas expressões que são hoje, provavelmente, as mais disseminadas e discutidas no campo do planejamento urbano: a participação social e plano diretor. A repercussão que desses temas não resultou, no entanto, na perda da grande parcela de imprecisão e controvérsia de seus conteúdos. Ambos os conceitos, que se aproximaram e se fundiram nos últimos anos, têm sido apreendidos e praticados de várias formas e têm servido para uma diversidade bastante grande de propósitos e intencionalidades. Na tentativa de tornar menos “nebulosa” essa relação, o presente trabalho se inscreve. Para tanto utilizamos a experiência de elaboração do plano diretor de Itajaí, aprovado em setembro de 2006.

Os planos diretores e a participação social conseguiram lograr uma grande aceitação, tanto no campo das políticas públicas e de atuação profissional quanto no ambiente acadêmico. Esses conceitos passaram a ser considerados “pontos pacíficos”, o que colaborou para que lhes fosse atribuído um valor virtuoso intrínseco: para que uma cidade possa se desenvolver adequadamente e resolver seus problemas, basta rogar por planos diretores participativos. Assim como ocorrera anteriormente com a técnica e o conhecimento científico, agora a participação social no plano diretor é tida como o elemento responsável por inscrever mudanças significativas na forma desigual de estruturação das cidades. Esta afirmação, apesar de estar fundamentalmente correta, possui um alto grau de indefinição que imputa ao plano diretor e à participação social um caráter absoluto que, efetivamente, não possuem.

Neste sentido, acreditamos na importância de analisar criticamente o conteúdo da nova estrutura democrática do planejamento urbano, questionando os limites, modificações

e continuidades nas suas práticas e desvelando as intencionalidades encobertas pelo discurso conciliador da participação social. Buscamos, pois, mais rigor e clareza no uso dessas expressões.

Os planos diretores foram instrumentos criados para intervir no processo de desenvolvimento da cidade, sobretudo em relação a seus atributos espaciais. Em quase oito décadas de existência, eles modificaram profundamente seu conteúdo, seus instrumentos e seus propósitos. A análise das modificações nos revela que o plano diretor mudou seu conteúdo, assim como mudaram as visões de mundo e as formas de leitura da realidade que lhes dão suporte.

Por muito tempo, sobretudo até a década de 80, a áurea da eficiência e funcionalidade dos planos diretores esteve associada ao conhecimento técnico e científico, que seriam responsáveis por proporcionar as respostas justas e soluções adequadas para os problemas da cidade. Para isso os planos diretores se revestiram de diagnósticos, fórmulas e instrumentos técnicos de planejamento, tentando enquadrar a cidade e seus processos sociais em uma estrutura rígida de ordenamento espacial, através do estabelecimento de parâmetros e normas de uso e ocupação do solo. Este processo, que podemos chamar de determinismo espacial, compreendia que o alcance de um padrão ótimo de desenvolvimento urbano e qualidade de vida das populações urbanas poderia ser alcançado pelo arranjo das formas espaciais – de infra-estrutura e edificações – e pela determinação de uma regulamentação urbanística eficiente.

Assim, os planos diretores assumiram forte discurso ideológico e removeram do planejamento todo o conflito, a ambigüidade e a subjetividade que é a essência do modo coletivo de viver em cidades. Como compreender, no entanto, que mesmo incapazes de alcançar seus objetivos, os planos diretores se mantiveram como o principal instrumento de intervenção de que dispõe o poder público para planejar e gerir as cidades? A resposta a esse questionamento nos leva a considerar que mais do que regular o desenvolvimento da cidade, os planos diretores serviram como instrumento de manipulação, conforme nos coloca ROLNIK (1997:13) *“sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural”*.

Na contramão desse processo, iniciou na década de 60, a articulação de alguns movimentos sociais urbanos que passam a questionar não somente o conteúdo tecnocrático e ideológico dos planos diretores, mas também as formas desiguais de estruturação das cidades e de acesso ao aparelho de Estado. Esses movimentos de caráter contestatório foram agrupados sob o nome de “movimento da reforma urbana”, que posteriormente seria responsável por estruturar um movimento articulado em nível nacional, o “Movimento Nacional da Reforma Urbana” (MNRU). Um maior detalhamento do processo será apresentado no primeiro capítulo da dissertação, no entanto, cabe ressaltar que o MNRU procurava inserir novas formas de organização do poder e de democratização das políticas públicas e, mais especificamente, das políticas de desenvolvimento urbano. Questionava-se não somente o conteúdo dos planos, mas, sobretudo seus processos de tomadas de decisão, que não deveriam mais estar restrito aos técnicos do planejamento, mas deveriam ser levados ao debate público.

A democratização do planejamento urbano deveria, como princípio, possibilitar a inserção dos segmentos urbanos que estiveram tradicionalmente ausentes das discussões sobre a cidade, em um processo contínuo de capacitação política e educação cidadã da população.

Em um caminho tortuoso, a participação social alinha-se aos planos diretores, que não mais compreendidos exclusivamente como instrumentos de regulamentação físico-territorial, absorvem um caráter eminentemente processual, de planejamento negociado e conflituoso na essência. Nos valores trazidos pelo movimento da reforma urbana, o plano diretor, além de processo político, é também instrumento pedagógico, pois deve possibilitar espaços de construção e prática da cidadania, espaços que trabalhem na formação de uma população crítica, ativa e politicamente engajada.

Como marco importante, a Constituição Federal de 1988 abre espaços para a institucionalização da participação social através de espaços pioneiros de articulação entre a sociedade civil e o Estado e, também, por plantar as primeiras sementes do Estatuto da Cidade, através dos artigos 182 e 183. A lei 10.257/2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, formaliza muitas das reivindicações dos movimentos populares, sobretudo, no que tange a busca pela função social da cidade e a democratização da gestão urbana. Seria o

Estatuto da Cidade o responsável por amarrar, legalmente, o plano diretor à participação social: ao primeiro transferindo a responsabilidade de ser o instrumento básico da política urbana e, à segunda, atribuindo a função de tornar exeqüível esses planos diretores, através da formação de uma base social ampliada que sustentasse o seu conteúdo.

Até o ano de 2001, as principais discussões estavam sendo travadas na maior parte em grandes metrópoles brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro) e em algumas poucas cidades onde a administração pública estava mais comprometida com os valores progressistas dos movimentos sociais urbanos (Porto Alegre, Santo André e Recife, entre algumas outras). Estes poucos municípios foram responsáveis por iniciativas pioneiras de gestão democrática e de aplicação de instrumentos de reforma urbana, que serviram de fundamento para o Estatuto da Cidade. Foi o Estatuto da Cidade que, em seu art. 50, obrigou todos os municípios que não possuíam planos diretores participativos a fazê-lo no prazo limite de cinco anos a contar da data de aprovação da referida lei.

Podemos afirmar que o art. 50 representou a vontade de trazer para a centralidade das políticas públicas urbanas a discussão sobre os planos diretores, o que, como veremos no decorrer da pesquisa, foi o principal fator que condicionou a elaboração do novo plano diretor de Itajaí. No entanto, destacamos um fato que consideramos fundamental: os planos diretores, apesar de duramente criticados, principalmente pela academia e alguns segmentos mais politizados de profissionais e sociedade civil, mantiveram-se como o principal instrumento institucional de planejamento e gestão urbana. Foi mudado o seu conteúdo, que deveria agora absorver a participação social e os instrumentos progressistas disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, mas sua imagem de eficácia virtuosa parece não ser questionada.

Os planos diretores e a participação popular afirmam-se, portanto, como os principais ingredientes para a busca de uma outra realidade nas cidades brasileiras. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a centralidade da participação social e do plano diretor é reforçada através do lançamento de programas de apoio institucional, técnico e financeiro, que objetivavam auxiliar os municípios a cumprir o que era exigido na lei. Assim, a discussão sobre planos diretores participativos, que estava amadurecida - somente em poucas cidades, é repassada como forma de obrigatoriedade legal a mais de mil

e oitocentos municípios espalhados por todo o território nacional, que a partir de então precisavam elaborar planos diretores, agora com um novo ingrediente: a participação social.

A democratização do planejamento urbano vem acompanhada por uma reforma institucional marcada pela descentralização das políticas públicas e o fortalecimento da instância local, os municípios, como campo privilegiado de atuação dos agentes sociais. A reforma institucional se aprofunda a partir da esfera federal e se reproduz no plano local, materializando novas formas e possibilidades de arranjos de poder.

Em Itajaí, a repercussão desta discussão se dá, inicialmente, somente em nível institucional. O plano diretor e a participação social não eram em 2003 – período das primeiras articulações do novo plano diretor municipal – reivindicadas e nem sugeridas pela população. Existiam apenas alguns poucos fóruns específicos, como os conselhos municipais, onde articulação entre o poder público e a sociedade civil estava formalizada. No mesmo sentido, não haviam em Itajaí movimentos sociais consolidados de contestação às formas de planejamento e gestão do município, a não ser iniciativas esparsas de alguns grupos mais ligados à proteção dos recursos ambientais.

Em um esforço de dedução, poderíamos compreender que situação semelhante a de Itajaí foi vivida por centenas de prefeituras pelo país. A ausência da base social que sustentasse as ações do plano diretor e de referenciais para esta nova estrutura democrática fez que os planos diretores e a participação adquirissem conteúdo tão maleável, que, sobre a égide dos planos diretores participativos, se estruturaram experiências tão diversas quanto contrastantes. O discurso da participação social, por sua grande repercussão social, foi amplamente difundido e utilizado, o que serviu para encobrir as mais diferentes práticas e intencionalidades, abraçando desde experiências participativas legítimas<sup>1</sup>, até aquelas onde a participação foi elemento meramente formal.

Em muitos casos, a nova estrutura institucional não significou efetivamente uma democratização, já que não possibilitou o equilíbrio de poder no interior das esferas públicas. Da mesma forma, a nova estrutura institucional não tem conseguido vencer o desafio de inserir as parcelas da sociedade que tradicionalmente foram colocadas à margem

---

<sup>1</sup> A compreensão do conteúdo que diferencia as experiências participativas legítimas das demais será dada no decorrer da dissertação.



dos processos políticos, reproduzindo os mesmos valores de autoritarismo e patrimonialismo historicamente presentes na sociedade brasileira. O modelo de “gestão participativa” assumida pela administração pública e disseminada em grande parte das cidades brasileiras parece trabalhar para camuflar a manutenção da mesma lógica desigual de estruturação da cidade e da sociedade.

A gestão democrática apresenta, em muitos de seus aspectos, um caráter ambíguo, já que a criação e multiplicação dos canais de participação têm contribuído para uma desmobilização social. Essa afirmação está baseada na verificação de que inúmeros canais participativos criados, quando não esvaziados, são preenchidos pelos mesmos interlocutores, modificando muito pouco as relações de poder historicamente construídas nas políticas urbanas. Algumas lideranças sentem-se sobrecarregadas por acumularem diferentes representações, seja nos conselhos sociais diversos (saúde, educação, habitação, assistência social, entre tantos outros), seja nos demais canais participativos temporalmente mais restritos, como as audiências públicas, os fóruns de discussão, as reuniões vinculadas ao plano diretor e políticas habitacionais, por exemplo.

Junta-se a isso um ambiente de decepção e desconfiança com relação à política partidária, com os resultados das administrações públicas, sobretudo aquelas que estruturaram seus discursos sobre valores democráticos e populares. As freqüentes promessas não cumpridas de transformação das condições de vida e de cenários de justiça social traduzem um momento em que a prática participativa efetiva não se realiza, sobrepondo-se uma condição de inércia generalizada.

A crescente diferenciação social, as formas díspares de acesso à cidade, as relações viciadas entre Estado e sociedade civil baseadas na cooptação e no clientelismo fazem com que parcelas significativas da população urbana, antes de terem ações ativas de defesa de sua cidadania, tenham que lutar pela reprodução da vida cotidiana em seus aspectos mais básicos.

A prática do planejamento e da gestão urbana no Brasil atual enfrenta este dilema: o desafio de transformar participação social institucionalizada em um instrumento efetivo de democratização do planejamento, onde sejam explicitadas as contradições presentes na cidade, conformando uma arena pública e acessível de discussão e de atuação política. A

formação dessa esfera pública passa, necessariamente, pela capacidade da sociedade, em toda a sua diversidade, de ocupar os espaços disponíveis ou de exigir a construção de outros canais quando julgar necessário.

Insere-se nesse contexto a nossa pergunta de pesquisa: *de que forma o processo de elaboração do novo plano diretor de Itajaí representa uma prática efetiva de participação social e uma alteração do conteúdo do planejamento urbano em relação às práticas anteriores?* Para responder a questão, procuramos focar o processo e não os produtos, ou seja, a forma com que a participação foi trabalhada na experiência de Itajaí: seus objetivos, metodologia e repercussão social. Não nos preocupamos em discutir o conteúdo do plano diretor, tampouco seus instrumentos de planejamento e gestão – a legislação urbanística – mas somente a forma como a participação social foi inserida no processo.

Tendo em vista a profusão de planos diretores ocorrida nos últimos anos, a grande tarefa que se coloca no momento é fazer um esforço de síntese dos processos, buscando avaliar seus avanços, retrocessos e permanências. Acreditamos que a experiência do plano diretor de Itajaí é importante objeto de análise das dificuldades e possibilidade que se impõem aos processos participativos no campo do Planejamento Urbano. Assim, justificamos a presente pesquisa na necessidade de diálogo entre as experiências desenvolvidas: na busca de pontos pacíficos e na confirmação de métodos e ações que sirvam de reflexão e aperfeiçoamento para a construção efetiva de espaços públicos de discussão. Serão estes espaços, gradualmente construídos, que orientarão os caminhos pelos quais deverão trilhar o planejamento urbano em sua nova estrutura, agora politizada e democrática.

Compreendemos que essa nova estrutura requer também a construção de relações entre diversos campos disciplinares, colaborando na atuação de pesquisadores, técnicos e teóricos em geral.

Este trabalho utiliza valores trazidos pelo movimento da reforma urbana, confiando à participação social a responsabilidade de ser instrumentos de transformação, tanto da prática do planejamento quanto dos processos políticos e decisórios que envolvem a produção cotidiana do espaço urbano. Compreendemos que a discussão coletiva, caso tenha como objetivo equilibrar a arena pública de discussão a partir da inserção de segmentos

sociais excluídos dos processos políticos, pode trabalhar efetivamente na inversão dos valores que caracterizam as formas desiguais de acesso à cidade no Brasil. Por outro lado, a participação social descolada desses princípios, servirá somente para camuflar outras intencionalidades, reproduzindo as tradicionais práticas elitistas de planejar e gerir os espaços urbanos. Existe, portanto, um “abismo” que distancia o discurso das práticas participativas, espaço que deve ser gradualmente preenchido com um trabalho de amadurecimento das práticas, métodos, conceitos e referenciais que impossibilitem o uso irresponsável e alienado da participação social e do planejamento urbano.

A presente pesquisa tem como objetivo principal, portanto, *investigar a participação social na elaboração do novo plano diretor de Itajaí*, estabelecendo conexões com os discursos e práticas anteriores e atuais em planejamento urbano e buscando compreender os principais entraves e possibilidades à efetivação de canais participativos autênticos. Como objetivos específicos, temos:

- Analisar as metodologias, formas e intensidades de participação no processo de elaboração do plano diretor de Itajaí;
- Analisar as ações empreendidas pelos administradores públicos em relação à gestão territorial do município;
- Analisar os limites e condicionantes na ação dos técnicos ou profissionais do planejamento urbano no processo de elaboração do plano diretor de Itajaí;
- Desenvolver indicadores para análise da participação no desenvolvimento das atividades na construção do plano diretor de Itajaí;
- Possibilitar o intercâmbio de informações entre as novas experiências participativas em planos diretores, a partir da leitura crítica do processo ocorrido em Itajaí.

Assim, adotamos alguns procedimentos científicos, o que não significa, no entanto, uma compreensão de ciência como receitas rígidas ou regras inflexíveis, onde o correto manuseio de “ingredientes” seria responsável pelo descobrimento de verdades ou certezas científicas.

(...) o que sei? Minha resposta é clara: muito pouca coisa (...)A visão clássica associava ciência a certeza. A suprema glória da razão humana

parecia ligada à possibilidade de atingir certeza. Muito pelo contrário, creio que a idéia de certeza conduz a contrações(...) (ALVES, 1993:188)

Não buscamos, pois, certezas, regras e metodologias irrefutáveis. Nossa atitude frente ao desafio de interpretar o objeto de pesquisa - utilizando para isso de um “método científico” - é buscar afinar nossa percepção e nossa capacidade de manusear e compreender os fatos e informações, relacionando-as aos conhecimentos pré-existentes e questionando valores absolutos. Essa postura nos parece ainda mais adequada quando temos como objeto de pesquisa a participação social, conceito cuja definição é tão difícil quanto múltipla - de acordo com o ponto de vista e o enfoque dado - e tão “escorregadia” quanto dinâmica – de acordo com as mudanças imputadas pelos processos sociais. Acreditamos que o procedimento científico deve estar contido no rigor e no cuidado na apreciação das informações, na busca de aprofundar o conhecimento em relação ao objeto, no exame empírico tão detalhado quanto possível e na combinação das diversas escalas temporais e espaciais relacionadas ao tema.

Um planejamento crítico, portanto, como pesquisa científica aplicada que é, deve, por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando “ultrapassá-lo” ao interrogar o não interrogado e duvidar de certezas não questionadas. (SOUZA, 2004:187)

Neste sentido, a estrutura de pesquisa e a leitura que realizamos do objeto é uma dentre outras alternativas possíveis: por mais escrúpulos que tivermos na apreciação de determinadas informações, elas sempre conterão um conteúdo intrínseco de subjetividade, já que a investigação, a análise e a dissertação dos resultados são produtos de ação intelectual, e toda ação intelectual está condicionada a:

(...)uma combinatória de experiências, de informações, de leituras, de imaginações. Cada vida é uma enciclopédia, uma biblioteca, um inventário de objetos, uma amostragem de estilos, onde tudo pode ser continuamente remexido e reordenado de todas as maneiras possíveis. (CALVINO, 1993:138)

Compreendemos, no entanto, que a atividade científica não pode prescindir de uma parcela de pragmatismo, que deve estar presente, sobretudo, na conformação de uma metodologia inicial de pesquisa, que sem imobilizar a dinâmica de construção da investigação, deve orientar e otimizar as atividades para que a pesquisa possa lograr resultados e alcançar os objetivos propostos. Essa metodologia foi, portanto, uma estrutura

orientadora da investigação e não uma seqüência lógica e rígida de atividades, conforme pregam alguns modelos de manuais de pesquisa científica.

toute méthode qui encourage l'uniformité (...) impose un conformisme obscurantiste (...) mène à une dégradation des capacités intellectuelles et de la puissance d'imagination (...) elle détruit (...) le don le plus précieux (...) l'immense puissance d'imagination (...) nous constatons alors qu'il n'y a pas une seule règle, aussi plausible et solidement fondée(...) (FEYERABEND, 1979:46)

A estrutura orientadora da pesquisa foi baseada em cinco etapas principais, descritas a seguir:

**Etapa 1: Trabalho de campo inicial.** Acompanhamento do processo de elaboração do Plano Diretor de Itajaí, entre os meses de julho/05 e fevereiro/06, como membro da equipe de apoio técnicos do plano diretor de Itajaí. Nesta etapa foi levantada uma grande quantidade de dados e informações, além de impressões e percepções do pesquisador quanto ao objeto de estudo e a problemática apresentada.

**Etapa 2: Demarcação e investigação do problema e dos referenciais teóricos utilizados.** Etapa que correspondeu à elaboração de demarcações e ao estabelecimento do objeto a ser investigado e a consolidação dos referenciais teóricos principais da pesquisa. Realização de uma pesquisa dirigida, explorando as relações colocadas pelo problema da investigação, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o objeto de estudo: a participação social na elaboração do novo plano diretor de Itajaí.

**Etapa 3: Segundo trabalho de campo.** Com a aplicação de questionário e realização de entrevistas abertas e semi-estruturadas com os principais agentes envolvidos na construção do plano diretor, de forma a levantar suas percepções e, sobretudo, os discursos, interesses e ações estabelecidas no decorrer do processo. Nesta etapa foram aplicados trinta e dois questionários com agentes inseridos no processo: vinte e dois questionários aplicados a membros do núcleo gestor; quatro questionários aplicados aos técnicos de prefeitura e quatro questionários aplicados aos técnicos das consultorias contratadas (UNIVALI e

FURB). Oito entrevistas, sendo três entrevistas abertas (uma com o coordenador do plano diretor, uma com membro da equipe técnica da prefeitura e outra com um membro do núcleo gestor) e cinco entrevistas semi-estruturadas (uma com o vice-coordenador do núcleo gestor, uma com o coordenador da consultoria da UNIVALI, três com membros do núcleo gestor). Os questionários aplicados foram tabulados e transformados em dados estatísticos utilizados no terceiro capítulo da dissertação para sustentar determinados argumentos. As entrevistas buscavam agregar caráter qualitativo à análise, a partir da compreensão de agentes considerados importantes no processo.

**Etapa 4: Síntese - revisão das atividades desenvolvidas nas etapas anteriores.**

Correspondeu à organização das informações coletadas e verificação da consistência das mesmas e se elas responderam ou não as relações colocadas pelo problema de pesquisa.

**Etapa 5: Explicação dos resultados da investigação.** Correspondeu à fase conclusiva com a redação da versão final da dissertação contendo o processo e os resultados da investigação.

O fluxograma a seguir apresenta esta estrutura de uma forma mais didática:

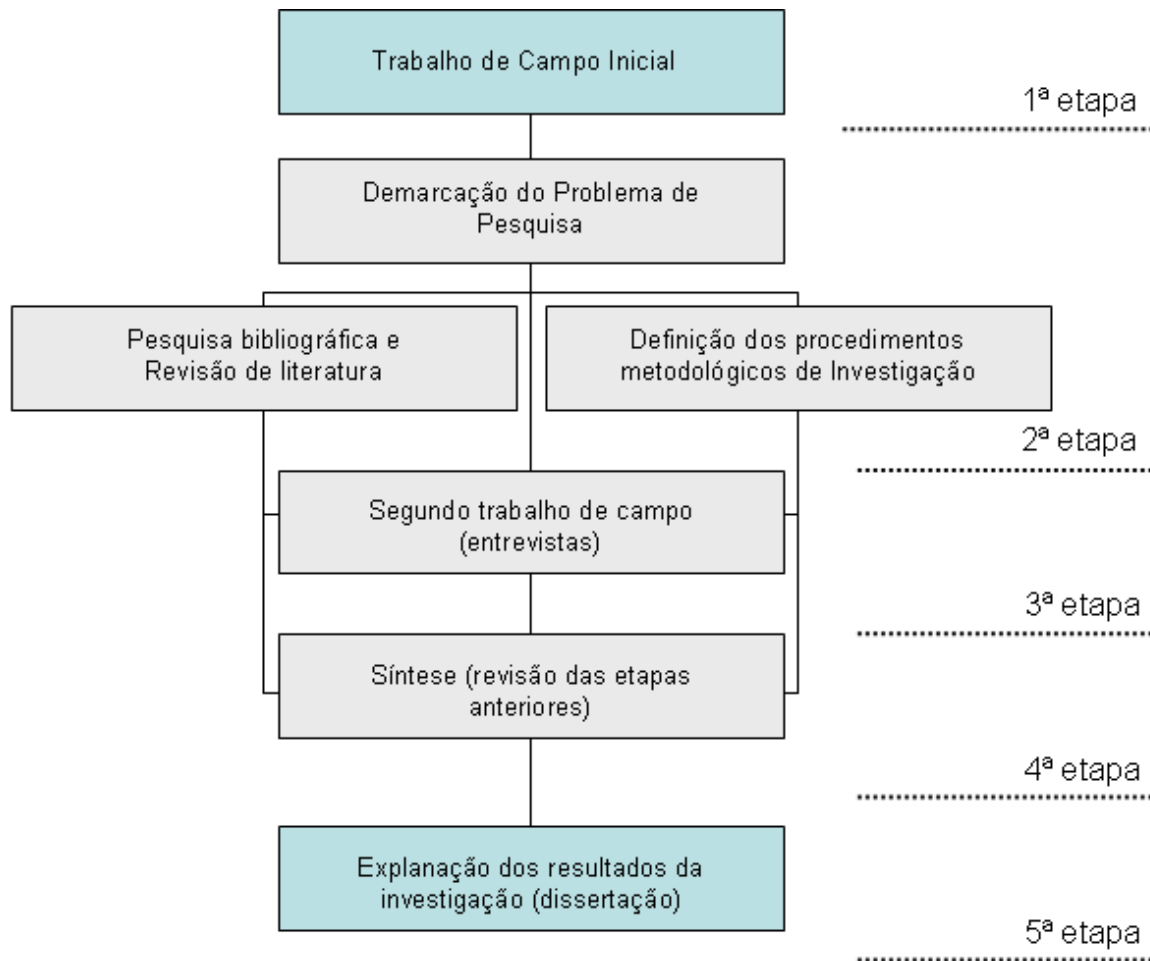


Figura 1 - Fluxograma das principais etapas da investigação (elaborado pelo autor)

O plano final de redação, contendo o resultado da pesquisa, foi pensado como seqüência lógica desta estrutura de investigação, fazendo com que a dissertação ficasse dividida em três capítulos:

- **Capítulo 01** – *A Democratização do planejamento urbano: planos diretores e o protagonismo da participação social.* Contextualização do planejamento urbano a partir de referências mais amplas de produção teórica, procurando articular diversas escalas e processos que condicionaram as transformações de seu conteúdo. Buscamos compreender os caminhos que levaram ao atual estágio de discussão política e democrática do planejamento urbano e dos planos diretores, enfocando a mudança dos conceitos, estruturas e instrumentos das formas passadas e atuais assumidas desse planejamento. Este capítulo busca, fundamentalmente, compreender de que forma o discurso da participação foi assumido no planejamento urbano de uma forma geral.
- **Capítulo 02** – *A participação como construção: possibilidades e limites para a conquista da cidadania no planejamento e na gestão da cidade.* Tem o objetivo de tornar mais claros os limites da pesquisa ao proporcionar uma leitura mais segura daqueles conceitos fundamentais envolvidos com o objeto de investigação. O capítulo está dividido em duas partes: (1) apresenta uma leitura dos conceitos-chave envolvidos com a participação social, tais como: democracia, esfera pública, estado, sociedade civil e movimentos sociais. A estrutura proposta busca construir um conceito de participação social. Será esse conceito que utilizaremos como base para a análise do processo participativo na elaboração do plano diretor de Itajaí; e (2) apresenta aspectos qualitativos da participação social, sobretudo, os conceitos de participação cidadã trabalhado por DEMO (1995, 1996a e 1996b) e participação autonomista de SOUZA (2004 e 2007).
- **Capítulo 03** – *Plano diretor de Itajaí: do desenho da participação à participação sem desenho.* O objetivo deste capítulo é articular os dois capítulos anteriores – que estabeleceram um referencial teórico sobre participação social e plano diretor – à experiência do plano diretor de Itajaí. Está também dividido em duas partes: (1) a



primeira de caráter descritivo, apresenta o município, seu histórico de planejamento e o processo de elaboração do plano diretor de Itajaí, desde sua concepção até a aprovação do Projeto de Lei na Câmara de Vereadores, levantando as metodologias empregadas, os canais de participação, os principais agentes envolvidos, a estrutura do poder local e os consensos e conflitos emergentes do processo; (2) de caráter mais analítico, apresenta aqueles aspectos que, segundo nossa compreensão, foram os principais condicionantes à prática participativa no processo de elaboração do plano diretor de Itajaí. A intenção foi fazer uma investigação sobre o processo, suas virtudes e contradições e suas rupturas e continuidades em relação às formas até então empregadas no campo da participação no planejamento urbano.

A estrutura de redação reflete nossa preocupação em reforçar a experiência participativa no plano diretor de Itajaí como o resultado de um longo processo de democratização e politização do planejamento urbano, que tem na participação social o elemento fundamental de diferenciação em relação às práticas anteriores. A investigação propõe, portanto, uma valorização da dimensão política do planejamento e da gestão urbana, sem negar a importância dos instrumentos técnicos e da atuação dos profissionais do planejamento. Compreendemos que o enfoque dado à relação entre participação social e plano diretor nesta pesquisa é a aceitação de que, mais do que objetos e estruturas físicas, a cidade é definida por ações e dinâmicas sociais.

A análise crítica do processo participativo do novo plano diretor de Itajaí deve levar em conta sua inserção no amplo e complexo movimento de discussão sobre os limites do planejamento urbano e as perspectivas de desenvolvimento das cidades no Brasil. O momento atual, além de confirmar os inegáveis avanços na ampliação das esferas de participação, deve também avaliar os evidentes obstáculos que se impõem à realização da prática participativa. Compreendemos que nesse processo de discussão e construção de novos referenciais, o aprofundamento da reflexão sobre o significado e o alcance dos termos como “participação popular” e “plano diretor” tem papel primordial, e é neste esforço que o presente trabalho se insere.

## **2. A DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: PLANOS DIRETORES E O PROTAGONISMO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O plano diretor de Itajaí pode ser compreendido como o resultado de um longo processo de democratização e politização do planejamento urbano, que tem na participação social o elemento fundamental de diferenciação em relação às práticas anteriores. Ele se insere em um movimento amplo e complexo de discussão sobre os limites e possibilidades do planejamento urbano e as perspectivas de desenvolvimento das cidades no Brasil.

A participação social que carrega a responsabilidade por modificar a atual lógica desigual de estruturação das cidades brasileiras, tem sido, assim como a racionalidade e a técnica dos planos anteriores, um grande conceito “guarda-chuva” que tem adquirido diferentes sentidos de acordo com as circunstâncias, com os agentes envolvidos, com os interesses postos em jogo.

Este primeiro capítulo traz alguns elementos teóricos que possibilitam ampliar a concepção da participação social no campo do planejamento urbano. Ele traz como pressuposto a compreensão do planejamento urbano como processo político e ideológico, o que substitui os modelos que tinham o planejamento como instrumento técnico e científico, de competência restrita dos especialistas e, por isso, livre de contradições e conflitos.

A da crença na capacidade da técnica em alterar a dinâmica de estruturação das cidades, base ideológica dos planos diretores ainda vigentes em muitas das municipalidades, foi substituída pela crença em que a participação social é elemento suficiente para garantir um futuro de equilíbrio sócio-espacial das cidades. Troca-se, portanto, uma crença por outra, muitas vezes sem questionar o conteúdo, não somente quantitativo, mas, fundamentalmente, qualificativo dessa participação.

A busca pela compreensão do conteúdo político e ideológico do planejamento urbano baseia-se na análise da dinâmica das relações sociais e, principalmente, nas formas como se estruturam e se manifestam as relações de poder no interior destas relações sociais. O princípio contido nessa compreensão do planejamento é o de que, assim como

coloca SOUZA (2007), mais do que gerir coisas, planejar uma cidade significa, acima de tudo, planejar e gerir relações sociais.

Percorreremos os caminhos da democratização e politização do planejamento, analisando as diferenças principais entre os conceitos, estruturas e instrumentos das formas passadas e atuais assumidas pelo planejamento urbano, principalmente em uma de suas ferramentas básicas que é o plano diretor.

## **2.1 Urbanismo e Planejamento Urbano**

O planejamento urbano se apresenta como disciplina acadêmica e como método de atuação nos processos de estruturação, apropriação e reprodução do espaço urbano. Essas duas apreensões são indissociáveis, já que o planejamento urbano como disciplina acadêmica preocupa-se com a perspectiva científica, através de pesquisas aplicadas nas ciências sociais, cuja essência está justamente na relação entre a teoria (*logos*) e a prática (*práxis*). Para SOUZA (2004:89), a perspectiva científica do planejamento urbano deve ter como base duas premissas: 1) a pesquisa básica como preparação de propostas de intervenção e 2) a não subordinação vulgar da pesquisa aplicada a diretrizes políticas estabelecidas previamente, em detrimento da autenticidade pela busca da verdade. Para ele, a pesquisa básica em planejamento urbano compreende tanto a reflexão teórica, conceitual e metodológica sobre a natureza da dinâmica sócio-espacial, quanto o trabalho de campo empírico.

Apesar de complementares, ambas as apreensões se diferenciam já que o planejamento urbano como método de atuação no espaço urbano acaba fugindo da perspectiva científica, e reduzindo-se a um instrumento político de manipulação, praticado de acordo com as demandas de seus “clientes”. (SOUZA, 2004: 97). Assim, longe de defendermos uma neutralidade da pesquisa científica, acreditamos que a análise das mutações no campo do planejamento urbano e suas formas atuais de representação deva ser elaborada a partir de um rigor analítico, que mesmo sujeita aos valores e filtros ideológicos do pesquisador, procure examinar o problema a partir de diferentes ângulos.

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à diferenciação, enquanto disciplina, do planejamento urbano em relação ao urbanismo. Tanto o planejamento urbano

quanto o urbanismo são entendidos como o estudo do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, mas diferem notadamente no tocante às formas de atuação no espaço urbano. O urbanismo apresenta-se como uma parte do planejamento urbano mais ligada ao saber arquitetônico e de intervenção sobre a cidade, trabalhando conjuntamente com o desenho urbano e o projeto das cidades.

Já o planejamento urbano surge como disciplina baseada no conhecimento multidisciplinar do espaço urbano, entendendo a cidade a partir de seus processos sociais, na maioria das vezes conflituosos. O planejamento urbano surge, portanto, posteriormente ao urbanismo que se caracterizara como disciplina autônoma desde o século XIX.

Concordamos, desta forma, com a idéia trazida por SOUZA (2004) que coloca o planejamento urbano em um contexto mais amplo em relação às expressões urbanismo e desenho urbano. O planejamento urbano teve sua origem nas primeiras décadas do século XX, como crítica ao urbanismo e suas principais correntes de pensamento representadas pelas correntes culturalista e progressista, que polarizavam o debate sobre a cidade nesta época. Segundo RIZZO (1993), as concepções do urbanismo culturalista se antagonizam com aquelas do urbanismo progressista, mas ambas se baseavam em modelos idealizados de cidade.

A corrente culturalista considerava os produtos da revolução industrial de forma negativa, acreditando que a industrialização fora responsável pelo desaparecimento da estrutura orgânica das cidades, estrutura esta que fora construída no decorrer de vários séculos. Para essa corrente, a oposição idealista estava no retorno ao passado enquanto estratégia de reconquista das qualidades urbanas perdidas no processo de urbanização das sociedades industriais européias.

Já a corrente progressista defendia a solução dos problemas urbanos através da aplicação dos instrumentos disponibilizados pela revolução industrial: a técnica e a ciência, que se transformariam nos “remédios” para cidades “doentes”. Essa corrente era criticada por recusar a história dos processos sociais, negando-os como a verdadeira origem dos problemas urbanos. Consideravam que a tecnologia traria o desenvolvimento e que este seria responsável por sanar todos os problemas enfrentados pelas cidades.

Na disputa entre ambas as correntes, predominou a visão progressista que acabou por dar suporte conceitual e ideológico a grande parte do urbanismo praticado durante o século XX, inclusive no Brasil.

A corrente progressista, representada pelo Movimento Modernista em Arquitetura e Urbanismo, colocava o ato de planejar as cidades como matéria de ordem eminentemente técnica, que possuía uma neutralidade política inerente ao trabalho científico. Tal pensamento se formalizou com o trabalho dos CIAM<sup>2</sup> (Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna) e, especialmente, com a Carta de Atenas, que se constituiu em um verdadeiro manual seguido por grande parte da produção no campo do urbanismo até meados da década de 60 do século passado. Falaremos mais sobre os CIAMs e a Carta de Atenas no decorrer da dissertação.

Desta forma, o planejamento urbano como oposição ao urbanismo, trará uma nova forma de apreensão do fenômeno urbano, entendendo-o como processo histórico e permitindo, assim, o surgimento e desenvolvimento de metodologias de investigação fundadas sobre conhecimentos sociológicos, tecnológicos, econômicos e físico-espaciais (RIZZO, 1993).

KOHLSDORF (1985) coloca que o urbanismo contribuiu para o estabelecimento de um pensamento sobre a cidade, ao proporcionar a sistematização de conceitos e o exercício de uma prática reflexiva sobre o espaço. No entanto, o caráter idealista de suas principais vertentes acabou por colocar em xeque sua atuação e suas formas ideologizadas de representação da realidade. Para a autora, o surgimento do planejamento urbano permitiu significativos avanços no conhecimento sobre a cidade em diversas áreas acadêmicas, notadamente nas ciências humanas. Registrou-se o nascimento da Sociologia Urbana e das correntes interpretativas da Ecologia Urbana e da Escola de Chicago, estruturou-se uma abordagem econômica baseada nos escritos de Adam Smith. Dentro do pensamento geográfico absorveu metodologias de observação estritamente físicas e descritivas, as teorias dos lugares centrais, os métodos quantitativos, chegando-se a transdisciplinaridade de Milton Santos. Da mesma forma, abraçou contribuições advindas da Antropologia e da História, da Ecologia e das Ciências Exatas - como a Física, a Informática e a Matemática.

---

<sup>2</sup> Que apresenta as conclusões do IV CIAM.

A diferenciação entre planejamento urbano e urbanismo, que utilizamos no presente trabalho, é mais clara no contexto brasileiro, onde o urbanismo ao se alinhar academicamente à arquitetura reforça o seu caráter mais restrito, como instrumento de intervenção na realidade através do desenho urbano e do arranjo de formas espaciais. Já o planejamento urbano afirma-se como campo eminentemente multidisciplinar, presente na grade curricular de um grande número de cursos: arquitetura, geografia, engenharias, entre outros.

Internacionalmente, no entanto, essa diferenciação é menos nítida, já que reconhecemos em determinadas escolas e autores uma concepção bastante ampla do termo urbanismo, que se assemelha à noção que temos de planejamento urbano. Alguns destes autores, entre eles CHALAS (2001) e LCAZE (1993) foram utilizados como referenciais no decorrer da pesquisa e, por isso, em alguns trechos do trabalho a utilização do termo urbanismo deverá remeter a sua apreensão mais ampla.

## **2.2 A institucionalização do planejamento urbano e seu viés tecnocrático, centralizador e apolítico**

No Brasil, o rápido processo de urbanização ocorrido a partir das décadas de 1950 e 1960 potencializou os problemas urbanos e os desafios que as cidades deveriam enfrentar. Nesse momento, o planejamento urbano tornou-se o instrumento de ordenamento do crescimento das cidades, institucionalizando o tratamento dos problemas urbanos e, com isso, o próprio planejamento urbano. Segundo RIZZO (1993), a partir desse período, o planejamento passou a ser entendido como o resultado de um conhecimento racional que objetiva a tomada de decisões e de condução dos processos urbanos na direção de certas metas estabelecidas *a priori*.

Para KOHLSDORF (1985), a institucionalização do planejamento apresentou outra característica que marcaria a sua atuação nas décadas seguintes. Ao lançar mão do conhecimento acadêmico para que ocorresse o exercício do poder constituído, o planejamento urbano enfatizou estudos diretamente aplicáveis ao controle político dos processos sociais. Esse movimento do planejamento urbano ocorreu paralelamente ao

período do regime militar no país, que cria em 1964, o SERFHAU (Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo) e o BNH (Banco Nacional de Habitação) órgãos que institucionalizaram o planejamento urbano de acordo com os objetivos econômicos e as diretrizes da política nacional.

A principal característica do planejamento institucionalizado foi o discurso racionalista, baseado em conceitos de equilíbrio e estabilidade e da noção sistêmica, que marcam a permanência das idéias de desordem e controle subjacente às correntes utópicas do urbanismo do início do século. Segundo KOHLSDORF (1985), essa condição remonta as noções trazidas pelo Movimento Modernista, através das práticas progressistas do urbanismo de épocas anteriores.

Tal aspecto aproximou a prática do planejamento ao que SOUZA (2004) denominou de planejamento urbano regulatório, que corresponde ao período de atuação do chamado Estado do Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, que no Brasil durou até a década de 70. Nesse período, houve uma grande intervenção do Estado nos processos urbanos, caracterizando um planejamento centralizador e autoritário, de concepção tecnocrática. Nesse modelo, cabia aos técnicos e planejadores - únicos detentores de conhecimento e saber especializados-, a responsabilidade de fazerem diagnósticos e propor as soluções adequadas para os problemas urbanos.

Neste sentido, difundia-se a idéia de que o conhecimento técnico e a atuação dos profissionais do planejamento estaria acima dos interesses particulares, decifrando os interesses comuns sem a necessidade de ouvir aqueles que seriam os “beneficiados” de suas decisões.

Com a criação dos SERPHAU, do BNH, e de outros órgãos responsáveis por gerenciar e financiar o planejamento urbano das cidades, as décadas de 60 e 70 no Brasil marcaram um processo de planejamento urbano e regional jamais visto no território nacional, em especial na criação das regiões metropolitanas. Até esse momento, as práticas do planejamento no Brasil eram isoladas e mais voltadas à elaboração de planos urbanísticos para fins estéticos, de embelezamento e/ou sanitáristas. A partir de então, se consolidou um planejamento físico-territorial, tendo nas regiões metropolitanas os objetos principais de

atuação. O planejamento dessa época é, portanto, pioneiro já que representava, pela primeira vez na história, um programa nacional de desenvolvimento urbano.

Para SOUZA (2004) essa forma de conceber o planejamento depositou nos planos de ordenamento territorial a responsabilidade de solucionar os problemas urbanos, na busca da construção de “cidades ideais”. Foi o planejamento físico-territorial, a base de intervenção de planejamento urbano durante quase todo o século XX.

Tipicamente, trata-se de planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto - no estilo "a cidade x daqui a vinte anos"- funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas (quanto aos usos da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos, à provisão de áreas verdes e ao sistema de circulação). Trata-se de uma redução menos ou mais acentuada do planejamento urbano a um planejamento da organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo. (SOUZA, 2002:123).

Assim, o planejamento tornou-se um instrumento exclusivo de organização espacial, pressupondo um Estado forte e intervencionista, com pouca ou nenhuma participação social nos processos e buscando, sobretudo, controlar e disciplinar o mercado, o que tornou as cidades elementos funcionais ao modo capitalista de produção.

Mesmo que esses modelos, a partir da década de 70, passem a ser combatidos e substituídos por outras referências, e que o Estado passe a ter restringido sua força e seus instrumentos de intervenção na realidade social, a essência contida em grande parte dos planos diretores e legislações urbanísticas praticados ainda hoje nas cidades brasileiras guardam características marcantes dessa forma de conceber e planejar a cidade.

A crise do modelo tecnocrático, centralizador e autoritário faz surgir o que SOUZA (2004) chama de planejamento urbano pós-regulatório, que corresponde ao período atual, conhecido como neoliberalismo, onde se impõem os conceitos de Estado mínimo e mercado de livre concorrência. Esse novo referencial surge simultaneamente à ascensão dos movimentos urbanos e ao fortalecimento das organizações populares que passam, sobretudo nas grandes cidades brasileiras, reivindicar melhores condições de vida e maior justiça na distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.



### 2.3 Tudo que é sólido se desmancha no ar

Ao analisar o espírito da sociedade e da cultura dos séculos XIX e XX e revigorando a célebre frase de Marx e Engels do Manifesto Comunista – que dá título ao presente subcapítulo, BERMAN (1986) fornece elementos importantes para a compreensão do declínio da concepção modernista de cidade, baseado na racionalidade, na técnica e na ciência, e do fim, ou pelo menos a ausência temporária, dos modelos rígidos de referência no campo do urbanismo e do planejamento urbano.

No Brasil, a base ideológica de planejamento foi amplamente difundida nas mais diversas regiões, dando suporte conceitual a grande parte dos planos diretores elaborados pelas municipalidades. O técnico passou a ser protagonista e a concentrar em suas mãos as respostas aos problemas da cidade que, se devidamente regulada e organizada segundo padrões ótimos, ele veria, em pouco tempo, uma modificação profunda em sua estrutura e a diminuição das desigualdades sociais que corroía seus alicerces.

No entanto, as expectativas criadas não se tornaram concretas, e em grande medida os problemas presentes nas cidades só aumentaram. Este descompasso entre expectativas e os resultados efetivos fez com que o planejamento físico-territorial passasse a ter questionado os seus limites, assim como, de uma forma mais ampla, os discursos totalitários e os modelos de referência passassem a ser contestados - e até mesmo combatidos - nas ciências sociais em geral. É o momento que CHALAS (2001) denomina de “o fim das grandes narrações”:

não significa outra coisa senão a erradicação de um processo de produção ou de manutenção de fundamentos e perspectivas históricas graças ao qual se formavam na sociedade unanimidades e unidades sociais amplas e referenciáveis que alimentavam tudo tanto quanto elas se alimentavam da existência de pensamentos teóricos (...) o fim das unanimidades e das unidades sociais amplas e referenciáveis, e pouco a pouco, por uma espécie de demonstração às avessas ou recorrente, o fim de um sistema social erigido sobre a coexistência pacífica ou conflitante de pensamentos teóricos (...) CHALAS (2001)

A corrente modernista fundamentava-se, portanto, na razão, que representava a possibilidade de construção de uma nova lógica não mais assentada sobre valores morais e metafísicos que estruturaram a sociedade durante sua história. Substituíam-se a crença em

Deus pela crença na ciência, os valores cristãos-mediavais pela razão. O triunfo da razão e a crença, quase religiosa, de que a ciência possuía as respostas aos grandes enigmas da humanidade proporcionou um campo fértil para o florescimento das metanarrativas, ou, nas palavras de Chalas, das grandes narrações: discursos globais e totalizadores que organizavam e explicavam o conhecimento em suas múltiplas facetas, com a pretensão de oferecer unidades e unanimidades sociais, amplamente aceitáveis e referenciáveis.

Essas metanarrativas possuíam um conteúdo utópico positivista, pois postulavam construir uma nova sociedade ancorada na idéia de ordem e progresso e na quimera de que os homens, empurrados pela razão, caminhariam na direção da felicidade e da liberdade.

Com conseqüências nas mais diversas áreas do conhecimento, essa percepção positivista da realidade talvez ganhou maior projeção na área do urbanismo e do planejamento urbano. Muitos planejadores modernistas apresentavam uma visão totalitária de cidade e, para ela, concebiam um projeto único e também totalitário, de processos e formas fechadas, baseados no conhecimento técnico como expressão máxima da racionalidade humana.

Neste contexto, surgiram diversas correntes do urbanismo, procurando reorganizar os agrupamentos urbanos frente às novas perspectivas impostas pelo modo de vida moderno, pela introdução massiva das máquinas e a conseqüente dinamização da vida nas cidades. Os modelos, totalitários em sua essência, tinham como substrato a crença de que o espaço físico poderia moldar as relações sociais, bastando proporcionar cidades adequadas, segundo representações concebidas aprioristicamente e baseadas em referenciais teóricos de diferentes matizes ideológicas.

As primeiras décadas do século XX viram surgir importantes discussões técnico-científicas a respeito dos caminhos do urbanismo frente a estas novas perspectivas. A instância mais representativa deste momento foi os CIAMs, onde o debate se acirrava a fim de estabelecer quais seriam os princípios do “Urbanismo Moderno”. Nesse momento, era recorrente e quase pacífica a idéia de que caberia aos técnicos e, especialmente, aos arquitetos, a responsabilidade de indicar as soluções para o futuro das cidades e as formas possíveis de reorganização dos aglomerados urbanos.

Nestas circunstâncias, a arquitetura e o urbanismo ainda apareciam como áreas umbilicalmente ligadas, tanto que os primeiros CIAMs discutiram, entre arquitetos, a unidade mínima de habitação (II CIAM, 1929 - Frankfurt) e o desenvolvimento racional do lote (III CIAM, 1930 - Bruxelas). O produto mais destacado dos CIAMs e que teve maior repercussão para o campo do urbanismo e planejamento como um todo, foi a publicação da Carta de Atenas, em 1933. Esse documento preocupava-se em definir o conteúdo essencial do urbanismo moderno: construía conceitos, traçava diretrizes e definia as fórmulas que, segundo a pretensão de seus autores, deveriam ser o caminho mais curto para a construção de cidades saudáveis e, conseqüentemente, para a libertação do homem.

A Carta de Atenas pode ser considerada como um exemplo primoroso da construção de um discurso totalitário, uma metanarrativa. Seus preceitos representavam a crença na tecnologia, na ciência e na racionalidade como motores de uma nova estrutura espacial e social. O legado dessa carta produziu vigorosas raízes que foram amplamente disseminadas no imaginário técnico, político, acadêmico e até mesmo na sociedade civil em geral. Seu conteúdo ajudou a consolidar, no campo do urbanismo, aquilo que CHALAS (2001) denomina de referencial forte, uma construção social da realidade e, em conseqüência, uma representação do mundo que deu sentido à ação pública e assegurou por algum tempo a certa coesão social.

A organização racional da cidade era, portanto, objetivo principal do urbanismo moderno. Para isso, a cidade passou a ser entendida como a união de quatro funções principais - morar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito (termo simplificado por alguns autores por lazer ou recreação) – funções estas que foram chamadas de “as chaves do urbanismo”.

Desde o congresso dos CIAM, em Atenas, as quatro funções-chave do urbanismo reivindicam, para manifestar-se em toda a sua plenitude e trazer ordem e classificação às condições habituais de vida, trabalho e cultura, disposições particulares que ofereçam a cada uma delas as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de sua atividade própria. O urbanismo, levando em consideração essa necessidade, transformará o aspecto das cidades, romperá a opressão esmagadora de usos que perderam sua razão de ser e abrirá aos criadores um campo de ação inesgotável. (LE CORBUSIER, 1989)

A essência da Carta de Atenas colocava a cidade como um organismo “doente” que precisava de remédios que só poderiam ser disponibilizados pela técnica e pela ciência, pela ação planejada e pela funcionalização dos espaços da cidade. As necessidades do homem deveriam estar claramente colocadas e resolvidas. A cidade estava reduzida a um objeto técnico e determinado, sem grandes preocupações com o seu conteúdo social, histórico e cultural. Essa corrente ideológica foi chamada de progressista por CHOAY (1997).

É válido salientar que a teoria modernista não era uma estrutura monolítica, já que o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX é prenhe de movimentos culturais, artísticos, de escolas e estilos de diferentes correntes ideológicas que, de alguma forma, se fizeram presentes no campo do urbanismo e que em muitos casos se contrapunham ao movimento progressista. Podemos citar, por exemplo, a corrente culturalista, cuja principal referência foi o arquiteto austríaco Camilo Sitte. Ao contrário de defender o racionalismo geométrico das formas urbanas, reivindicava o retrocesso aos valores urbanos perdidos com a revolução industrial, delineando modelos de cidades ao estilo dos aglomerados urbanos da Idade Média, com suas ruelas sinuosas, assimetria do traçado urbano, e valorizando os espaços entre o construído, sem protótipos e com a especificidade de cada construção e de cada lote.

Sua concepção, no entanto, parecia inadequada para muitos. Frente às novas relações imputadas pela revolução industrial e pela imposição do modo capitalista de organização da sociedade, bem como pela necessidade de produção em massa de habitações para os novos contingentes populacionais vindos do campo ou desabrigados pelas grandes guerras, o modelo progressista reuniu argumentos suficientes para se sobrepor frente às outras correntes.

Era o momento das grandes obras estruturais, da imposição de traçado geométrico e racional às ruas, adequadamente aeradas e iluminadas, para facilitar a circulação e possibilitar a divisão da cidade em espaços funcionais responsáveis por absorver as quatro funções básicas, conforme um planejamento rigoroso e um zoneamento minucioso e inflexível.

Com isso a ação planejadora passa a ser o elemento central do “urbanismo moderno” e ganha proporções generalizantes ao ser impunemente reproduzida nas mais diversas

realidades. No Brasil, as décadas de 60, 70 e sobretudo 80, ao sacramentarem o urbanismo e o planejamento urbano como instrumentos institucionalizados do poder público para atuação na realidade dos aglomerados urbanos, viram florescer inúmeras experiências de planejamento que tinham no ideário modernista-progressista seu substrato. É o momento de ampliação da crença de que o plano diretor municipal, instrumento básico do planejamento, seria a ponte que ligaria os pressupostos utópicos do urbanismo moderno à realidade desigual das cidades brasileiras.

Solidificaram-se, então, os instrumentos de planejamento, notadamente físico-territoriais: o zoneamento funcional, os índices e coeficientes urbanísticos, os parâmetros edílios entre outros que passaram a ser compreendidos como a essência do ato de planificar a cidade. Essa compreensão foi reproduzida nas diversas escalas, principalmente no plano local, onde as municipalidades, na maioria médias e grandes cidades brasileiras, colocavam-se na posição de planejar e regular o processo de ocupação do solo urbano a partir de um aparato instrumental técnico. Consolidava-se o plano diretor como o elemento que justapunha estes instrumentos .

Em Itajaí, ocorreu também a repercussão das condicionantes gerais. O primeiro plano diretor, feito em 1971, momento em que a cidade possuía pouco mais de cinquenta e quatro mil habitantes, reproduzia os postulados do urbanismo moderno, sobretudo a Lei de Zoneamento, aprovada em 1981 e revista em 1989, que reduzia a compreensão da cidade a “diagnósticos” técnicos, repleto de fórmulas, porcentagens e coeficientes. Uma análise mais profunda das experiências de planejamento em Itajaí será feita mais a frente. Por hora, observamos que Itajaí se inseriu, mesmo que de forma parcial, neste processo de afirmação do ideário modernista ao reproduzir no plano local grande parte dos conceitos, valores e instrumentos presentes nas grandes teorias que balizavam o urbanismo da época.

A construção de narrativas homogeneizantes, a-históricas, apolíticas, estáticas e sem contradições a respeito da cidade, valores básicos do ideário modernista-progressista, entraram em conflito com a própria essência dos espaços urbanos, de conteúdo dinâmico, complexo e político por natureza.

A percepção positivista da realidade presente na Carta de Atenas e nas práticas urbanísticas decorrentes passaram a receber severas críticas, sobretudo daqueles que

enxergavam que a técnica e a ciência não poderiam ser os instrumentos únicos das modificações propostas. Somam-se a essa percepção substantivas mudanças que ocorreram nas formas de organização da sociedade, do trabalho, nos produtos e padrões de consumo, e, por conseqüência, na dinâmica de estruturação e reprodução das cidades.

Acomodam-se, assim, as condições necessárias para a superação da doutrina modernista-progressista, que ao fundar uma ampla coesão social sobre a cidade para depois se esmigalhar a partir de seus fundamentos, reforça o sentido atribuído por Bermann à frase “tudo que é sólido se desmancha no ar”. O movimento de quebra de referenciais substitui a utopia, as determinações, a unidade social, a segurança e os espaços territoriais bem definidos por outros valores impostos pela modernidade<sup>3</sup>: a insegurança, a contradição, a ambigüidade, as incertezas, a ausência dos referenciais fortes. Para BAUMANN (2001) esses elementos configuram uma “modernidade líquida” contraposta à modernidade “sólida” anterior. Para HARVEY (2003) são os principais valores da pós-modernidade, os valores que impossibilitam a realização de planos estáveis e modelos de sociedades para o futuro.

Nossas sociedades modernas tornam-se sociedades de incerteza, e em tal contexto, os sistemas de pensamento ou de decisão mais determinados não resistem. Apenas os sistemas flexíveis, abertos, com determinação mínima ou variável, ou ainda com identidade regulável, isto é, sistemas que comportam eles próprios uma dose não negligenciável de incerteza e de indecidibilidade, se adaptam e podem pretender a uma relativa eficácia. Em outros termos, é preciso categorias práticas e flexíveis de raciocínio para se chegar a pensar ou a dominar situações tornadas incertas, por demasiadamente explosivas ou paradoxais. (CHALAS, 2001)

No Brasil, os movimentos de democratização e inserção da participação social no planejamento e gestão das cidades – como veremos mais à frente – foram efetivamente conquistas atribuídas aos movimentos sociais que passaram a questionar as formas tecnicistas e tecnocráticas de atuação, inserindo novos conteúdos aos planos e instrumentos de gestão das cidades. É o que CHALAS (2001) descreve como sendo o crescimento da força

---

3 Modernidade e modernismo, apesar de serem derivações de uma mesma palavra, possuem conceitos diferenciados no presente texto. Modernismo pode ser compreendido como sendo o conjunto de movimentos culturais, escolas e estilos que permearam as artes e o design da primeira metade do século XX e que influenciaram decisivamente a arquitetura e o urbanismo. Apresenta, portanto, sentido mais restrito que modernidade, que significa o conjunto de idéias, valores e ideologias relacionadas ao projeto de mundo moderno, conseqüentes da revolução industrial e da ampliação do capitalismo como forma de organização da sociedade.

das recusas, dos protestos, da multiplicação dos recursos e das associações de defesa dos usuários ou de circunvizinhos, do ceticismo dos habitantes, do espírito crítico aguçado e corrosivo do cidadão simples, dos movimentos que pulverizam qualquer tentativa de construir modelos, certezas e consensos.

Na esfera política, a cultura histórica brasileira do paternalismo, da defesa de privilégios, da concentração de poder, dos discursos vazios passou a ser, ainda timidamente, contestada. Reclama-se por participação social ampliada nos processos políticos, ainda que esta participação, pelo seu conteúdo incerto e maleável seja uma das expressões máximas desta nova modernidade “líquida”.

#### **2.4 A democratização do planejamento urbano como resposta crítica**

Muitos autores, entre eles SOUZA (2004 e 2006), MARICATO (2002), ROLNIK (1994) relacionam diretamente o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos ao declínio das formas tecnocráticas e centralizadoras de planejamento. Essa correlação fica evidente quando consideramos que o aspecto principal de crítica por parte da sociedade civil era a prática, qual seja, o planejamento institucionalizado no poder público, sobretudo no plano local.

A apropriação crítica do planejamento e da gestão urbana representada pela emergência dos movimentos populares e pela aprovação do Estatuto da Cidade parece ser uma resposta legítima às condições de vida e estruturação das cidades no país. SOUZA (2004:115) coloca que mesmo existindo, desde os anos 60, o movimento da reforma urbana somente adquiriu um significado mais progressista nos anos 80, quando deixou de lado o “conteúdo autoritário e antipopular das intervenções estatais”. Para o autor, o acúmulo de importantes reflexões teóricas e técnicas sobre o planejamento e as experiências pioneiras das municipalidades ligadas aos movimentos sociais nas últimas décadas, criou condições para o surgimento de um planejamento urbano crítico. A base deste planejamento crítico está no surgimento de novos instrumentos de regulação urbana, na busca por uma maior justiça social nas cidades e, sobretudo, na democratização das políticas públicas.

No Brasil, esse pensamento crítico configurou aquilo que se convencionou apontar como o embrião do processo de democratização do planejamento e da gestão das cidades: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). O MNRU e o ideário construído ao seu redor apresentaram desde o início um conteúdo de caráter eminentemente progressista, que colocava em evidência os problemas enfrentados pelas cidades, especialmente os grandes centros urbanos do Brasil, tais como: a dificuldade de acesso à terra, as desigualdades sócio-espaciais, a diferenciação nas ações do poder público e a iniquidade - essencialmente em relação aos contingentes populacionais empobrecidos - dos instrumentos de planejamento e gestão institucionalizados.

Os movimentos sociais urbanos são os responsáveis por engendrar uma das críticas mais contundentes ao planejamento urbano físico-territorial tradicional que, mesmo nos países centrais, não havia definido ainda um suporte conceitual e metodológico que respondesse a falta de referências no qual se encontrava o campo do planejamento e da gestão das cidades.

A luta pela "reforma urbana" nasceu da abissal diferenciação sócio-espacial existente no interior dos espaços urbanos brasileiros e teve inicialmente como força motriz as iniciativas de setores da Igreja Católica, como a CPT (Comissão Pastoral da Terra), que colaborava com as lutas no campo pela reforma agrária, e que passou, no final dos anos 70, a promover ações de mobilização ao redor das questões urbanas.

Um elemento importante para a compreensão desse movimento diz respeito à especificidade do processo de urbanização brasileiro. O fluxo de grandes contingentes populacionais em direção aos centros urbanos e a rápida inversão da matriz populacional na relação campo-cidade verificada desde as primeiras décadas do século XX, mas intensificada a partir da década de 50, fez com que os problemas e conflitos urbanos se avolumassem em uma escala que beirava o incontrolável.

Durante as décadas de 50 e 60, no entanto, o foco de mobilização social e das arenas de discussão estava no chamado Brasil rural, onde a consolidação de instâncias de reivindicação, como as ligas camponesas<sup>4</sup>, polarizava substancialmente o cenário político no

---

4 Segundo AZEVEDO (1982) as ligas camponesas foram associações de trabalhadores rurais organizadas nos



Brasil. A década de 60, viu a emergência do regime militar, do AI-5 e da conseqüente repressão política. Esse cenário reprimiu, durante as primeiras décadas, a bandeira do movimento da reforma urbana.

Na década de 80, ocorreram mudanças substanciais, com a queda do regime militar, a abertura política e os novos horizontes criados pela expectativa de construção de uma nova Constituição. Para SOUZA (2004), o longo tempo de latência do MNRU foi essencial para a consolidação de uma síntese intelectual que se operou no Brasil dos anos 80 e 90 e que serviu como base para as conquistas de democratização das políticas públicas urbanas. Para o autor, essas conquistas foram fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais.

(...) a bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhando as mutações por que passara o Brasil, o qual se apresentava, então, muito mais urbanizado e complexo que aqueles vinte anos antes. A mobilização em prol da reforma urbana, com isso, encorpou, desembocando na constituição ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). (SOUZA, 2004, pág. 158)

O MNRU é revigorado no momento em que as organizações sociais vêm na formação do poder constituinte a oportunidade de inserir na Carta Magna do país os conteúdos progressistas pelos quais lutavam. Nesse momento, as reivindicações do MNRU já consolidavam, segundo SOUZA (2004), um conjunto articulado de políticas públicas com forte viés redistributivo e universalista.

DE GRAZIA (2003), coloca que os "princípios fundamentais" orientadores dessa emenda popular e que sintetizavam as discussões amadurecidas no interior do MNRU eram as seguintes:

- Função Social da Cidade e da Propriedade: segundo a qual o direito individual de propriedade deveria estar subordinado ao uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano;

---

anos 50, com o objetivo de lutar pela reforma agrária. Esse movimento ganhou corpo com a participação de várias associações de trabalhadores espalhadas em todo o Brasil, no fim da década de 50, período em que a questão camponesa teve papel fundamental e galgou importante espaço no cenário político brasileiro, embora não tenha conseguido levar à diante o seu projeto político de transformação das condições de vida do homem do campo.

- Direito à Cidade e à Cidadania: compreendido como a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado;
- Gestão Democrática da Cidade: enfoque na dimensão política da cidade a partir da democratização das formas de planejar, produzir, operar, e governar as cidades, ou seja, a sujeição das políticas públicas ao controle e participação social.

Esse movimento também encontrou respaldo na academia, onde os estudos de reafirmação do planejamento urbano físico-territorial tradicional são substituídos pela concepção de planejamento baseada na participação e na politização do urbano. O que implicou no amadurecimento de trabalhos que proporcionavam espaços mais definidos para a discussão da teoria e da prática participativa dentro das políticas públicas em planejamento urbano.

A mobilização em torno do MNRU produziu uma proposta popular de Emenda ao projeto de Constituição, que segundo SANTOS JR. (1996) fora apoiada por seis entidades e cerca de cento e cinquenta mil assinaturas. Para o autor, a proposta de reforma urbana elaborada durante a Constituinte consolida um conjunto de idéias amadurecidas pela sociedade brasileira a partir da década de 60, e pode ser sintetizada em quatro aspectos:

- Gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- Modificação das relações intergovernamentais e entre poder público e sociedade civil: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;
- Fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos contidos na agenda da reforma urbana: solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc. Procurava-se, assim, estabelecer uma política fundiária condizente com os princípios da função

social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos ônus e benefícios oriundos dos benefícios da urbanização;

- Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da “espoliação urbana”; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

O processo de elaboração da nova Constituição Federal no final da década de 80 propicia uma intensificação dos debates em torno das questões urbanas. O MNRU passa a incorporar diversas entidades, como as organizações de bairros, entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB e entidades acadêmicas.

A emenda popular da reforma urbana era constituída de vinte e três artigos divididos em cinco partes com os respectivos títulos: dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, dos transportes e serviços públicos e da gestão democrática da cidade; e foi entregue à assembléia nacional constituinte em 1987. De ampla pretensão, este documento foi descaracterizado em muitos aspectos fundamentais, já que não havia o compromisso da Constituinte de acatá-lo integralmente.

Desta forma, apenas alguns elementos foram inseridos na Constituição de 1988, basicamente através do disposto no capítulo II – da política urbana, em seus artigos 182 e 183. Foram esses artigos os elementos responsáveis por fixar, pela primeira vez na história, diretrizes gerais para uma política de desenvolvimento urbano, transferindo a responsabilidade de ordenamento das funções sociais da cidade às municipalidades. O conteúdo dos artigos coloca ainda o Plano Diretor como o principal instrumento a ser utilizado pelos municípios na política de desenvolvimento urbano, tornando-o obrigatório às cidades com população superior a vinte mil habitantes. Essa transferência de responsabilidade, no entanto, impossibilitou que a Reforma Urbana, requerida pelos movimentos sociais urbanos, ocorresse em nível federal, seguindo as diretrizes de uma

política nacional de desenvolvimento urbano. Os obstáculos às pretensões do MNRU são mais bem explicados por ROLNIK (1994):

A entrada em cena do planejamento urbano no espaço que deveria ser o da Reforma Urbana na constituinte de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje nos municípios. Na verdade, o modelo de planejamento urbano que emergiu das discussões em torno da Constituinte, inicialmente materializado nos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal, foi uma solução "apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. O conflito se deu basicamente entre uma formulação presente na emenda – de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivadas por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor". (ROLNIK, 1994: 357)

O conteúdo dos dois artigos presentes na Constituição Federal deveriam balizar as legislações estaduais e, sobretudo, a leis municipais. Ao município foi dada a responsabilidade de estabelecer uma política urbana na qual os planos diretores deveriam ser os instrumentos básicos.

Na esfera federal, após a promulgação da nova Constituição, a luta do MNRU foi para fomentar a elaboração de projetos que assegurassem os avanços referentes à questão urbana. Entre as iniciativas, destacou-se o projeto de lei do Senado nº 181 de 1989, de iniciativa parlamentar do senador Pompeu de Souza e autodenominado Estatuto da Cidade.

Esse projeto de lei procurava regulamentar os artigos 182 e 183. Sua aprovação ocorreu somente após um vagaroso processo de negociações, discussões e amadurecimento que perdurou por doze anos. A demora produziu, de um lado, uma sensação de frustração em muitos dos que participaram do processo, mas por outro, proporcionou o aperfeiçoamento de seu conteúdo, já que se baseou no conhecimento oriundo de algumas

iniciativas pioneiras no campo da gestão e do planejamento democrático que passaram a ocorrer no Brasil durante as décadas de 80 e 90. Sua aprovação ocorreu, por unanimidade, em julho de 2001.

Embora o conteúdo final da lei não reflita exatamente as reivindicações dos movimentos populares, sua aprovação representa uma resposta positiva ao desafio de democratização do planejamento e da gestão das cidades, bem como a incorporação dos instrumentos da reforma urbana. Esses instrumentos estiveram baseados em iniciativas pioneiras de algumas municipalidades mais comprometidas com os movimentos sociais urbanos.

O processo moroso de elaboração da referida lei contrastou com a rapidez e unanimidade de sua aprovação, o que indica que o conteúdo final do Estatuto da Cidade, apesar de absorver importantes conceitos amadurecidos pela reforma urbana, não causava maiores incômodos à elite hegemônica brasileira.

A ausência de pressão desses segmentos, historicamente dominantes sobre os parlamentares, pode ter acontecido por vários motivos: porque esta elite desconhecia o poder de transformação dos instrumentos universalistas do Estatuto da Cidade, ou porque desacreditava que estes instrumentos tivessem efetivamente o efeito propalado, ou porque confiavam na manutenção de outras instâncias de dominação que não necessariamente no âmbito do Estatuto da Cidade, ou ainda porque viram no Estatuto da Cidade elementos úteis para seus interesses. O fato é que a Lei, em sua forma final, logrou unanimidade em sua última votação, ocorrida em 18 de junho de 2001, sob o número 10.257.

Não temos a pretensão de apresentar todos os instrumentos urbanísticos e as possibilidades conseqüentes do Estatuto da Cidade, já que o objetivo principal desta dissertação é analisar o caráter participativo do plano diretor de Itajaí. Limitaremos-nos aqui a compreender uma parcela do imaginário estabelecido pelo MNRU e consolidado pelo Estatuto da Cidade que se refere à gestão democrática da cidade e os valores que deram suporte conceitual à construção do referido plano.

A gestão democrática é um dos princípios básicos do Estatuto da Cidade. Ela deve ocorrer 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 (BRASIL, 2001). No corpo da lei existe um capítulo exclusivo tratando dos instrumentos para a consolidação da participação social: a afirmação de órgãos colegiados de política urbana nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal); a existência de espaços para o debate, como audiências e consultas públicas; a organização de conferências de interesse urbano; a possibilidade de iniciativas populares de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No mesmo sentido, submete a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano plurianual, à existência de debates, audiências e consultas públicas.

Em suma, o Estatuto da Cidade condiciona as políticas públicas em desenvolvimento urbano à participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, possibilitando amplo controle social e o exercício da cidadania.

Segundo os valores progressistas trazidos pelo MNRU, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que se tornou o objetivo primeiro do Estatuto da Cidade, está, necessariamente, condicionada à gestão democrática do desenvolvimento urbano. Para muitos autores, entre eles MARICATO (2002) e ROLNIK (1994), a garantia de que os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade sejam efetivamente introduzidos, regulamentados e praticados pelas municipalidades é a existência de uma esfera plena e representativa de participação social.

Para esses autores, alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade apresentam certo caráter revolucionário, pois poderiam, se aplicados, modificar profundamente a lógica de estruturação das cidades ao introduzirem possibilidades de intervenção intensiva do Estado na propriedade privada e nas formas de organização da sociedade e de seu espaço.

O fato é que, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o termo “participação” passou a ser recorrente, chegando até mesmo a conformar uma espécie de ponto pacífico entre os mais diversos agentes que atuam no planejamento e na gestão das cidades e moldando-se às diversas situações e níveis de exercício do poder político.

É neste contexto que surge o conceito de poder local. A Constituição de 1988 impôs novas competências aos municípios, provendo-lhes autonomia para, de acordo com as

potencialidades e os condicionantes locais, desenvolver políticas públicas nas mais diversas áreas. Reconheceu-se o município como ente federativo com maior aptidão para a execução de diversas atribuições, conferindo uma ampla descentralização na execução das políticas, sobretudo as sociais, como saúde, educação, habitação, saneamento, entre outras.

No mesmo sentido, o artigo 182 da Constituição Federal definiu que o Poder Público municipal é a esfera responsável por estabelecer a política de desenvolvimento urbano, bem como ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para isso, seria preciso que as municipalidades tivessem aquilo que deveria ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana: o plano diretor.

O argumento que justificava tal decisão era que o município, por representar a menor porção da política da organização nacional, possuía as melhores condições de identificar os interesses comuns, já que a proximidade proporcionava certa homogeneidade na composição de cada comunidade, assim como melhores possibilidades para a ampliação da participação popular.

Para muitos autores, principalmente VAINER (2001) e MARICATO (2001), a questão do poder local<sup>5</sup> é elemento chave na organização da sociedade. Por ser o motor principal das transformações que envolvem a descentralização, a democratização e a desburocratização nas políticas públicas, o poder local é tido como o elemento capaz de criar o equilíbrio democrático frente ao poder concentrado historicamente nas mãos das classes hegemônicas.

As questões relacionadas à gestão participativa ganham outra dimensão a partir de 2002, com a criação de uma nova estrutura institucional, em nível federal, responsável por tratar as políticas de desenvolvimento urbano. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, cuja competência era integrar os tradicionais recortes setoriais dados às questões urbanas. Assim, habitação, saneamento e transportes, passam a ser considerados como elementos dentro de uma estrutura ampla e complexa que é a cidade. Neste sentido, foram criadas também as secretarias nacionais de habitação, saneamento, transporte e programas

---

<sup>5</sup> A idéia de poder local, utilizada neste trabalho, é aquela que remete ao conjunto de forças sociais que atuam numa comunidade, no âmbito da cidade ou, no caso brasileiro, do município, concebido pela Constituição de 1988, como um dos entes da federação que forma nosso país, junto aos estados e à União.

urbanos, além da secretaria executiva. Formou-se o Conselho Nacional das Cidades, assim como conselhos estaduais e municipais, todos compostos por representantes da sociedade civil e do poder público.

Foram organizadas as Conferências das Cidades, em três edições (2003, 2005 e 2007), realizadas com participação dos municípios espalhados pelo território brasileiro. Esses encontros buscavam discutir os aspectos locais dos problemas urbanos, aspectos que foram repassados às Conferências Estaduais e, posteriormente, à Conferência Nacional. Essa mobilização deflagrou processos de discussão sobre a cidade e articulações sociais nas diversas escalas.

Em 2004 foi lançado o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, disponibilizando recursos da ordem de R\$54 milhões para apoiar os municípios na elaboração dos planos e no desenvolvimento de atividades de capacitação e mobilização social. Em 2005 ocorreu o lançamento da campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, constituindo 26 núcleos estaduais de apoio e mobilização das cidades para a execução de seus planos diretores participativos.

Essa nova compreensão do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade parece indicar uma mudança no enfoque dos planos diretores, passando de uma apreensão restrita de caráter físico-territorial para uma processual e política, de planejamento negociado e, por isso, conflituoso em sua essência.

A obrigatoriedade da elaboração de uma nova geração de planos diretores segundo é motivada pela vontade de garantir a participação popular como elemento fundamental do planejamento urbano, traz temas como justiça social e direito à cidade para a centralidade do debate urbano. Essa correlação de forças acabou por configurar um novo arranjo institucional em nível federal, sobretudo com a criação do Ministério das Cidades.

Neste contexto, portanto, se insere o plano diretor de Itajaí. Frente às mudanças correntes no campo do planejamento urbano, na quebra dos modelos rígidos de referência presentes nos planos diretores anteriores e na busca de novos referenciais que conduzam os processos de democratização das políticas públicas. Em maio de 2005 o município iniciou as primeiras conversas e articulações para a construção de seu novo plano diretor, baseado no



ideário da reforma urbana e tendo na participação popular o cerne dos discursos dos agentes envolvidos no processo, entre eles, poder público, técnicos da prefeitura, sociedade civil, instituições e agentes privados.

## **2.5 Os outros discursos e práticas atuais na área do planejamento urbano**

A gestão democrática não é uma abordagem única sobre o planejamento urbano. Diversas outras correntes de pensamento configuraram concepções diferenciadas, inclusive com segmentos que defendem a manutenção do planejamento físico-territorial clássico. Dentre todas as abordagens que se apresentam, a reforma urbana e democratização do planejamento e gestão são aquelas que se sobressaem, mas também é fato que essas diferentes matizes, apesar de serem divergentes no conteúdo, nos conceitos e nos instrumentos, convivem e se articulam no interior do aparelho de Estado, trabalhando de diferentes formas, de acordo com as condicionantes e com os interesses colocados em jogo.

Embora acreditemos que a gestão democrática é a abordagem que reúne as maiores possibilidades de engendrar modificações profundas e positivas na lógica de estruturação desigual das cidades, é necessário que conheçamos quais são as possíveis alternativas a esta tipologia, enriquecendo as possibilidades de análise e intervenção na realidade e, também, evitando a construção de novos discursos totalitários.

O histórico das formas assumidas pelo urbanismo e pelo planejamento urbano nos mostra a capacidade da humanidade de conceber alternativas frente ao constante e dinâmico processo de civilização e urbanização, e de buscar respostas às demandas e problemas que se avolumam nos aglomerados urbanos. A base que condiciona o conhecimento no campo do urbanismo e do planejamento urbano é a necessidade de ação para transformar os modos de utilização do espaço, de forma a estabelecer uma outra situação julgada preferível (LACAZE, 1993).

As alternativas, no entanto, são leituras possíveis da realidade e carregam, na essência, idéias, pensamentos, doutrinas e visões diferenciadas de mundo, que ganham

significância na coletividade e passam a ser a justificativa para ações sociais que se afirmam no campo de atuação do urbanismo e do planejamento urbano.

Para CHALAS (2001), a redefinição no campo do planejamento urbano atualmente apresenta modificações marcantes nas características dos modelos e práticas até então utilizados, entre elas:

- O menor papel diretor e voluntarista dos poderes públicos, do Estado ou das coletividades locais;
- A descentralização e, com ela, um modo de ação pública menos tecnocrático e rígido;
- A perda dos modelos de referência e o refluxo das utopias;
- A multiplicação dos atores e das instâncias presentes no campo urbano e correlativamente a emergência de novos pareceres;
- A descompartimentação das competências e, acompanhando este movimento, a construção de novos conceitos, transversais, que entrecruzam ou integram enfoques diferentes e que partem dos setores ou campos anteriormente bem herméticos, uns em relação aos outros, tais como o social e o meio ambiente, o emprego e a cidade, ou ainda a mobilidade da cidade, etc.;
- A elevação dos conflitos e da recusa de modelos que emanam da vida associativa.

Neste momento de redefinição do planejamento urbano, o foco das pesquisas dentro da academia deixa de ser a regulamentação do uso e ocupação do solo, e passa a ser a consideração das formas desiguais de produção do espaço urbano e o processo de democratização das políticas públicas, ou seja, a preocupação da produção acadêmica deixa de ser a instrumentalização técnica do planejamento para discutir sua dimensão política.

Nas décadas de 80 e 90, sobretudo, as discussões do planejamento urbano polarizam-se entre duas correntes principais de pensamento: de um lado, o empreendedorismo urbano e suas derivações (cidade-empresa, cidade-mercadoria, cidade-negócio) e de outro, a cidade democrática sendo dirigida pelos processos políticos e pela exacerbação dos conflitos sociais.

A primeira pode ser entendida como a busca pela produtividade e competitividade entre as cidades, tidas como empresas em busca de bons e lucrativos negócios. Segundo SOUZA (2004:136) as primeiras intervenções urbanas neste contexto estavam mais diretamente associadas aos interesses imediatos do capital privado, rompendo "*com o espírito regulatório ainda francamente hegemônico nos anos 70, na medida em que deixam de tentar domesticar ou disciplinar o capital para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos*".

A segunda corrente que tem polarizado a produção de conhecimento e as práticas no campo do planejamento urbano, a da cidade democrática, é a perspectiva que o presente trabalho assume, baseado nos valores e princípios trazidos pelo MNRU, de democratização da gestão e do planejamento urbano e nos conceitos de justiça social e direito indiscriminado à cidade.

Outros conceitos ainda aparecem com muita força no campo do planejamento urbano, tais como: o desenvolvimento urbano sustentável, o marketing urbano e o desenvolvimento urbano estratégico. Estes dois últimos como variantes do empreendedorismo urbano citado anteriormente, contudo, é preciso considerar que todos apresentam também diferenças em seu conteúdo e são apropriados de diversas formas.

Em linhas gerais, o desenvolvimento urbano sustentável procura construir um horizonte de desenvolvimento ambientalmente equilibrado, ressaltando os recursos naturais como os principais condicionantes ao processo de urbanização e de crescimento das cidades.

O marketing urbano tráz, ao processo de planejamento e gestão da cidade, a necessidade de competitividade para a atração e manutenção de investimentos, em um viés estritamente econômico da cidade. Segundo este enfoque, cada cidade deveria ser pensada como "produto" a ser lançado no mercado consumidor, buscando adesão social através de artifícios de mídia. Além disso, o marketing urbano procura também construir, na maioria das vezes artificialmente, uma imagem que fortaleça os vínculos com o lugar, que promovam o orgulho cívico (promoção da auto-imagem da cidade), valores indispensáveis ao chamado empresariamento urbano.

Já o desenvolvimento urbano estratégico apresenta algumas das características presentes no marketing urbano e reforça a imagem de “empreendedorismo” municipal, mas também absorve outros conceitos, como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento econômico, a flexibilização das normas de regulamentação do processo de ocupação do solo urbano, entre outros. O planejamento estratégico parece reunir essas diferentes leituras como um modelo guarda-chuva de intenções, pautadas em um modelo essencialmente pragmático, linear e não conflituoso de planejamento e de gestão da cidade.

Além dessas abordagens de destaque, alguns autores construíram estruturas de classificação e tipologização que abarcam outras formas de representação existentes no campo do urbanismo e do planejamento urbano, entre eles LCAZE (1993) e SOUZA (2004).

LCAZE (1993) é um dos pioneiros nesta aproximação e condiciona as diferentes abordagens no campo do urbanismo, não à estética e nem à técnica, mas às relações de poder instituídas no bojo da sociedade. Analisando as experiências de intervenção no espaço urbano desenvolvidas entre as décadas de 60 e 90 pelo mundo afora, ele elaborou o seguinte quadro-síntese:

<b>Tipo de método</b>	<b>Objetivo principal</b>	<b>Aspecto da cidade privilegiado</b>	<b>Dimensão principal</b>	<b>Valores de referência</b>	<b>Campos profissionais</b>	<b>Modo de decisão dominante</b>
<b>Planificação estratégica</b>	Modificar as estruturas do espaço urbano	Pólo econômico	O tempo	Eficácia Rendimento	Engenheiros Economistas	Tecnocracia
<b>Composição urbana</b>	Criar novos bairros	Local construído	O espaço	Estética Valores culturais	Arquitetos Urbanistas Organizadores	Autocracia
<b>Urbanismo participativo</b>	Melhorar a vida cotidiana dos habitantes	Espaço de relações sociais	Os homens	Apropriação do espaço Valores de uso	Sociólogos Animadores	Democracia
<b>Urbanismo de gestão</b>	Reforçar a qualidade dos serviços	Concentração de redes de serviços	Os serviços	Relação custo-eficácia	Gerentes	Gerência
<b>Urbanismo de comunicação</b>	Atrair empresas	Imagem global	Os aspectos simbólicos	Notoriedade	Arquitetos especialistas da comunicação	Personalização

Tabela 1: Os Métodos do Urbanismo (LCAZE, 1993: 20)

Existem, portanto, no campo do urbanismo uma rica variedade de abordagens da cidade com enfoques diferenciados. Em uma análise mais profunda, é possível compreender

que cada uma das concepções carrega valores, senão diametralmente opostos e inconciliáveis, pelo menos conflitantes, já que operam leituras diferenciadas da realidade a partir de objetivos claros e interesses específicos.

A diversificação de conteúdos do urbanismo e do planejamento urbano pode ser explicada, principalmente, pelo declínio das grandes narrativas e, conseqüentemente, da diversificação dos campos disciplinares e de conhecimentos inseridos nas questões urbanas. A partir dos anos 50 do século XX, houve uma profusão de idéias e de contribuições de diversos campos disciplinares. Além dos arquitetos, surgiram os economistas, engenheiros, geógrafos, historiadores, sociólogos, filósofos e profissionais das artes em geral, que aprofundaram o conhecimento sobre o fenômeno urbano e agregaram caráter mais crítico às abordagens do planejamento urbano.

Por outro lado, o planejamento urbano parece também, segundo certas perspectivas, ter absorvido um forte teor ideológico ao transformar-se em instrumento de reprodução das condições gerais do modo de produção capitalista – sobretudo nos modelos “urbanismo de comunicação”, “urbanismo de gestão” e “planificação estratégica” - onde tanto o capital quanto o Estado se apropriam da prática e da teoria do planejamento para reforçar ou reenquadrar relações desiguais entre determinados segmentos sociais e o espaço urbano. (LACAZE, 1993)

SOUZA (2004), elabora uma outra reflexão sobre as atuais abordagens do planejamento urbano e da gestão urbana. No quadro-síntese dessas abordagens, o autor estabelece oito dimensões de análise, a saber: *idéia-força central*, que se refere ao objetivo essencial da abordagem; *filiação estética*, que avalia a proximidade, ou não, das abordagens a soluções de caráter estritamente estético; *escopo*, que se refere às características do conteúdo de determinada abordagem; *grau de interdisciplinaridade*, que vai do muito pequeno ao muito grande; *permeabilidade face à realidade*, dividida em três graus de aproximação com a realidade; *grau de abertura à participação popular*, segundo uma escala que vai da coerção à autogestão<sup>6</sup>; *atitude em face ao mercado*, que distingue os graus de comprometimento com o sistema econômico; e *referencial político-filosófico*, que diferencia as correntes filosóficas que estruturam as diversas abordagens. E, a partir dessas dimensões,

---

<sup>6</sup> Um quadro esquemático desta escala de participação social proposta por SOUZA (2004) pode ser encontrada no capítulo 02, no item 2.3.5.

Souza estabelece nove modelos de planejamento urbano: 1) planejamento fisicoterritorial clássico; 2) planejamento sistêmico; 3) perspectivas mercadófilas; 4) new urbanism; 5) desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; 6) planejamento comunicativo/colaborativo; 7) planejamento rawlsiano; 8) planejamento

O fato de o autor utilizar a participação popular e a relação com o mercado como valores definidos a priori, nos revela que o seu quadro, referencial das abordagens correntes no planejamento urbano, apresenta um modelo preconcebido e preferível, em que o grau de participação popular e a atitude frente ao mercado são os princípios-base que qualificam determinado modelo frente aos outros. Diferentemente do quadro de LACAZE (1993), que se limita a estruturar um quadro referencial a partir da caracterização das diferentes abordagens, SOUZA (2004) qualifica as diferentes abordagens e coloca ao final do quadro a representação que ele considera a mais adequada ao planejamento urbano, baseada em horizontes autonomistas de sociedade e na independência do planejamento e da gestão urbana frente às forças hegemônicas do mercado. O quadro-síntese segue abaixo:

Abordagem	Idéia-força central	Filiação estética	Escopo	Interdisciplinaridade	Permeabilidade à realidade	Abertura à participação	Atitude e mercado	Referencial filosófico
<b>Planejamento físico territorial tradicional</b>	Modernização da cidade	Modernismo	Organização Espacial	Muito pequeno	Apriorística	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Estado forte e intervencionista
<b>Planejamento sistêmico</b>	Modernização da cidade e Racionalidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pequena	Criticismo moderado	Estado forte e intervencionista
<b>Perspectivas mercadófilas</b>	Modernização da cidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Médio	Semi-apriorismo	Pequena	Acriticismo	Neoliberalismo
<b>Desenvolvimento urbano sustentável</b>	Modernização com sustentabilidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Liberalismo de esquerda ou social democracia
<b>Planejamento comunicativo/colaborativo</b>	Consenso entre grupos sociais	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	De Grande à Pseudo-participação	Criticismo moderado	Liberalismo de esquerda ou social democracia
<b>Planejamento Rawlsiano</b>	Justiça Social	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Estado de bem estar aprimorado
<b>Planejamento e gestão urbanos social-reformistas</b>	Justiça Social	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Entre Criticismo Intenso e moderado	Socialismo democrático à social democracia

<b>Planejamento e gestão Urbanos autonomistas</b>	Autonomia individual e coletiva	Coletivamente construído	Não estrito físico-territorial	Muito Grande	Abordagem reconstrutivista	Delegação de Poder e auto gestão	Fortemente crítica	Sociedade Autônoma
---	---------------------------------	--------------------------	--------------------------------	--------------	----------------------------	----------------------------------	--------------------	--------------------

Tabela 2: As diferentes abordagens atuais no campo do Planejamento Urbano (SOUZA, 2004)

Diferenciam-se os agentes envolvidos, os objetivos principais, as metodologias de planejamento, os instrumentos de gestão, o ideário resultante, as formas de interpretação da realidade. Até mesmo no campo da gestão democrática, que pressupõe a construção coletiva e a busca pela justiça social, apresenta diferenças consistentes entre possíveis abordagens, como nos coloca o quadro de SOUZA (2004). Nesse quadro percebemos que a participação social apresenta-se como conceito transversal às diferentes abordagens, sendo, portanto, o elemento central que as diferencia. Assim, a participação não pode ser compreendida como conceito que se encerra em si mesmo, já que apresenta conteúdo diverso e formas variadas de manifestação e qualificação.

Para a nossa análise, uma consideração importante refere-se à concorrência das diferentes abordagens no interior dos processos de planejamento e da gestão da cidade, tendo em vista que nenhuma das abordagens apresenta um discurso totalitário e amplamente aceito, elas convivem, embora não harmoniosamente, nas atuais práticas do planejamento institucionalizado. Em alguns momentos uma tipologia torna-se hegemônica frente às outras, como hoje parece ser a gestão democrática, mas esta hegemonia aparece na maioria das vezes somente no plano do discurso. A análise mais profunda do escopo dos planos de acordo com a permeabilidade à realidade, a abertura à participação e a atitude frente ao mercado – utilizando a estrutura de análise de SOUZA (2004) - demonstram que o planejamento urbano tem servido a outros objetivos que não à participação e a construção coletiva da cidade.

É, portanto essencial diferenciar a aparência da essência nas “novas” práticas atuais do planejamento urbano que têm se apresentado, sobretudo, na elaboração dos novos planos diretores pelas municipalidades no Brasil. O plano diretor de Itajaí foi elaborado tendo no ideário da Reforma Urbana a sua base conceitual e a essência dos discursos dos agentes envolvidos, que o colocavam como instrumento principal de democratização do planejamento e da gestão da cidade. Cabe, no entanto, investigar até que ponto os discursos

condicionaram a prática e, até que ponto a participação social não serviu como anteparo para ocultar a existência de outras intencionalidades.

Neste subcapítulo nos limitamos a apresentar, de modo geral, a diversidade das abordagens presentes no campo do planejamento urbano, com a intenção de demonstrar que o modelo físico-territorial clássico, que deu base conceitual a grande parte dos Planos Diretores elaborados pelas municipalidades, passa a não ser o referencial único, disputando espaço com outras concepções de diferentes matizes ideológicas. Tanto o quadro apresentado por LACAZE (1993) quanto o quadro de SOUZA (2003), nos mostra uma grande diversificação de representações, colocando o campo do planejamento urbano em constante redefinição.

## **2.6 A institucionalização da participação social**

Dentre as possíveis abordagens apresentadas, vamos ressaltar aquelas relacionadas aos marcos da gestão democrática da cidade, comprometidas com o ideário da Reforma Urbana e tendo na participação social o elemento central que diferencia das demais representações. Nos tópicos seguintes da dissertação buscamos construir um campo mais seguro para tratar o conceito de Participação Social. Por enquanto vamos nos limitar a apresentar os caminhos que trouxeram a participação social para o lugar de protagonista no planejamento urbano e, de forma mais ampla, no cenário político nacional.

Como já colocado anteriormente, o Brasil assistiu, a partir da década de 80, importantes transformações na prática do planejamento urbano e de seus instrumentos. Estas modificações só ocorreram dinamizadas pela inserção de diversos segmentos sociais que foram, historicamente, colocados à margem dos processos políticos e decisórios do país. A bandeira da Reforma Urbana, a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, os planos diretores participativos são, portanto, produtos de uma esfera política de discussão que teve nos movimentos sociais urbanos sua origem.

A participação da sociedade nos processos de discussão, elaboração, deliberação e gestão nas ações do poder público, de uma forma geral, foi a principal reivindicação dos segmentos que atuaram no turbulento processo de redemocratização do Brasil a partir da



década de 80. A Constituição de 1988, que descentralizou as políticas públicas e outorgou aos municípios lugar privilegiado dentro da estrutura federativa, estabeleceu novos marcos para os movimentos sociais que passaram a lutar na esfera nacional pela regulamentação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, e na esfera municipal pela conformação de espaços mais definidos para o exercício da participação social no cenário político local. O princípio fundamental era que, por estarem mais próximas aos cidadãos e de seus problemas concretos, as esferas locais do Estado poderiam dar respostas efetivas para as demandas e interesses sociais a partir de um novo arranjo institucional.

Assim, através da constituição de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, esperava-se um avanço positivo no processo de democratização, qualificando esta participação para além da democracia representativa tradicional, que se restringia às eleições livres, à liberdade de organização partidária e à liberdade de expressão. Os conceitos de participação e descentralização eram, portanto, os elementos centrais nesta nova relação democrática que se pretendia estabelecer entre a sociedade civil e o Estado.

Com a descentralização, algumas municipalidades aproveitando-se de contextos favoráveis – sobretudo no que se refere aos arranjos políticos e as correlações de poder locais - estabeleceram iniciativas pioneiras que se tornaram emblemáticas ao processo de democratização das políticas públicas, como por exemplo o PREZEIS<sup>7</sup> de Recife, as AEIS<sup>8</sup> de Diadema, o PROFAVELA<sup>9</sup> de Belo Horizonte e o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Nos últimos anos da década de 80, o Brasil apresentava um quadro de modificações lentas e graduais em sua estrutura social, que ainda timidamente começava a consolidar laços de associativismo e criar organizações populares. Nesta dinâmica a sociedade civil através de sujeitos coletivos passava a requerer os direitos básicos de cidadania e o direito à cidade. O associativismo civil - mais forte em algumas cidades e bairros - não chegou a conformar uma rede representativa (tanto quantitativa quanto qualitativamente) e apresentou, por isso, uma influência ainda restrita no equilíbrio da correlação de forças

---

<sup>7</sup> Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social de Recife.

<sup>8</sup> Áreas de Especial Interesse Social. Programa de regularização de áreas de baixa renda.

<sup>9</sup> Programa de regularização de favelas.

sociais. Segundo SANTOS JR. (2001), esta reconfiguração da estrutura social durante a década de 80 é marcada pela diversificação e complexidade:

Multiplicaram-se as organizações sociais, cresceram as organizações religiosas, surgiram novos sujeitos articulados em torno do movimento feminista, do movimento ambiental e de movimentos culturais, e se constituíram diferentes redes e fóruns de articulação desses atores. Desde então, a nosso ver, o tecido associativo brasileiro é marcado pela ausência de centralidade, em um movimento de permanente reconfiguração, onde ganham destaques as redes e fóruns. SANTOS JÚNIOR (2001)

Dentre as iniciativas pioneiras de democratização do planejamento e da gestão urbanos, aquela que muitos autores apontam como a mais emblemática foi a do OP (Orçamento Participativo) de Porto Alegre. Fundamentado nos princípios de democracia, participação, fiscalização e transparência nas ações do poder público, o OP de Porto Alegre procurou estimular os diversos segmentos sociais a se organizarem coletivamente, estabelecendo canais institucionais para a partilha nos processos de tomada de decisão.

A experiência do OP de Porto Alegre, construída no decorrer de 16 anos, tornou-se uma referência internacional. Fomentou o surgimento de centenas de outras experiências em diversas municipalidades, e se apresentando como instrumento de gestão de governos tradicionalmente fechados à participação social. É bem verdade que neste processo de multiplicação, muito da essência contida na experiência inicial foi desvirtuada, tornando os OPs artifícios de dissimulação de diversas outras intencionalidades.

A grande inovação do Orçamento Participativo é a constituição de uma esfera pública, separada do Estado, em que a sociedade civil se coloca como agente de controle das ações deste, remetendo os interesses particulares ou coletivos à esfera pública de discussão. Nessa esfera serão confrontados os interesses e pontos de vista diferenciados e, coletivamente, se decidirá qual deles é mais representativo. Uma visão que exacerba as diferenças e coloca a política urbana como o resultado de um processo conflituoso e de decisões socialmente sustentadas.

Outro novo padrão estabelecido pelo OP de Porto Alegre relaciona-se à possibilidade de superação do paradigma representativo da democracia, através da introdução de valores de participação direta. Esses conceitos serão aprofundados mais à frente, mas por enquanto

cabe ressaltar que a democracia representativa, edificou vícios que se apresentam como obstáculos à construção autônoma e coletivamente consciente da sociedade civil, valores que consideramos essenciais para a modificação das relações desiguais presentes no interior das cidades no Brasil. O OP de Porto Alegre é considerado uma alternativa possível de implementação de uma democracia direta, contrariando muitos que acreditavam que esta só seria possível em pequenos municípios.

Em Porto Alegre, mais do que se restringir à discussão orçamentária, o OP transformou as relações entre Estado e sociedade civil, fundando laços de solidariedade a partir de experiências conflituosas e estabelecendo espaços definidos de controle social, o que possibilitou o redirecionamento das políticas públicas em consonância com as necessidades da população. As conseqüências apontadas pelo processo foram: a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços e equipamentos urbanos, bem como a possibilidade de consolidação de redes de associativismo civil.

Além da experiência de Porto Alegre, a década de 90 é marcada pela intensificação do processo de formação e organização de diferentes espaços institucionais de participação e de controle social, entre eles os conselhos municipais e os fóruns. Esses espaços surgem como possíveis instâncias legítimas de representação de interesses da sociedade civil e de descentralização dos processos políticos de tomada de decisões.

A multiplicação de conselhos de gestão das mais diferentes áreas como saúde, educação, segurança, habitação, entre outros, é a representação mais firme da resposta dada pelo poder público às pressões oriundas de determinados segmentos sociais que reivindicavam arenas de interação entre Estado e sociedade, que possibilitassem a expressão dos interesses coletivos, a mediação de conflitos e a construção de consensos.

Nesse movimento, percebemos uma alteração profunda do quadro institucional, que passou a ter a participação social como elemento intrínseco aos processos políticos. Embora a modificação não atingisse todas as áreas e níveis de governo, ela demarcou um contexto de democratização nunca antes vivido pela sociedade brasileira: houve uma inclusão parcial de segmentos da sociedade e o acesso a uma parcela importante do conhecimento deixou de ser privilégio de poucos.

A institucionalização da participação social parece ter se consolidado. A análise mais crítica desse processo, no entanto, nos fornece a leitura de que muitos dos canais participativos criados apresentam um caráter contraditório, por reproduzirem internamente estruturas repressivas e excludentes, assemelhando-se àquelas que se estabeleceram historicamente na sociedade brasileira.

A participação social aparece, assim, como um conceito-pretexto, que serve de instrumento de manutenção de uma certa lógica de estruturação dos poderes locais e como resposta às novas condicionantes surgidas com o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos e suas reivindicações. A multiplicação de conselhos de gestão setoriais esvaziados, sem representatividade e de fraco poder político, bem como conselhos apoderados por certos segmentos hegemônicos (econômica ou politicamente), fazem-nos presumir que o conteúdo básico da participação social, que deveria ser a mudança de cultura democrática para um ambiente de equalização das relações de poder e de construção cidadã da sociedade não vem, efetivamente, sendo perseguido, conforme nos coloca SANTOS JR. (2001):

Mas isso não significa que no plano da política não tenha havido nenhuma integração, mas que essa integração foi, sobretudo, resultado de arranjos clientelistas, que não foram incorporados à ordem institucional e dinâmica democrática. A história social e política do Brasil parece ter deixado marcas e conformado a nossa cultura associativa, caracterizada por uma forte dificuldade em transformar a participação comunitária em participação política, fazendo com que, como lembra José Murilo de Carvalho, “a cidade, a República e a cidadania continuem dissociadas, quando muito perversamente entrelaçadas.” Ainda hoje, apesar do grau de urbanização da sociedade brasileira, temos cidades sem cidadãos plenos. (SANTOS JR., 2001:36)

Neste dilema se enquadra parte considerável do pensamento e da prática do Planejamento Urbano atualmente: na tentativa de fazer uma ponte entre as diversificadas experiências democráticas resultantes do protagonismo da participação, e “a enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral” SANTOS JR. (2001:48)

Os planos diretores participativos são uma das representações mais refinadas desse dilema. Por um lado, temos a inserção da participação como elemento essencial ao processo e como resposta às reivindicações dos movimentos sociais urbanos, e por outro, temos esta

mesma participação idealizada, com uma repercussão social restrita ao tornar-se fim em si mesmo. O valor absoluto da participação nega as contradições da sociedade e foge de sua responsabilidade principal de equilibrar as relações de poder no interior da sociedade e nas ações do poder público.

## **2.7 A força do plano diretor no planejamento urbano**

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade exigem a elaboração de planos diretores - alçados à posição de instrumento básico da política urbana - para cerca de mil e oitocentos municípios no Brasil. A obrigação é o resultado de uma idéia fortemente enraizada no imaginário técnico, político e da população: que os planos diretores são suficientes para direcionar corretamente os caminhos de desenvolvimento das cidades no Brasil.

A Constituição Brasileira é o conjunto de normas e princípios absolutos do ordenamento jurídico do país. Por se situar no topo da pirâmide normativa, a partir dela devem concordar as demais normas jurídicas nacionais. Ao colocar os planos diretores municipais como o instrumento básico da política urbana, tem-se a dimensão do amplo poder conferido aos planos diretores no cenário político brasileiro. Segue abaixo a transcrição do artigo 182 da Carta Magna Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

É importante destacar que os planos diretores se constituíram, desde suas primeiras iniciativas, como instrumentos eminentemente técnicos que creditavam ao conhecimento científico e racional às possíveis soluções aos problemas urbanos. VILLAÇA (2005) coloca o Plano Agache como a primeira referência a respeito de planos diretores. O Plano Agache, assim denominado em homenagem a seu autor, o arquiteto francês Alfred Donat Agache, é uma proposta, não traduzida para o português pelo poder público, de remodelação urbana feita em 1920 para o Rio de Janeiro, onde aparece pela primeira vez a palavra *plan directeur*.

De acordo com VILLAÇA (2000) a produção do planejamento urbano institucionalizado pelo Estado, pode ser dividido em três períodos:

- 1) O primeiro momento, que se inicia no final do séc. XIX até as primeiras décadas do séc. XX, onde os planos visavam melhoramentos relacionados à higiene pública e embelezamentos das cidades, representando as propostas da classe social dominante;
- 2) Um segundo momento, que inicia-se na década de 30 até a década de 90 é caracterizado pela ênfase técnica e pelo plano-discurso, ferramentas técnicas e idealizadas de planejamento que não apresentaram compromissos com sua viabilidade e execução;
- 3) E o terceiro período, a partir da década de 90 e que se prolonga até os dias atuais, que apresentou-se como uma resposta ao segundo período, mas que continua a reproduzir algumas das concepções presentes neste período anterior.

No segundo momento, portanto, surge a figura dos planos diretores e estes passam a ser confundidos por muitos como o próprio planejamento urbano, dada a proporção e a

importância que lhes é conferida. As décadas de 60 e 70 viram florescer as iniciativas de elaboração dos “superplanos”<sup>10</sup>, segundo expressão de VILLAÇA (2000), onde a abrangência destes é ampliada, abarcando além dos aspectos físicos do planejamento, também aspectos sociais diversos, como: saúde, educação, trabalho, desenvolvimento econômico, entre outros. Para o autor, esse período é o de consolidação de um imaginário equivocado que passou a depositar nos planos diretores a responsabilidade por ordenar, regulamentar e racionalizar o desenvolvimento global das cidades.

Já BONDUKI (2000), caracteriza o período entre 1930 e 1985 como um planejamento urbano baseado no autoritarismo, na centralização da gestão, na ausência de participação em qualquer nível, na desconsideração ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, na desarticulação das políticas setoriais, segundo uma visão desenvolvimentista que foi posteriormente substituída pela tecno-burocracia desenvolvimentista típica dos governos militares.

A fase seguinte foi a de reafirmação dos planos como instrumentos técnicos a serem elaborados por profissionais das prefeituras, com uma estruturação relativamente diferenciada das anteriores: os diagnósticos técnicos e mapas foram substancialmente reduzidos, passando a compor o produto final uma lista de objetivos, políticas e diretrizes. A década de 80 é repleta de experiências de elaboração de novos planos diretores em centenas de municípios espalhados pelo Brasil. Essas experiências, no entanto, reproduziram uma estrutura rígida de planejamento baseada no conhecimento técnico e na leitura funcional da cidade e reafirmaram os instrumentos de zoneamento e os índices urbanísticos como a essência do ato de planejar a cidade. Desenvolveu-se no país a ideologia e a prática de planejamento e de intervenções urbanas que relacionou os problemas das cidades com o seu crescimento desordenado e que concebeu o planejamento como técnica e método para a solução destes problemas.

No percurso de oito décadas, portanto, os planos diretores sofreram profundas modificações de conteúdo, prestando-se a diferentes objetivos e intencionalidades. Pouco a

---

<sup>10</sup> Alguns exemplos superplanos podem ser citados, como o *Plano Doxiadis* – cidade do Rio de Janeiro (1965); *Plano Urbanístico Básico - PUB*, cidade de São Paulo (1969); e *Plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre*

pouco foram se afirmando enquanto instrumentos eficientes e funcionais, valores que foram de tal forma difundidos a ponto de os tornarem unanimidades no imaginário técnico e político. Os planos diretores tornaram-se instrumentos prestigiados e arraigadamente defendidos por diversos segmentos profissionais, sobretudo, por aqueles vinculados aos quadros técnicos das prefeituras, como também políticos e parte da academia. VILLAÇA (2005) evidencia que a terminologia, a metodologia e o conteúdo dos planos diretores, ao longo de sua história, se constituíram em *“estratagemas dos quais classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para sua manutenção do poder e para o exercício de sua dominação”*. (p.18)

Para VILLAÇA (2005), o movimento de multiplicação dos planos diretores é a materialização de uma idéia generalizada de que são instrumentos para a solução dos problemas urbanos, mesmo que com o passar dos tempos os planos diretores não tenham se configurado como tal:

(...) é impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. (...) desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento. (VILLAÇA, 2005:17)

Grande parte dos autores que analisam o planejamento urbano brasileiro realizado durante a década de 80 e parte da década de 90, entre eles ROLNIK (1994 e 1997), SOUZA (2004), VILLAÇA (2000 e 2005), percebem que houve um esvaziamento em seu conteúdo social. O planejamento urbano durante esse período passou a ser identificado como a atividade de elaboração de planos diretores que, desvinculado das necessidades coletivas, não se comprometiam com os resultados sociais de suas intervenções. Para os autores, a verificação dos casos concretos caracteriza os planos diretores como sendo leis de uso, ocupação e zoneamento do solo, de caráter elitista e vinculados aos interesses de grupos hegemônicos que atuam sobre a cidade.



Assim, os planos diretores, e a política urbana de forma geral, eram tratadas somente em nível municipal, situação que foi alterada com a nova Constituição promulgada em 1988 que, ao absorver alguns elementos discutidos e amadurecidos pelo MNRU, traz para a esfera nacional também a responsabilidade de materializar formas e processos para o tratamento da questão urbana. Nesse processo, o plano diretor é reafirmado como instrumento fundamental. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal necessitavam, no entanto, de regulamentação, o que veio ocorrer somente 13 anos após, com a aprovação do Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001.

O Estatuto da Cidade seria responsável por fornecer instrumentos para que os planos diretores garantissem a função social da cidade, conforme o que estabelece a Constituição Federal. Assim, de acordo com ROLNIK (1997), o Estatuto da Cidade se apresenta como uma “caixa de ferramentas” à disposição dos municípios e a "chave" para abrir esta caixa é o plano diretor.

Ainda segundo ROLNIK (1997), um fato importante a ser analisado diz respeito à forma como o plano diretor ressurgiu nas referidas políticas. Para a autora, os planos diretores haviam sido desmoralizados pela "crença nos milagres do planejamento" e na idéia de que a política urbana deveria ocorrer exclusivamente na esfera técnica da administração pública. Essa concepção foi combatida pelos movimentos sociais urbanos, tanto que o termo plano diretor sequer é citado na emenda popular da Reforma Urbana apresentada à Assembléia Constituinte. No entanto, em decorrência dos embates do processo constituinte, não apenas a idéia do plano diretor é ressuscitada, como passa a ser referência para o cumprimento da função social da propriedade urbana e para a elaboração das leis orçamentárias municipais.

A obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, segundo estes parâmetros, é motivada pela vontade de garantir a participação popular como elemento fundamental do planejamento urbano, trazendo temas como justiça social e direito à cidade para a centralidade do debate urbano.

O Ministério das Cidades assume a bandeira da Reforma Urbana e passa a fomentar ações com o objetivo de modificar a realidade das cidades brasileiras. Cria o movimento

nacional para a construção de cidades democráticas e sustentáveis, denominado “Cidade Para Todos” e deposita, no processo de revisão dos planos diretores, grande expectativa, qual seja, a de criar espaços de discussão coletiva e de pactuação de propostas no desenvolvimento das cidades.

No movimento, cerca de mil e oitocentos municípios, segundo informações do Ministério das Cidades, foram incentivados a iniciarem a reformulação de seus planos diretores. Para apoiar o processo é lançado em maio de 2005 a Campanha Nacional “Plano Direto Participativo – Cidade de Todos”, que previu o aporte financeiro de cerca de R\$55 milhões e a criação de Núcleos Estaduais de suporte às experiências locais.

Segundo o MCIDADES (2006), a campanha chamada “Plano Diretor Participativo” engloba também outras ações de apoio aos municípios, tais como:

- 1) Recursos diretos para mais de quatrocentos municípios, com recursos oriundos do Ministério das Cidades (Orçamento Geral da União e Programa Habitar Brasil/BID) e de outros órgãos do governo federal: Ministério do Meio Ambiente (Fundo Nacional do Meio Ambiente), Ministério da Cultura (Programa Monumenta para Cidades Históricas), Ministério do Turismo (Prodetur), CAIXA, Eletronorte, entre outros;
- 2) Produção e distribuição do “Kit Campanha”, contendo materiais nas mais diversas linguagens para sensibilização e capacitação dos municípios: vídeo, livros, folhetos, curso em CD, comerciais para rádio e TV;
- 3) Repasse aos núcleos estaduais de recursos financeiros para atividades de sensibilização, capacitação dos municípios e acompanhamento da elaboração dos planos;
- 4) Bolsas do CNPQ para equipes de universidades oferecerem assistência técnica aos municípios;

5) Edital público para cadastro de profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de planos diretores e implementação do Estatuto da Cidade.

Além dessas ações, houve a criação do Conselho das Cidades, em 2004, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, e que dentre outras competências, tem por finalidade propor diretrizes para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A instância de negociação, constituída por oitenta e seis titulares, quarenta e nove representantes da sociedade civil e trinta e sete representantes do poder público, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), teve importante papel ao aprovar três resoluções cuja intenção foi a de orientar os municípios na elaboração de planos diretores: a resolução nº 15 que cria a “Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos”; a resolução nº 25, que emite recomendações para a elaboração do plano diretor; e a resolução nº 34, que lança orientações ao conteúdo mínimo do plano diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades.

Pode-se perceber, portanto, que o plano diretor assume uma posição de destaque no arranjo das políticas de desenvolvimento urbano reveladas no país a partir de meados da década de 90 e reforçadas a partir dos primeiros anos da década atual, com a criação do Ministério das Cidades.

A nova roupagem participativa dada aos planos diretores continua a ser muito questionada por alguns autores<sup>11</sup>, não pela existência dos planos em si, mas pela manutenção da crença de que eles, sozinhos, seriam instrumentos poderosos e suficientes para gerar as profundas modificações estruturais, tão almejadas, nos aglomerados urbanos. Na crítica, as formas atuais assumidas pelo plano diretor, destacam os seguintes aspectos: a permanência dos instrumentos tecnocráticos de planejamento e gestão; a dificuldade de implementação dos novos instrumentos de Reforma Urbana trazidos pelo Estatuto da

---

11 As obras de VILLAÇA (9999) e SOUZA (2004 e 2007) trazem elementos importantes para análises qualitativas da participação neste novo contexto de elaboração generalizada de planos diretores participativos.

Cidade; a centralidade do prazo e dos produtos em detrimento da marginalidade dos processos participativos.

Assim, uma análise crítica do processo participativo do novo plano diretor de Itajaí deve levar em consideração os inegáveis avanços na ampliação das esferas de participação nas políticas urbanas brasileiras, mas deve também avaliar os evidentes obstáculos que se impõem para a realização desta prática participativa. Esses obstáculos fazem referência aos arranjos historicamente desiguais da sociedade brasileira e às dificuldades de inserção política de segmentos expressivos da população, dificuldades que parecem não ser enfrentadas pelas atuais experiências participativas, que precisariam ultrapassar seus próprios limites, buscando alternativas concretas para a superação da diferenciação econômica, espacial e política existentes no cenário das cidades no Brasil.

## **2.8 Plano diretor e ideologia**

Através do levantamento histórico realizado, verificamos que os planos diretores modificaram profundamente seu conteúdo, seus instrumentos e seus propósitos durante quase oitenta anos de existência. Se compreendermos que esses planos são instrumentos do planejamento oriundos de um conjunto de idéias amparadas em determinadas formas de leitura da realidade, perceberemos que a cada momento as formas de estruturação dos planos diretores se modificam como se modificam as visões de mundo que dão sentido às experiências sociais e as ações humanas.

Trazendo conceitos contidos no trabalho de CHAÚÍ (1995), as representações, normas e valores existentes na sociedade são elementos que, a cada momento da história, organizam um tecido de imagens que procuram tornar compreensível a realidade. A autora denomina o tecido de imaginário social, que inicialmente é a colagem das múltiplas representações da realidade que se formam no bojo da sociedade. O papel da ideologia é o de fazer com que certas representações contidas no imaginário social estructurem um conjunto coerente, lógico e sistemático de idéias que funcionam como um sistema explicativo da realidade e como normas e regras de conduta e de comportamento. A

ideologia, portanto, faz com que as representações de alguns se tornem representações da sociedade como um todo.

A cidade, como produto da ação humana, também está profundamente condicionada às ideologias presentes e atuantes em determinado momento histórico. Os valores, crenças, idéias, opiniões que organizam e estruturam a sociedade, também direcionam as formas de reprodução do espaço urbano, conforme nos coloca REZENDE (1982):

O espaço tem sido, ao longo do tempo, destinado a cumprir funções específicas que variam segundo as necessidades das organizações sociais em cada época. Dentro desta perspectiva, a cidade é a resultante, inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos. Cada sistema determinado que caracteriza um modo de produção definido é responsável pelo ordenamento, apropriação, ou seja, pela produção do espaço urbana em sua época. (REZENDE, 1982: 19)

No campo do planejamento urbano a ideologia funcionou, historicamente, como instrumento de supressão de conflitos. Os instrumentos de planejamento e gestão da cidade, como as legislações urbanísticas, edilícias e, principalmente, os planos diretores, foram sendo revestidos de representações sociais diversas com o intuito de transformar-lhes em ferramentas universalmente aceitas, removendo-lhes o conflito, a ambigüidade, a subjetividade.

A administração pública, no exercício da gestão do urbano, especialmente no consumo, necessita que suas ações sejam respeitadas e identificadas como aquelas que maiores benefícios trazem para esses habitantes e que tem o bem comum por objetivo. Da mesma forma, os planos de urbanismo que determinam sobre o espaço e os equipamentos urbanos necessitam ser identificados como portadores do interesse geral e não de uma classe particular, escamoteando o conflito, na tentativa de universalizar os conceitos implícitos nas suas decisões. (REZENDE, 1982:28)

Para CHAUI (1995), o papel da ideologia na sociedade é, justamente, o de mascarar os conflitos, ocultar e dissimular as divisões sociais e políticas, dando-lhes a aparência de indivisão. Esta é construída a partir do momento em que as diferenças sociais são tornadas elementos naturais, normais e corretos e não distorções historicamente construídas pela própria sociedade. A ideologia atua, portanto, ao construir lógicas socialmente aceitas a partir de representações de determinados grupos hegemônicos, criando idéias-imagens que

manifestem os interesses desta classe dominante, transformando-as em interesses de todas as classes sociais.

Ao analisarmos a forma com que, historicamente, o planejamento urbano foi alçado à posição de ferramenta indispensável no desenvolvimento das cidades, percebemos a presença de conteúdos ideológicos significativos.

Em suas primeiras ações de intervenção na cidade, com caráter estritamente estético e higienista, os aglomerados urbanos eram vistos como elementos orgânicos doentes e que necessitavam de medidas fortes de reestruturação espacial para garantir à população em geral uma melhor qualidade de vida. Esses argumentos serviram de base para grandes obras de infra-estrutura e de remodelação de algumas cidades no Brasil, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo, com a abertura de grandes avenidas, a eliminação de cortiços, a modificação da estrutura fundiária, a implantação de novas infra-estruturas urbanas e o estabelecimento de inúmeros equipamentos e serviços públicos urbanos.

As ações, em grande medida, não foram questionadas e foram assimiladas pela população como importantes para o desenvolvimento das cidades. A leitura que muitos autores fazem deste contexto, entre eles RIBEIRO (2001) e VILLAÇA (2000 e 2005), trazem outros elementos e intencionalidades escondidas por detrás de seus discursos. Para os autores, a “higienização” da cidade foi, na verdade, uma grande manobra para a retirada dos centros urbanos - áreas privilegiadas e valorizadas das cidades - de contingentes populacionais advindos das áreas rurais e de outras cidades menores, a partir do desenvolvimento industrial latente nas grandes cidades brasileiras. A “revitalização” dos centros urbanos continha, portanto, um conteúdo intenso de diferenciação sócio-espacial, que foi reforçada a partir de ações de planejamento institucionalizadas pelo poder público.

Outros elementos que reforçam essa idéia é que o “embelezamento” da cidade, a implantação de infra-estrutura e a concentração dos equipamentos e serviços urbanos se davam em frações restritas do território das cidades. A arborização, o calçamento, a escola, a biblioteca, o hospital, as grandes avenidas, as praças públicas - não por acaso - se concentravam nos centros urbanos ou em espaços próximos a eles, áreas em que a classe hegemônica escolheu para se estabelecer.

Neste sentido, o estudo dos conteúdos do planejamento revela que ele, historicamente, apresenta forte teor ideológico e elitista em suas intervenções: desde as concepções estéticas e higienistas do início do século; passando pela visão desenvolvimentista das décadas de 50 e 60 – período que marca um processo de grande urbanização e desenvolvimento de seu setor industrial do país; pela tecno-burocracia - centralizadora e autoritária - do período militar; pela reafirmação de tecnocracia e a consolidação dos instrumentos técnicos de gestão – período de solidificação do zoneamento e das demais legislações urbanas; culminando no período de surgimento do planejamento estratégico e mercadófilo das últimas décadas – em que a cidade é concebida como empresa e gerida a partir de ações de marketing e competição.

Em relação aos planos diretores especificamente, podemos perceber que eles tornaram-se instrumentos ideológicos importantes dentro do processo de desenvolvimento das cidades. Em grande medida seus conteúdos reproduziam formas de compreensão da cidade que ocultavam os conflitos, a divisão e a dominação que estruturam as formas de reprodução dos espaços urbanos. Desde os primeiros planos diretores, como o Plano Agache do final da década de 1920, os planos diretores assumiram um lugar de destaque, ganhando novos conteúdos, novas metodologias e novos instrumentos que possibilitassem o planejamento e a gestão das cidades.

Os técnicos de planejamento e, conseqüentemente, grande parte dos planos diretores compreendia a cidade como um aglomerado de edificações e de formas diferenciadas de usos, reduzindo a cidade a seus aspectos físicos, espaciais e funcionais sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos. Reproduziram a crença que a partir do correto reordenamento dos elementos, seria possível qualificar as cidades e as vidas de seus moradores. Eles difundiram o determinismo espacial, o conhecimento técnico, tornando-se instrumento básico – e ideológico - de modificação da realidade com vistas a se alcançar um modelo ideal de cidade. Com esses planos, diretores acreditavam poder modificar o homem e a sociedade a partir de transformações do ambiente.

Esses planos baseavam-se, pois, em metanarrativas como forma de criar consensos ampliados, unificando os moradores das cidades em torno de decisões que, na maioria das vezes, tinham origem no interesse de determinados grupos sociais. A criação de um modelo

ideal de cidade, segundo padrões urbanísticos não acessíveis a grande parte da população empobrecida da cidade (tamanho de lotes mínimos, concentração de infra-estruturas, valorização imobiliária proveniente de investimentos públicos, entre outras) é, portanto, um sintoma de que o planejamento praticado pelos planos diretores nega a realidade desigual de estruturação das cidades. A medida que parcelas significativas da sociedade passam a reproduzir padrões considerados subnormais e que estes padrões são ignorados pelos instrumentos de planejamento, percebe-se que os planos diretores andam, efetivamente, descolados da realidade, trabalhando no plano ideológico ao escamotear os conflitos e reafirmar as diferenciações.

Outro elemento importante para a leitura do conteúdo ideológico dos planos diretores diz respeito ao surgimento do zoneamento funcional como instrumento fundamental, e às vezes até mesmo suficiente, de reorganização da cidade. A divisão dos aglomerados urbanos em zonas funcionais com atividades específicas é uma ferramenta amplamente difundida e que para REZENDE (1982) tem servido muito além de seus propósitos: mais do que não misturar diferentes usos do solo, o zoneamento tem servido para aprofundar a diferenciação sócio-espacial das cidades, consolidando áreas valorizadas voltadas para as classes economicamente privilegiadas, restringindo áreas de ocupação dos contingentes populacionais empobrecidos e institucionalizando processos que evitem a “contaminação” entre estas áreas.

A crença nos planos diretores como instrumentos de modificação da cidade e da sociedade está tão fortemente enraizada no imaginário dos técnicos e políticos, que alguns agentes sociais apregoam que a desorganização e os problemas da cidade só permanecem porque os planos diretores não conseguiram ser corretamente aplicados. Esse pensamento é a reprodução de um imaginário que retira do processo de construção da cidade seu conteúdo social, político e conflituoso. Para GANS (apud REZENDE, 1982:22), o mais importante desses discursos é o que eles deixam de fora. As estruturas sociais, econômicas e políticas e suas relações, que irão determinar o tipo de uso e ocupação da terra, não são consideradas relevantes.

Podemos perceber, portanto, que a própria adoção do plano diretor típico como instrumento de planejamento já pressupõe um conteúdo ideológico não-explícito, cujo objetivo é conhecer o objeto e ordenar a cidade sem, contudo, resolver os problemas essenciais. Ignorar o social



e o econômico, atendo-se ao físico e deixando-lhe a tarefa de resolver os conflitos, é uma constante dos planos diretores. Ao ignorar o social e econômico, ignoram também a maioria dos conflitos urbanos. Ao ignorá-los, não se obrigam, portanto, a resolvê-los. (REZENDE, 1982:32)

A análise do primeiro plano diretor de Itajaí, de 1971, confirma as colocações. Um extenso trabalho de levantamento e “diagnóstico” técnico da cidade culminou na proposta de soluções variadas, também técnicas, para os problemas encontrados. Um plano diretor extenso, que contava com cinco volumes recheados de quantificações e fórmulas, que restringiam a leitura da realidade a seus atributos quantificáveis e coerentes aos olhos da técnica e da ciência. O produto final do primeiro plano pode ser considerado determinístico, pois pretendia construir um modelo de cidade ideal a partir, fundamentalmente, de uma reordenação do espaço físico.

Em seguida, as leis de zoneamento de 1981 e 1989 vieram reforçar esta concepção, atribuindo ao plano diretor municipal a característica do autoritarismo, pois pretendia impor conceitos de funcionalidade e ordem ao espaço urbano. A lei de zoneamento de 1981 conformava padrões de ocupação inacessíveis a grande parcela da população e, assim, procurava reordenar, segundo parâmetros ideais, a estrutura espacial da cidade. Itajaí passou a sofrer então processos semelhantes a grande parte das cidades no Brasil: o aumento da diferenciação sócio-espacial, o crescimento ampliado do tecido urbano em direção às periferias, a criação de circuitos privilegiados de investimentos públicos – como o seu centro histórico, por exemplo, onde hoje se localiza boa parte dos equipamentos e serviços urbanos e a classe economicamente privilegiada da cidade.

Dada a variedade das soluções que o plano diretor de 1971 apresentava, que buscavam abarcar as mais diversas áreas da administração municipal - educação, saúde e economia - os planos diretores adquirem ainda mais uma característica: a de serem pretensiosos. Conforme nos coloca NYGAARD (2005) ao analisar os planos diretores de Porto Alegre, esse caráter amplo e diversificado impossibilitou que os planos dessem conta das dificuldades presentes nos espaços urbanos. Apesar de serem considerados a solução para todos os problemas da cidade, esses planos nem sequer resolveram as questões mais básicas de organização espacial a que se propunham. Colocando-se como elementos

exteriores e acima dos processos sociais, os planos diretores não conseguiram, efetivamente, proporcionar melhor qualidade de vida e bem estar à população de uma forma geral.

Como entender não só o excesso de planos, mas também essa confusão, irracionalidades e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacreditá-los e desmoralizá-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática. Esse apelo contribui também para mostrar que os planos não são elaborados para serem levados a sério. São cortinas de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos são uma rara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós. (VILLAÇA, 2005: 17)

O trabalho de NYGAARD (2005) constrói um quadro importante das diversas doutrinas presentes nos planos diretores e que conseguiram, ao construir uma ampla afirmação e convencimento geral, legitimar a sua existência e as ações de planejamento e gestão urbana que deles decorriam. Entre inúmeras as representações trazidas pelo autor, aquelas que julgamos as mais importantes foram:

- O conhecimento científico é objetivo, livre de preconceitos e de juízos de valor;
- A situação futura é prevista através do estudo racional e objetivo da realidade atual;
- A sociedade humana apresenta leis específicas e análogas às leis buscadas pelas ciências naturais;
- O conhecimento científico deve ser expresso em linguagem lógica e matemática;
- As especialidades do conhecimento científico são domínios exclusivos dos respectivos especialistas;
- O único conhecimento verdadeiro e significativo resulta da observação e mensuração da realidade;
- O conhecimento científico é promotor do bem-estar, do progresso e da realização humana;
- O estudo da sociedade humana é semelhante ao estudo da natureza;
- A nova ordem espacial para a cidade é uma ordem científica e racional que se opõe ao caos e à desordem existentes;

- A realização de pesquisas científicas sobre problemas comuns em cidades permite soluções comparáveis;
- As funções urbanas são classificadas em habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito, e justapostas no espaço;
- A cidade deve ser submetida a um rigoroso plano geral que determine a estrutura e a localização de cada uma das zonas destinadas a cada uma das funções urbanas;
- As necessidades humanas são pouco numerosas e bastante idênticas;
- Arquitetos e políticos são diferentes: os primeiros criam e os segundos, após informados, devem executar as decisões;
- O conhecimento científico deve explicar como é a realidade e não indagar os seus porquês;
- O conhecimento de um ambiente é alcançado através de pesquisa científica livre de impressões subjetivas e de análises de amadores.

Essas representações dão uma noção muito aproximada das expectativas que foram geradas em torno dos planos diretores e justificam o conteúdo por eles assumido. A roupagem “milagrosa” dada aos planos diretores confronta-se, portanto, com um aumento das disparidades sócio-espaciais da cidade, apesar do trabalho de técnicos e profissionais de planejamento comprometidos com perspectivas positivas de modificação da realidade.

Desta forma, os planos diretores e o planejamento urbano institucionalizado pelo poder público têm funcionado em duas frentes, conforme nos coloca ALTHUSSER (1985): como instrumentos repressivos e também como instrumentos ideológicos, pois, de um lado, utilizam-se de ferramentas repressivas para regular as formas de apropriação do espaço urbano e, por outro, revestem-se de ideologia, para escamotear a existência de conflitos e diferenciações sociais no interior da cidade.

Novas formas de organização do poder que se estruturam no Brasil a partir da abertura política e se consolidaram com a aprovação do Estatuto da Cidade, parecem indicar uma modificação no contexto. O atual processo de gestão política tem feito aparecer nos planos locais, um movimento mais consistente de politização que tem servido para dar visibilidade aos conflitos e às formas desiguais de reprodução das cidades, aspectos que permaneceram por décadas camuflados pelas representações ideológicas e pela ausência de formação cidadã de grande parte dos segmentos sociais urbanos. Começam a ser criticadas

as intencionalidades existentes por trás dos discursos e as intencionalidades que não trabalharam, efetivamente, na resolução dos problemas mais prementes das cidades brasileiras.

Não podemos negar, no entanto, que a perspectiva na qual se insere o presente trabalho - a de democratização do planejamento e da gestão - apresenta também um viés ideológico, pois apreende a realidade a partir de determinadas representações do pesquisador. A diferenciação da representação que defendemos está na tentativa de inversão dos valores contidos.

O esforço de discussão coletiva e de construção socialmente ampliada tem como objetivo equilibrar a arena de disputa a partir da inserção de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos políticos. É a tentativa de formar uma população crítica e consciente das ilusões e preconceitos que permeiam nossa sociedade, das representações que legitimaram o desenvolvimento desigual das cidades e as formas elitistas de planejamento e gestão urbanas assumidas desde sempre.

O grande perigo que se apresenta no atual momento é que a requerida democratização do planejamento e da gestão urbanas não atinjam o seu conteúdo essencial: o de politizar amplamente a sociedade e balancear o jogo de forças no interior da arena pública de discussão sobre a cidade. Ao não atingir o objetivo, corre-se o risco de tornar a participação social uma “cortina de fumaça” que, longe de modificar as formas desiguais de estruturação das cidades, acabe por reproduzir as tradicionais práticas elitistas de planejar e gerir a cidade.

### **3. A PARTICIPAÇÃO COMO CONSTRUÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A CONQUISTA DA CIDADANIA NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DA CIDADE**

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10257 aprovada em 2001, determinou que grande parte dos municípios brasileiros deveria elaborar um plano diretor até a data limite de outubro de 2006 e, foi assim que o município de Itajaí iniciou este processo em março de 2005.

A determinação geral foi oriunda de uma nova estrutura institucional representada em nível federal pelo Ministério das Cidades. Essa nova estrutura está, em muitos aspectos, relacionada aos valores trazidos pela Reforma Urbana, que foram posteriormente cristalizados pelo Estatuto da Cidade em uma dinâmica que ajudou a consolidar uma forma diferente de conceber os planos diretores e o processo de gestão das cidades. Assim, os conceitos e práticas contidos nos novos planos deveriam dar respostas aos referenciais emergentes: gestão democrática, ambiente e canais propícios à capacitação e participação da população, inserção dos segmentos tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão, inserção dos instrumentos de reforma urbana contidos no Estatuto da Cidade, criação de canais contínuos de discussão sobre a cidade, busca pela justiça social e promoção do direito indiscriminado à cidade.

O que se percebe, no entanto, é que apesar das boas intenções e dos objetivos claramente definidos, houve grande dificuldade em instituir processos plenos de participação social, sendo que mesmo quando estes ocorreram, não resultaram na transformação positiva da realidade social.

Pouco claras estão inúmeras questões relacionadas ao planejamento participativo implantado em todo o território nacional, sobretudo, no que tange a níveis, formas e metodologias de participação, bem como aos resultados dos processos.

Neste capítulo buscaremos compreender os possíveis sentidos e conceitos envolvidos com o termo participação social, deixando menos nebulosos os horizontes da pesquisa. A intenção é refinar o olhar do observador, como nos sugere o filósofo ALVES

(1993) ao fazer uma metáfora entre pesquisadores, pescadores, redes e ciência: “o pescador faz suas redes com fios e o cientista faz suas redes com palavras e conceitos”. Neste sentido, assim como o pescador, esta pesquisa pretende construir uma “rede” tecida com uma trama tão sólida e justa de palavras e conceitos quanto necessária para pescar o tipo de peixe do qual procura.

Para facilitar a análise das questões apontadas acima, dividimos o presente capítulo em duas partes: a primeira preocupada em apresentar uma leitura dos conceitos-chave envolvidos com a participação social, tais como: democracia, esfera pública, Estado, sociedade civil e movimentos sociais; e a segunda parte buscando apresentar os aspectos que possam qualificar o conceito de participação social, apresentando também algumas possibilidades e barreiras à construção de processos participativos. A intenção ao final deste capítulo é estabelecer parâmetros para a construção de um conceito de participação social, que contribua para a análise do processo participativo na elaboração do plano diretor de Itajaí.

### **3.1 Conceitos correlatos à participação social**

#### **3.1.1 A antítese sociedade civil e Estado**

Um plano diretor é uma ferramenta nas mãos do Estado para intervenção direta na realidade, para condicionar as ações individuais e/ou coletivas da sociedade sobre a cidade, de acordo com idéias e valores traçados previamente. A compreensão de plano diretor definida contém, portanto, uma relação intrínseca entre sociedade civil e Estado. Essa relação tende a se tornar ainda mais próxima e complexa quando, além de regular as ações concretas dos agentes sociais, os planos absorvem um conteúdo político e democrático em sua elaboração e execução.

Não temos a pretensão de apresentar neste subcapítulo uma análise aprofundada dos conceitos de sociedade civil e Estado, tendo em vista a complexidade que o tema assume e a grande profusão de leituras, compreensões e definições que estes termos adquirem nas mais diversas áreas do conhecimento. Neste momento, nos limitaremos a

apresentar a compreensão construída pelo pesquisador, baseada em determinados autores e correntes de pensamento que ajudaram a definir os limites de análise do objeto.

O planejamento urbano institucionalizado e mais especificamente o plano diretor são formas de elaboração e gestão de políticas públicas. Por políticas públicas podemos compreender como resultados da ação coletiva que cristalizam direitos e deveres sociais, que neste caso se relacionam à regulamentação do uso do solo de determinada porção do território. As políticas públicas são competência do Estado, mas as formas de estruturação destas políticas se modificam constantemente, sendo condicionadas pelas relações de poder existentes na sociedade. Historicamente, temos uma cultura política onde as decisões são impostas pelo governo - reflexos dos interesses das classes dominantes - para a sociedade, conteúdo que tem se modificado profundamente nas últimas décadas, absorvendo relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas.

A diferenciação entre sociedade civil e Estado surge constantemente no bojo das discussões sobre as políticas urbanas, e usualmente não há distinção clara entre os conceitos. Para BOBBIO (1987) a relação entre sociedade civil e Estado é uma antítese onde um conceito, ao se opor a outro, oferece uma melhor explicação e compreensão. Assim, a compreensão de Estado é mais completa se relacionarmos com a compreensão de sociedade civil e vice-versa. Para o autor, o Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde exista uma esfera pública, não importa se total ou parcial, é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores de poder de comando e destinatários do dever de obediência. Seguindo esse raciocínio, poderíamos concluir que o denominador comum na antítese sociedade civil e Estado são as relações de poder.

BRESSER PEREIRA (1995) ao fazer uma sistematização das idéias produzidas a respeito do Estado, diferencia duas correntes principais: a primeira, apoiada no contratualismo fundado em Hobbes e, posteriormente, trabalhado por Rousseau e Kant; e a segunda, com origem em Aristóteles, S. Tomás, Hegel, Marx e Engels.

Em a “Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, ENGELS (1884) adota esta visão história ao reconhecer que o Estado surge da dissolução da comunidade primitiva e da divisão da sociedade em classes:

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro (...) é, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1884: 326-327).

Engels coloca que o surgimento do poder político e do Estado é a consequência da dominação econômica do homem pelo homem, onde o Estado coloca-se como uma ordem coerciva, instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Na célebre obra 'Manifesto do Partido Comunista', Marx e Engels afirmam que a História da Humanidade sempre foi a história da luta de classes: homens livres e escravos, patrícios e plebeus, nobres e servos, mestres e artesãos, numa relação onde exploradores e explorados sempre mantiveram uma luta, às vezes oculta, às vezes patente. Para os autores, o Estado assemelha-se a uma máquina de coerção destinada à exploração econômica e, conseqüentemente, política de uma classe sobre outra.

Seguindo essa linha de raciocínio, poderíamos dizer que o Estado, seria uma estrutura de dominação e representaria a cristalização das relações de classe, permitindo que um segmento hegemônico pudesse reproduzir instrumentos de dominação que garantissem a manutenção destas relações.

A corrente contratualista de Estado apóia-se, sobretudo, nas idéias elaboradas por ROUSSEAU (1978) em sua obra "O contrato Social". Nessa obra, o filósofo suíço constrói uma espécie de utopia política, onde o Estado é o resultado de um consenso social amplo que garante os direitos de todos os cidadãos. Nessa concepção o Estado seria uma estrutura acima da sociedade responsável por assegurar a liberdade, igualdade e justiça para todos. O contrato social de ROUSSEAU considera que todos os homens nascem livres e iguais, e que o Estado seria construção coletiva – um contrato - de princípios e deveres a serem cumpridos por todos, sem distinções de classe social, poder aquisitivo, religião ou cor.



O idealismo que influenciou o surgimento de inúmeros movimentos revolucionários que defendiam a igualdade de direitos e a soberania popular foi também uma das principais inspirações ideológicas da Revolução Francesa.

"A primeira e mais importante consequência decorrente dos princípios até aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada". (ROUSSEAU, 1978: 43)

Inúmeras críticas foram direcionadas a Rousseau pelo conteúdo utópico e ideológico de sua teoria e pelo fato de mitificar um passado fraternal e feliz dos homens, em contraposição ao presente desordenado e desigual da sua época. Em grande medida, após Rousseau, os estudos da concepção contratualista do Estado foram relegados ao segundo plano, sendo poucos os autores e as obras que, baseadas nesta concepção, tiveram importante repercussão.

A concepção contratualista do Estado representou um enorme avanço democrático, não obstante o autoritarismo de seu fundador, Thomas Hobbes, porque deixou claro que a fonte última do poder deixava de ser o direito divino (histórico, tradicional) dos reis, para ser a vontade dos homens, que se dispunham racionalmente a ceder parte de sua liberdade em nome da ordem proporcionada pelo Estado. Não obstante, o Estado está longe, em termos históricos ou reais, de ser uma forma de associação, como queria Rousseau (1762), que protege o indivíduo contra forças externas, ou uma associação na qual cada membro possa conservar integralmente a sua individualidade, porque, ao obedecer ao Estado, estaria obedecendo a si próprio. O Estado é a forma pela qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população. (BRESSER PEREIRA, 1995:93)

Outros trabalhos contemporâneos vinculados às idéias de Marx e Engels se destacaram nas últimas décadas, sobretudo os escritos de ALTHUSSER (1985) e POULANTZAS (1986), este último considerado por muitos autores como a principal referência marxista dentro da ciência política.

ALTHUSSER (1985) coloca que a existência do Estado só faz sentido em função do poder que lhe foi socialmente conferido. Para o autor toda luta política das classes sociais, alianças ou frações de classes gira em torno do Estado porque este se apresenta como o instrumento último de dominação, pois possui o “poder de Estado” cristalizado em um robusto aparelho repressivo e ideológico de dominação.

O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes (no século XIX, à classe burguesa e à “classe” dos grandes latifundiários) assegurar a sua dominação sobre a classe operária, para submetê-la ao processo de extorsão da mais-valia (quer dizer, à exploração capitalista). (ALTHUSSER, 1985:65)

Ele corrobora, portanto, com a perspectiva de Marx e Engels onde as instituições e práticas legitimadas pelo Estado através da utilização da força e da violência – não compreendida somente como violência física – conformam o aparelho repressivo de Estado. A principal contribuição de Althusser à teoria de Estado, no entanto, é a idéia de aparelho ideológico de Estado, que atuaria de forma complementar, ou até mesmo prioritária, em relação ao aparelho repressivo na legitimação do poder de Estado.

Segundo o autor, o aparelho repressivo é de domínio totalmente público e formado por instituições que funcionam através da violência, como o governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões, entre outros. O aparelho ideológico, por sua vez, atua no plano da ideologia, e é formado por instituições privadas com o objetivo de construir e legitimar determinadas representações: escolas, famílias, partidos políticos, igrejas, imprensa, instituições culturais e sindicais.

É o aparelho ideológico do Estado o responsável por tornar as representações dos segmentos hegemônicos como representações de toda a sociedade, quais sejam as relações de produção e de exploração capitalista:

Cada grupo dispõe da ideologia que convém ao papel que ele deve preencher na sociedade de classe: papel de explorado (a consciência “profissional”, “moral”, “cívica”, “nacional” e “política” altamente “desenvolvida”); papel de agente da exploração (saber comandar e dirigir-se aos operários: as “relações humanas”); de agentes de repressão (saber comandar, fazer-se obedecer “sem discussão”, ou saber manipular a demagogia da retórica dos dirigentes políticos); ou de profissionais da ideologia (saber tratar as consciências com o respeito, ou seja, o desprezo, a chantagem, a demagogia que convém,

com ênfases na Moral, na virtude, na transcendência, na Nação, no papel da França no Mundo, etc.). (ALTHUSSER, 1985:79)

Desta forma, ocorre uma sobreposição das formas de dominação das classes hegemônicas que, além de controlarem os meios de produção e comunicação, também passam a legitimar sua dominação através do controle do poder de Estado e, conseqüentemente, de seus aparelhos repressivo e ideológicos.

Uma crítica que pode ser feita à Althusser diz respeito a sua concepção excessivamente ampla de Estado. Ao citar grande parte das instituições privadas, como fazendo parte do aparelho ideológico de Estado, ele praticamente desaparece com a diferenciação entre sociedade civil e Estado. A nossa compreensão é que as escolas, famílias, partidos políticos, igrejas, imprensa, instituições culturais e sindicais cumprem efetivamente um papel de afirmação da ideologia dominante, mas, como sendo entidades privadas, situam-se fora do aparelho do Estado. Embora situadas fora as entidades privadas atuam ao seu lado como instrumentos de legitimação e reprodução das relações sociais existentes.

POULANTZAS (1986), no entanto, aprofunda a teoria marxista em outra direção. Para o autor, o Estado não reflete somente o interesse da classe hegemônica, mas é, sobretudo, o resultado da condensação das lutas de classe.

(...) mesmo quando um destes modos de produção consegue estabelecer a sua dominância, marcando o início da fase de reprodução alargada de uma formação e o fim da fase propriamente transitória, assiste-se a uma verdadeira relação de forças entre os diversos modos de produção presentes, a permanentes defasagens entre as instâncias de uma formação. O papel do Estado, como fator de coesão desta superposição complexa nos diversos modos de produção reconhece-se aqui como decisivo. (POULANTZAS, 1986: 44 e 45)

Em sentido semelhante, HIRSCH (1977) afirma que o Estado, em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocráticos internos, se apresenta como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências e de articulação de necessidades.

A compreensão de Estado que o presente trabalho assume afasta-se daquela contratualista de Rousseau e aproxima-se das idéias de Poulantzas e Hirsh. Neste sentido, entendemos que o Estado não é um instrumento exclusivo de dominação por parte da classe

hegemônica, mas conseqüência da correlação de forças presentes no interior da sociedade. A sociedade, pois, pode se estruturar politicamente de formas diversas para influenciar a ação do Estado. Como historicamente a sociedade brasileira é marcada por desigualdades, sobretudo econômicas e políticas, o Estado tem se apresentado como a reprodução destes valores: da cultura do privilégio, do autoritarismo, da coerção e da marginalidade política de diversos segmentos sociais.

O fato de estarmos estudando o plano diretor de Itajaí e de termos a gestão democrática como ideal a ser alcançado traz a compreensão de que é necessário um equilíbrio na correlação de forças no interior dos aparelhos do Estado. A inserção qualificada, articulada e ampliada dos segmentos sociais historicamente oprimidos no cenário político, base do processo de democratização das políticas públicas, busca condicionar a atuação do aparelho de Estado a novos valores de justiça social e equidade, revertendo o conteúdo de profunda diferenciação que marca a história no campo das políticas públicas urbanas.

O caráter mais ou menos democrático do sistema político existente em um país fará com que sua população se transforme ou não em povo, ou seja, no conjunto de cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais. Nesses termos, o povo pode ser considerado não como o objeto sobre o qual o Estado exerce seu poder, mas como um de seus elementos constitutivos. No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil. Na sociedade civil, o povo constituído pelos cidadãos se organiza, formal e informalmente, das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Desta forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos. (BRESSER PEREIRA, 1995:91)

Voltamos então àquela idéia inicialmente apresentada, que coloca a relação entre sociedade civil e Estado como uma antítese. Antítese, no Dicionário de Filosofia (ABBAGNANO, 2000) significa contraposição, aquilo que se opõe à tese, ou ainda aquela relação que não tem termo médio. Neste sentido, os conceitos de sociedade civil e Estado são indissociáveis, pois o limite de um marca o limite do outro e a mudança no conteúdo de um conceito provoca modificação no outro.

De acordo com BRESSER PEREIRA (1995) a sociedade civil apresenta também uma relação de poder interno, já que corresponde ao poder político que cada indivíduo ou grupo apresenta dentro da estrutura social. Segundo o autor, sociedade civil não deve ser considerada como conceito análogo a povo, já que o primeiro denota relações de poder dentro da estrutura social a partir da formação de grupos e associações de interesse, enquanto o segundo é considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos, sem diferenciações de influência e poder. Em suma, sociedade civil pode ser compreendida como a forma pela qual as classes dominantes se organizam fora do Estado para controlá-lo e pô-lo ao seu serviço.

Neste sentido, o Estado enquanto sistema de poder organizado relaciona-se dialeticamente com outro sistema de poder – a sociedade civil – cujo poder é difuso.

Esta oposição tem um certo interesse, na medida em que estabelece a distinção entre dois sistemas de poder: o sistema de poder centralizado e estruturado, representado pelo Estado, e o sistema de poder difuso, mas real, da sociedade civil, que se encontra nas empresas, nas associações e sindicatos, nas organizações religiosas e nas famílias. A ponte formal entre a sociedade civil e o Estado é representada, nas sociedades modernas, pelos procedimentos democrático-eleitorais e pela existência do parlamento e dos partidos políticos. (BRESSER PEREIRA, 1995:92)

A sociedade civil pode se organizar, portanto, de diferentes formas e com diferentes níveis de aberturas à participação popular, que vai desde a mais autoritária, onde não há espaços para atuação e o poder efetivamente se concentra nas mãos da classe dominante, até uma estrutura mais democrática onde existe o compartilhamento de poder entre as classes dominantes e dominadas. Essas diferenciadas formas de estruturação também condicionam diversas formas de atuação do Estado, já que o poder de Estado emana de um longo processo histórico onde os interesses de classe são ingredientes fundamentais.

Assim, a sociedade civil se apresenta como o espaço de articulação dos interesses individuais e coletivos e utiliza de canais formais ou informais, institucionalizados ou não, para ressoar seus interesses no interior dos aparelhos do Estado, direcionando, assim, as formas de atuação do Estado e a definição das prioridades de governo. O aparelho repressivo e ideológico de Estado passa então a atuar na reprodução dos interesses dominantes, trabalhando no plano da ideologia para legitimar a elite governamental que

dirige o Estado em nome da sociedade. O Estado é, em suma, o resultado contraditório e em constante mutação das coalizões de classe que se conformam na sociedade civil, não se restringindo, portanto, à expressão das classes dominantes, ou seja, o *“Estado não supera a sociedade, mas a reflete”*. BOBBIO (1987:58)

Compreendemos, portanto, que a efetiva “gestão democrática” tão alardeada pelas políticas urbanas atuais não deve estar limitada à reforma institucional e a criação de novos canais de articulação entre Estado e sociedade civil. A consolidação de horizontes mais democráticos e socialmente mais justos de construção da cidade, princípios contidos na Reforma Urbana cristalizados no Estatuto da Cidade, passa, necessariamente, pela reestruturação da própria sociedade civil, sobretudo no equilíbrio das forças e na qualificação política de segmentos marginalizados. Corremos o risco de transformar a reforma institucional e a abertura destes novos canais participativos em espaços de reprodução da desigualdade – política e econômica – valores nos quais se assentou historicamente a sociedade civil no Brasil.

### **3.1.2 O conceito de esfera pública**

Entre as formas possíveis de qualificação política e de inserção de valores efetivamente democráticos aos processos decisórios nas políticas urbanas, um conceito que se apresentou como fundamental no decorrer da presente pesquisa foi o de “esfera pública”. A noção de esfera pública, por sua multiplicidade de idéias e concepções apresenta tamanha complexidade que faremos apenas um delineamento deste conceito, considerando análises de diferentes autores.

HABERMAS (1984) apresenta o termo esfera pública para designar um espaço público de discussão situado fora da estrutura do Estado. Segundo o autor, esse espaço seria aquele onde os indivíduos, ao interagirem uns com os outros, debateriam e pactuariam os mais variados temas relacionados à vida em comunidade, sobretudo as decisões tomadas pelo poder político público, discutindo o conteúdo moral de tais decisões e, complementarmente, apresentando demandas ao Estado. A característica principal da esfera pública seria a possibilidade de participação igualitária e pública de agentes individuais ou coletivos, prevalecendo a ordem do melhor argumento.

“[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas”. (HABERMAS, apud AVIRITZER, 2004)

Habermas apresenta também uma visão complementar a respeito de sociedade civil, sendo esta composta de organizações, movimentos e associações que condensam os problemas sociais das esferas privadas e as transformam em demandas para a esfera pública política. Neste sentido, o autor coloca em categorias diferentes o poder público político – o Estado e seus aparelhos – e a esfera de opinião pública situada no interior da sociedade.

Ainda segundo Habermas, a construção da esfera pública passa pela constituição de uma sociedade civil por sujeitos ativos e públicos que possam tematizar problemas, demandar direitos, construir novas identidades e solidariedades, reconstruir valores, requerer novas instituições, baseados em dimensões autônomas e pluralistas dos agentes sociais, particulares ou coletivamente organizados. Seguindo esse modelo, teríamos de um lado a esfera pública, responsável pela tematização pública dos problemas e, de outro, o papel deliberativo do sistema político, de poder institucionalizado, responsável pela tomada de decisões condicionada pelos interesses e as influências da esfera pública.

No Brasil, é marcante a ausência dessa esfera pública. A relação historicamente construída entre sociedade civil e Estado não chegou a possibilitar o surgimento da esfera pública, já que na maioria das vezes as ações e decisões partiram diretamente do plano particular para o plano público político, condicionando as ações do Estado antes mesmo de serem discutidas e compreendidas pela sociedade, ou pela esfera pública que dela deveria desprender.

O surgimento dos movimentos sociais urbanos, a multiplicação de organizações e associações civis que ganham corpo no Brasil em meados da década de 80, a absorção de valores de Reforma Urbana no Estatuto da Cidade e novo arranjo institucional que se configura nos últimos anos podem ser consideradas respostas a este contexto de ausência, ou fraqueza, da esfera pública.

O momento atual de democratização da gestão pública acena uma tentativa de estabelecer novas relações entre Estado e sociedade civil que trabalhem afirmativamente na potencialização da influência dos grupos sociais nas diretrizes de formulação e implantação das políticas públicas.

É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa. (LUCHMANN, 2002: 05)

No entanto, conforme nos coloca AVRITZER & COSTA (2004: 704), mais do que construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outros) a construção da democracia implica na incorporação dos valores democráticos às práticas cotidianas, o que significa a produção de esferas públicas de discussão fora do Estado, inserindo-se na complexidade do tecido social e fortalecendo-se a partir da prática política nas mais diferentes escalas sociais.

Como entraves à constituição da esfera pública, no contexto brasileiro, estão: a profunda desigualdade social, que reproduz um círculo vicioso de exclusão econômica e política; a complexidade social, que obriga a construção de espaços ricos de possibilidades e formas de inserção e a diversidade cultural e de interesses, que acirra as disputas e as discussões e atravanca os processos de participação social.

Neste panorama, os movimentos sociais aparecem como os agentes principais de uma nova estrutura democrática, pois são responsáveis por articular as diferentes estratégias e mecanismos organizacionais de debate e interlocução, com possibilidades de estabelecimento de uma esfera pública que, de um lado impacte a agenda política e as decisões e de outro, seja acessível e representativa da sociedade.

Assim, a influência da sociedade civil se concretiza de forma anônima e difusa por meio da existência de uma esfera pública transparente e porosa, permeável às questões originadas no mundo da vida. Somente através da mediação dos processos institucionais de formação da opinião e da vontade é que o poder de influência da sociedade civil deve chegar ao estado, não mais a contraparte institucional da sociedade civil, como na concepção republicana, mas a esfera com



competências funcionais e políticas delimitadas pelo direito e pela lei. (COSTA, 1999)

HABERMAS (1984) traz a ágora grega como referencial para a compreensão do conceito de esfera pública que ele apresenta. O autor caracteriza a ágora como um lugar concreto onde os cidadãos se encontravam para debater questões relativas ao governo e à cidade ateniense. Era o espaço da cidadania, símbolo da democracia direta, na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito de voto. A idéia de esfera pública é, pois, uma idealização da democracia, onde a necessidade da existência de indivíduos livres e coletivamente conscientes contrasta com a inércia generalizada e a individualidade imposta pela modernidade, que restringe os vínculos sociais e exacerba a competitividade.

A transformação do cidadão em consumidor (subordinado aos imperativos do sistema econômico) e em cliente (subordinado ao sistema político), característicos de um processo de burocratização e monetarização, ancora-se em uma racionalidade pautada nos interesses individuais, suprimindo os espaços de autonomia, diluindo as solidariedades e limitando a participação coletiva. (LUCHMANN, 2002:06)

Contudo, o próprio autor compreende estas dificuldades e coloca que a mercantilização das relações sociais, o consumo e os meios de comunicação de massa conformam um quadro que tem debilitado a esfera pública. Nesta perspectiva, a esfera pública deixaria de ser fórum de debate para ser um domínio do consumo e da comercialização e da comunicação de massa.

THOMPSON (2002), ao analisar o papel da comunicação de massa na contemporaneidade, coloca que a democracia idealizada por HABERMAS está cada vez mais distante, tendo em vista o fato de que a população é excluída da discussão e das decisões políticas, sendo “manipulada” através das técnicas de uso dos meios de comunicação:

A vida pública assume um caráter quase feudal(...). Esta “refeudalização da esfera pública” torna a política um espetáculo que os políticos e os partidos procuram administrar, de tempo em tempo, com o consentimento aclamante da população despolitizada. A massa da população é excluída da discussão pública e do processo de tomada de decisão, e é tratada como recurso manipulável que os líderes políticos podem utilizar para extrair, com o auxílio das técnicas da mídia, aprovação suficiente para legitimar seus programas políticos. (THOMPSON; 2002:71)

BOHMAN (apud LUCHMANN, 2002, pág. 15) afirma que “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. Assim, podemos compreender a democracia habermasiana - baseada na esfera pública - como o desenho de uma nova articulação entre o Estado e a sociedade civil que questiona a prerrogativa unilateral da ação política – do estado para a sociedade.

Entendemos que para a construção da esfera pública habermasiana, no contexto brasileiro, é necessária uma profunda modificação nas formas de estruturação da sociedade, onde os valores tradicionais de patrimonialismo, autoritarismo, diferenciação e alienação política sejam substituídos por laços de solidariedade, possibilitando a construção de cidadãos plenos, autônomos e críticos que possam articular novas lógicas às organizações da sociedade civil.

Compreendemos que esse processo passa, fundamentalmente, pela incorporação na cena política – tanto nas políticas de Estado quanto na esfera pública civil - de grupos marginalizados e/ou minoritários, configurando um caráter tensionador à esfera pública, o que oferece legitimidade às políticas e altera o conteúdo dos espaços, antes restrito ao poder tradicional, para novos horizontes de participação social efetiva.

### **3.1.3 Democracia e cidadania**

Temos, portanto, no termo democracia um dos conceitos fundamentais desta pesquisa. A análise do plano diretor de Itajaí tem como propósito principal compreender de que forma as práticas participativas têm trabalhado para tornar o planejamento e a gestão urbana em espaços efetivos de exercício democrático. Mas para que esta análise possa ocorrer, é essencial apresentar quais são os valores, as idéias e o conceito de democracia que esta pesquisa estabelece como parâmetro.

Como colocado anteriormente, o princípio básico da participação social efetiva está na articulação de duas esferas democráticas: a esfera pública, situada na abrangência da sociedade civil e a esfera política pública, situada no interior do Estado. Mas o que significa democratizar essas esferas? Quais os limites que a prática democrática enfrenta atualmente?

Democracia é um conceito que apresenta ampla aceitação no imaginário social, por mais que possua um conteúdo maleável e por mais que tenha modificado seus limites com o passar dos tempos. Poucos são os argumentos que se opõem a ela e poucas são as sociedades que se estruturam sem a sua referência.

A democracia, talvez por ser um enigma – e como não o seria se, através das mutações históricas, é um tema incessantemente retomado? (...) Não porque todos “democraticamente” desejamos a democracia. Nem porque todos “democraticamente” a discutiremos. Mas porque a interrogação acerca da democracia é uma indagação em que estamos todos implicados como sujeitos, sem que possamos reinventar o lugar imaginário do saber esperado. (CHAUÍ, 2006:144)

O consenso construído ao redor da democracia oculta, no entanto, uma diversidade muito grande de idéias e compreensões que gradualmente se articularam, se modificaram e se tornaram mais complexas. O conceito inicial de “governo do povo” não somente tornou-se insuficiente, como também impreciso para caracterizar os limites da democracia.

Para CASTORIADIS (1986) a democracia, assim como outras formas de auto-instituição da sociedade, é uma criação do mundo humano e, como tal, é marcada pela criação de significações – objetos – pelos quais vivemos e morremos: coisas, linguagem, normas, valores, modos de vida. Essas “criações” humanas que constantemente se transformam são aquelas responsáveis por dar sentido à vivência dos indivíduos nos quais as instituições sociais estão profundamente enraizadas.

Dentro dessa criação indiscriminada da sociedade, cada instituição particular e historicamente dada da sociedade representa uma criação particular. Os chineses, os hebreus clássicos, os gregos antigos ou a instituição capitalista moderna da sociedade significa a postulação de diferentes determinações e leis: não apenas leis “jurídicas”, mas modos obrigatórios de perceber e conceber o mundo “físico” e social e de agir em seu interior. Dentro, e graças a esta instituição global da sociedade emergem criações específicas; por exemplo, a ciência, como a conhecemos e a concebemos, é uma criação particular do mundo greco-ocidental. (CASTORIADIS, 1986:53)

Compreendemos, portanto, que a democracia é, segundo a perspectiva de Castoriadis, uma forma de institucionalização da sociedade que surge a partir de determinados contextos sociais e históricos particulares, contextos que se modificam - como se modifica o próprio homem - e que conseqüentemente modificam também as formas de institucionalização da sociedade.

Mesmo atualmente a definição de democracia é difícil, já que existe uma diversidade de discursos, idéias e conceitos que surgem e se multiplicam nos vários campos disciplinares, como as ciências políticas, filosofia, sociologia, entre outros. Entre as referências apresentadas é possível perceber um núcleo comum que compreende a democracia como uma forma de limitação e de legitimação do poder político.

Da idade clássica a hoje o termo "democracia" foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo (...). Afirmando preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. (BOBBIO, 1986:16 a 18)

Trazendo uma leitura linear do conceito de democracia, esta surge na Grécia Clássica, juntamente com a compreensão de política e filosofia. Segundo CASTORIADIS (1986), temos na Grécia o primeiro exemplo de uma comunidade que delibera sobre suas leis, ao contrário de outros povos e lugares onde as leis eram herdadas dos ancestrais, ou dadas pelos deuses. A Grécia é, portanto, o primeiro exemplo de sociedade que questiona a representação do mundo coletivamente instituído e passa a compreendê-lo como produto da ação humana.

A partir da Grécia surge a acepção principal da palavra democracia (do grego *demos*, "povo", e *kratos*, "autoridade") compreendida como uma forma de organização política que reconhece a cada um dos membros da comunidade o direito de participar da direção e gestão dos assuntos públicos e sociais. Nesta estrutura, a comunidade dos cidadãos – o *demos* – afirma-se soberana (autolegislativa, autojudiciária e autogovernante) e igualitária politicamente entre todos os homens livres.

Para isso existia um lugar – espaço físico – delimitado: a ágora. A ágora cumpria para a sociedade ateniense um valor simbólico, pois era o lugar público por excelência, da discussão e do debate de idéias entre os cidadãos. A ágora era o coração da cidade, o espaço da palavra, da política e da liberdade, representando, pois, a institucionalização da democracia direta, onde o povo discutia e atuava diretamente no processo de tomada de decisões.

Essa concepção de democracia direta formada a partir de Atenas se constituiu em um ideal de democracia, um referencial repleto de valores positivos, que tem servido como parâmetro para alguns autores criticarem as atuais formas assumidas pela prática política, ainda que na democracia ateniense não participassem as mulheres, escravos e estrangeiros.

A polis e sua ágora nos devem ser caras porque, a despeito da execrável instituição da escravidão, para os cidadãos tratou-se, efetivamente, de uma cidadania plena, de uma liberdade efetiva e sem aspás, garantida pelas instituições de democracia direta (...) a essência da polis permanece sendo um farol, uma fonte de inspiração, um parâmetro, e daí se extrai uma mensagem cuja radicalidade é mais atual que nunca: a da autonomia, em que uma coletividade se rege por leis que ela própria se deu, no âmbito das discussões públicas e livres (e tão lúcidas, racionais, transparentes e bem informadas quanto for possível). (SOUZA, 2007: 26)

Posteriormente, mais precisamente no século XVII, o tema da democracia é retomado ao serem iniciadas as primeiras formulações teóricas sobre a democracia moderna, fundamentadas nos trabalhos do filósofo britânico John Locke. O autor foi pioneiro ao afirmar que o poder dos governos nasce de um acordo livre e recíproco, onde todos os homens são iguais e onde cabe a cada indivíduo agir livremente desde que não prejudique nenhum outro.

Na concepção de Locke, a constituição de uma sociedade política significa a renúncia à liberdade do estado de natureza<sup>12</sup> e a aceitação de regras fundamentais para a construção de um pacto fundador, o que abriria caminho para a conformação do Estado moderno. Uma das regras fundamentais para o funcionamento das instituições políticas nas democracias ocidentais modernas é o princípio da maioria, que representa a qualificação da democracia segundo parâmetros quantitativos e aritméticos.

No modelo de organização política da sociedade pensada por Locke, cabe destacar ainda o papel das leis, que devem ser estabelecidas e promulgadas com caráter universalizante (para todos) e de acordo com o interesse geral (legítimas). Por isso, a elaboração das leis deve estar a cargo de representantes escolhidos pelo povo que sejam capazes de exercer o papel de legisladores do interesse e da vontade geral.

---

<sup>12</sup> Situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente e não enquanto sociedade.

Na obra “O Espírito das Leis”, Montequisteu – filósofo francês contemporâneo a Locke – formulou alguns princípios que se tornariam os fundamentos da democracia moderna, como a diferenciação dos tipos de governo o despotismo, república e monarquia – fundamentados respectivamente no temor, na virtude e na honra. Nessa mesma obra ele defende a constituição de uma liberdade política garantida pela separação e autonomia de três poderes: legislativo, executivo e judiciário.

Apesar de todas as críticas que esses autores tenham recebido posteriormente por suas concepções de governo e de estruturação da sociedade, vemos que as idéias que eles apresentaram ajudaram a conformação de um conceito de democracia que ainda se faz presente nos dias de hoje. Entre essas idéias temos: governo como resultado de um acordo livre e recíproco entre cidadãos livres; a igualdade entre os homens; o princípio da maioria como forma de decisão política; a constituição de leis como elementos superiores aos governantes e como figuras necessárias para a regulação do poder e das relações sociais; a divisão do poder político público em três poderes que se autolimitam e se auto-regulam.

É a partir da democracia moderna que emerge o sentido de cidadania. O conceito de cidadania está fundamentado no poder dado aos indivíduos - todos os indivíduos que compõem determinada sociedade – que, regidos por determinadas regras, possuem o direito de participar dos processos de tomada de decisões . Assim como na Grécia Antiga, o conceito de cidadania aparece como a base da democracia moderna.

A cidadania, apesar de sofrer constantes mudanças de conteúdo e valor, apresentou-se como o reconhecimento, por parte do Estado, da igualdade entre os homens. PINSK (2003) considera que a cidadania moderna surge no bojo dos processos de lutas que culminaram na Declaração dos Direitos Humanos, dos Estados Unidos da América do Norte, e na Revolução Francesa, uma vez que esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que existia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão. Para o autor, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia.

Marshall (apud SAES, 2007), entende que a cidadania ocorreu a partir da conquista e institucionalização gradual de direitos por parte dos indivíduos: primeiramente os direitos civis, depois os políticos e, por fim, os sociais, cada direito garantido por determinadas

instituições. Nesta escalada, não simultânea, surgem: os direitos civis, implantados fundamentalmente no século XVIII; os direitos políticos, predominantemente no século XIX; e os direitos sociais criados basicamente no século XX.

Assim, a história da democracia passa a se confundir com a história da cidadania, onde o avanço da primeira está estreitamente ligado à conquista e ampliação da segunda. Ambos os conceitos identificam o homem como ser político, estabelecem parâmetros entre o que é público e privado e transformam as relações entre o poder estatal e a sociedade civil.

O triunfo da democracia veio ocorrer, no entanto, a partir do século XX, quando este se transforma em modelo hegemônico de organização política. O amplo reconhecimento da democracia e da cidadania como direitos fundamentais é sacramentada com a institucionalização dos direitos civis, políticos e sociais, a consolidação do direito de voto a todos os indivíduos considerados intelectualmente maduros, o equilíbrio dos poderes, a liberdade de expressão e o reconhecimento das prerrogativas cidadãs. A democracia e a cidadania proporcionavam, portanto, um ambiente de aspirações por sociedades mais justas e igualitárias.

Independentemente dos desacordos possíveis em torno do conceito de democracia, pode-se convir em que dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania. Donde resulta que Estado democrático é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados. (MELLO apud, PETRUCCI, 2007)

A questão da democracia, no século XX, encontra grandes obstáculos que modificam sua apreensão, sobretudo no momento pós-guerras, quando as discussões a respeito da democracia se polarizaram em duas vertentes principais: a primeira em torno da desejabilidade da democracia e suas representações, e a segunda vertente que discutia os limites da democracia frente ao modo de produção capitalista.

No primeiro debate, a proposta democrática tornou-se profusamente difundida a ponto de se tornar hegemônica, construindo um modelo de democracia que implicou na restrição das formas de participação cidadã em favor da valorização dos processos eleitorais e representativos. No segundo debate, contrapunham-se a idéia da construção de sistemas sociais de bases redistributivas e igualitárias com a idéia de incapacidade dos sistemas democráticos frente à hegemonia do capitalismo.

As aspirações por sociedades mais justas que basearam a retórica empregada à democracia durante este último século contrastam com um panorama real de privação, destituição, opressão e injustiças sociais que vão da maior à menor escala quando analisamos comparativamente os países periféricos e centrais ao modo de produção capitalista.

Neste século que está terminando a democracia estabeleceu-se definitivamente como o regime político dominante, não porque garanta a liberdade (isto está na própria definição de democracia), nem porque seja o melhor caminho para alcançar uma maior justiça social, mas porque afinal revelou-se, neste século, o regime mais capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico. Antes a democracia podia já garantir melhor a liberdade e a justiça social, mas revelava-se um regime político instável. Foi apenas com a emergência do capitalismo liberal, quando a apropriação do excedente pode ser feita via mercado, sem o uso direto da força, que as classes dirigentes aceitaram a pressão das classes médias e dos trabalhadores organizados por um sistema democrático. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Esse panorama fez surgir no final do século XX uma mudança qualitativa na atividade política, com o surgimento de esferas públicas – na acepção do termo utilizado por Habermas – constituídas pela sociedade civil organizada que não se conformava em apenas participar das eleições, mas buscava atuar continuamente na discussão e definição da agenda do Estado. A partir desse momento, o embate social acontecia no sentido de estabelecer canais de inserção social e de institucionalização de novas práticas participativas. Essa situação modificou profundamente os arranjos de poder e a relação entre sociedade civil e Estado, alçando os conceitos de democracia e cidadania para patamares mais elevados e complexos, tanto de práticas quanto de conteúdos.



### 3.1.4 Os limites da democracia no Brasil

Declara a Constituição da República Brasileira que o regime político brasileiro é republicano, do tipo federalista, e o Estado brasileiro é democrático de Direito. A República brasileira tem entre seus fundamentos a cidadania (artigo 1º, inciso II).

A Carta Magna do país define ainda que todo o poder emana do povo, que deve exercê-lo por meio de representantes eleitos ou diretamente. Como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são colocados: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Hoje, apesar dos avanços e retrocessos que se sucedem em matéria de respeito aos direitos fundamentais, constata-se que a forma democrática de exercício do poder político é quase que universalmente aceita, a exemplo do que acontece no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 representa, portanto, uma nova compreensão de democracia e de cidadania, em relação à tradição histórica brasileira. Pode-se dizer que ela representa a cristalização de algumas conquistas democráticas, como a liberdade de expressão e associação, o direito ao voto, a elegibilidade para cargos públicos, a existência de eleições livres. No entanto, considerando-se a questão da desigualdade social, tanto econômica quanto política e da desproporcionalidade das ações do poder público, a Constituição apresenta um conteúdo utilizado mais em nível da retórica e com pouco respaldo na realidade sensível.

Se considerarmos como marcas fundamentais da sociedade brasileira a desigualdade econômica e social, a exclusão política e cultural e a violência como forma natural das relações econômicas e sociais, podemos perceber que os horizontes democráticos colocados na principal lei do ordenamento jurídico brasileiro estão, efetivamente, ainda distantes.

Inúmeros aspectos presentes na sociedade brasileira podem ser ressaltados como limitantes à construção democrática da esfera pública, dentre eles SOUZA (2003) destaca os seguintes:

- **Naturalização das desigualdades:** as desigualdades são consideradas inferioridades naturais (mulheres, trabalhadores, negros) ou anomalias (homossexuais). As instituições sociais (família, escola, religião, trabalho) reforçam e reproduzem nas classes populares o sentimento de serem subalternas.
- **Ausência do princípio liberal da igualdade jurídica:** a lei não se apresenta como elemento de regulação de conflitos e a definição de deveres e direitos dos cidadãos, porque o papel da lei é conservar privilégios. Neste sentido as leis aparecem como inócuas, inúteis e incompreensíveis.
- **Não há percepção social de uma esfera pública de discussão,** de socialização e de construção coletiva. A população, em geral, acaba aceitando acriticamente os valores impostos, universalizando os interesses e privilégios da classe dominante.
- **Os conflitos e as discussões são compreendidos como desordem,** pois denigrem a imagem pacífica, generosa, ordeira e indivisa da sociedade brasileira. A imagem de povo pacífico e ordeiro justifica parte do imobilismo e a inércia participativa.

Para o autor, essas condições sociais determinam relações políticas hierárquicas baseadas em valores de clientelismo, da troca de favores ou da tutela, dificultando a prática da representação e da participação. Corroborando a crítica feita pelo autor, compreendemos que a Constituição de 1988 parece forjar uma tradição democrática e popular que não encontra eco no tecido social, tendo em vista que, historicamente, a relação entre sociedade e Estado esteve marcada por privilégios a grupos sociais minoritários, sobretudo àqueles econômica e politicamente influentes.

Concomitantemente a esse contexto de condições sócio-políticas desfavoráveis, desenvolveram-se no Brasil, segundo SANTOS JR. (2005), novas formas de interação entre governo e sociedade, através de um alargamento da esfera de participação política das classes menos favorecidas, cuja pressão sobre o aparato estatal fez-se cada vez maior. Assim, como forma de garantir a sua legitimidade, o Estado passou a admitir a participação de tais extratos sociais na vida política e a atender diretamente as demandas de tais classes, realizando esforços tímidos, mas positivos, para atendimento das demandas sociais igualmente mais amplas a cada dia.

As reivindicações dos segmentos urbanos, sobretudo das grandes cidades, cresceram em peso e em qualidade e exigiram modificações na estrutura do Estado, postulando maior participação e denunciando os privilégios obtidos pelos setores hegemônicos.

No plano das políticas urbanas estas iniciativas parecem, por força e insistência de poucos segmentos sociais, aproximar-se das demandas sociais, alinhando-se aos grandes temas presentes na cidade e trazendo para a centralidade da discussão aqueles valores contidos no Movimento da Reforma Urbana: justiça social e direito à cidade.

Podemos afirmar que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade representaram modificações na forma como se estrutura o poder político no interior das cidades, alargando significativamente a abrangência dos direitos individuais e coletivos e considerando a formação pluralista da sociedade. Porém, tais avanços não são, por si só, suficientes para as transformações estruturais necessárias à democratização desejada, conforme os moldes preconizados pela nossa Constituição.

A fórmula para a democracia efetiva no Brasil contém, portanto, duas condicionantes que se autolimitam: a qualidade democrática no interior do aparelho de estado submetido a regras e instituições que garantem procedimentos qualificados de participação e controle social; e a existência de uma sociedade civil articulada, diversificada, politicamente igualitária e economicamente justa.

### **3.1.5 Os movimentos sociais e o associativismo civil**

Diante do desafio de conformar uma esfera pública, acessível, diversificada e articulada no âmbito da sociedade civil, quais seriam os agentes sociais responsáveis por dinamizar o processo e direcionar o futuro democrático?

Consistentes produções de inúmeros autores, entre eles SOUZA (2004 e 2006), SANTOS JR. (2001 e 2005) e KOWARICK (1987), apontam para os movimentos sociais urbanos essa premissa. Aceitando a afirmação como verdadeira, cabe-nos, no presente trabalho, compreender quais os limites e possibilidades que o conceito de movimento social apresenta, buscando discernir, no complexo emaranhado conceitual que o termo apresenta,

os valores e sentidos que possam colaborar na construção de um campo teórico mais consistente para a análise do nosso objeto de investigação.

O conceito de movimentos sociais é amplo e encontra referências em diversas áreas, principalmente na sociologia, mas também na antropologia, na história e na geografia. No presente trabalho, nos interessa ressaltar os vínculos que os movimentos sociais estabelecem com o processo de planejamento e gestão da cidade, de que forma eles direcionam ou modificam o conteúdo do planejamento e de que forma eles atuam no cotidiano da gestão da cidade.

As últimas décadas viram florescer uma diversidade de formas associativas: associações comunitárias de bairros, associações religiosas, sindicatos, associações esportivas, organizações não-governamentais envolvidos com os mais diferentes temas, entre outros. Todas essas manifestações têm recebido a alcunha de movimentos sociais.

Para SOUZA (2006), o conceito de movimentos sociais refere-se a organizações e mobilizações abrangentes e de conteúdo contestador em relação à problemática urbana. Para o autor, grande parte do que hoje é chamado de movimentos sociais deveria ser designado de ativismo social, tendo em vista seu caráter restrito de organização e de conteúdo.

O caráter contestador é também para CASTELLS (1983:03) o elemento que melhor caracteriza os movimentos sociais, que se apresentam como práticas sociais que buscam controverter a ordem estabelecida, aflorando as contradições específicas da problemática urbana<sup>13</sup>.

Por Movimento Social Urbano se entende um sistema de práticas que resulta da articulação de uma conjuntura definida, a um tempo pela inserção dos agentes suportes na estrutura urbana e na estrutura social, e de natureza tal, que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da correlação de forças na luta de classes, ou seja, em última instância, no poder do Estado. (CASTELLS, 1983:475)

---

13 Por problemática urbana o autor compreende assuntos relacionados à vida cotidiana na cidade: saúde, educação, habitação, transportes, cultura, lazer, entre outros. Para o autor, em um estágio superior, os movimentos urbanos se transformam em movimentos sociais quando buscam controverter a ordem social vigente. CASTELLS (1976:03)

Compreendemos que para um movimento social se constituir como tal é preciso a existência de uma ação contestatória em relação a situações julgadas desfavoráveis. Historicamente as ações contestatórias estiveram restritas às relações de trabalho, entre trabalhador e patrão, situação que se modificou drasticamente com inserção de novas agendas reivindicatórias, sobretudo aquelas ligadas às esferas da cultura e da ecologia: movimentos estudantis, de homossexuais, de feministas, os movimentos ambientalistas, entre outros.

(...) todo Movimento Social provoca por parte do sistema urbano um contramovimento que não é, senão, a expressão de uma intervenção do aparato político (integração-repressão) que tende à manutenção da ordem. (CASTELLS, 1978:321)

Desta forma, as associações filantrópicas, organizações assistenciais, organizações esportivas, clubes profissionalizantes, associações de ensino técnico-comunitário são exemplos de ativismos sociais que não chegam a configurar movimentos sociais, já que apresentam perspectivas assistencialistas, reivindicatórias ou de cunho promocional, mas dificilmente assumem atitudes contestatórias em relação à estrutura social vigente.

Traçando uma linha histórica das formas assumidas pelos ativismos sociais no Brasil, SOUZA (2004) apresenta três diferentes momentos: o primeiro, iniciado nos anos 70 até a primeira metade dos anos 80, foi marcado pela abertura política e pelo auge dos “novos movimentos”. Nesse período ocorreu uma retomada dos protestos e a reconstituição da movimentação social; o segundo momento, na segunda metade dos anos 80, foi marcado por uma crise de referenciais; e o terceiro momento, onde esta crise se aprofunda e onde *“as organizações dos ativismos, quando não definham, entram em colapso e retrocedem a uma espécie de miserável ‘vida vegetativa’.* (SOUZA, 2004:282)

Para o autor, o atual momento dos movimentos sociais tem sido compreendido de duas formas: a primeira, de desencanto e fadiga em relação à cena tradicional, onde há um processo de cooptação e domesticação das organizações a partir da institucionalização da participação e da perspectiva de “ser governo”; e a segunda, onde prevalece um otimismo em relação ao novo arranjo institucional, onde parecem surgir novos atores sociais e novos ativismos que possam utilizar e aproveitar as estratégias e canais legais sem se deixar “domesticar totalmente pelo Estado”.

Outro aspecto importante em relação aos movimentos sociais é que eles não são necessariamente ligados a estruturas populares, podendo representar tanto a classe dominante como a classe dominada e seus respectivos segmentos. Temos no Brasil exemplos de movimentos das classes dominantes, como a dos empresários ligados à Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) e as diversas associações comerciais espalhadas pelas municipalidades. Esses movimentos assumem uma posição crítica em certos momentos, sobretudo quando percebem a possibilidade da perda de espaços de dominação nas relações sociais vigentes no país.

Após essas formulações, é possível estabelecer alguns parâmetros ao conceito de movimentos sociais: sua essência está na contestação de relações sociais vigentes, tanto para modificar quanto para manter as relações dadas; nem sempre apresentam um caráter de classe (já que alguns temas costumam agregar diversas classes); podem ter influência nas mais diversas escalas, desde o plano microlocal ao plano nacional ou global; podem ser oriundas de uma grande diversidade de instituições e protagonistas - grupos religiosos, partidos políticos, organizações de bairro, etnias, grupos minoritários, entre outros.

Para além dos movimentos sociais, outro conceito que se apresenta como chave à questão da democratização do planejamento e da gestão urbana – e que está necessariamente interligado aos movimentos sociais - diz respeito à prática associativa, ou o associativismo civil.

SANTOS JR. (2005) defende a necessidade de ampliação do tecido associativo no Brasil como forma de reequilibrar as forças e os poderes na estruturação da sociedade do país. O princípio do conceito de associativismo é de que o agente coletivo é mais forte e mais representativo que o sujeito individual. As práticas associativas emergem como uma reação ao controle estatal e como forma de mobilização da população, que através de interesses comuns, possa tornar-se agente crítico e participativo dos processos políticos.

A Constituição Nacional, em seu Artigo 174, § 2º, consagra a liberdade de associação quando estabelece que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. Ela estabelece também, em seu Artigo 5º - Inciso XVIII, que “a criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.”

A importância e autonomia dada às formas de associativismo surge a partir do entendimento de que serão os agentes coletivos, e não os individuais, os responsáveis por orientar uma nova lógica de construção da democracia e de cidadania, através do fortalecimento da sociedade civil, da autodeterminação das minorias e do equilíbrio de forças no interior da esfera pública.

No caminho inverso à importância dada ao associativismo civil, o tecido associativo brasileiro configura ainda laços frágeis de estabilidade. Segundo SANTOS JR. (2005), a cultura associativa é praticada apenas por uma pequena parcela da população, sobretudo aqueles segmentos que têm capacidade de organização e expressão política, em detrimento daqueles que estão em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

(...)é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral. Mas é claro que a parcela que vive a apatia política convive com aquela que assume a cidadania ativa, tanto nas relações de mercado como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho” de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro. (SANTOS JÚNIOR, 2001:79)

O Brasil atravessou nas últimas décadas, movimento que se iniciou na década de 70 e se intensificou após a abertura política dos anos 80, uma modificação profunda nas formas de organização e associativismo civil, sem, no entanto, modificar o conteúdo das desigualdades inscritas nessas formas de associação, o que acabou por reproduzir as desigualdades mais amplas inscritas na estrutura social.

Nos estudos acadêmicos, segundo LUCHMANN (2002), houve uma supervalorização dos movimentos sociais, que passaram a ser considerados como os novos sujeitos da transformação social, a partir de uma perspectiva utópica e revolucionária.

Diante da não-realização dos ideais revolucionários, o caráter profundamente contestador das teorias cede lugar a novos conceitos e práticas em torno da sociedade civil do país:

De maneira geral, a atuação do associativismo civil urbano pauta-se agora menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância popular e mais pela ocupação dos espaços de representação e gestão político-estatais. (LUCHMANN,2002:71)

As reivindicações populares de partilha de poder e controle das políticas sociais são, inicialmente, absorvidas pelos setores progressistas no interior da esfera estatal e, posteriormente, difundidas como prática virtuosa e disseminada nas mais diversas administrações. O resultado conseqüente foi a reestruturação institucional do poder público a partir da criação de novos mecanismos e canais de interação e intervenção entre a sociedade civil e o Estado.

Nesse processo, os movimentos sociais se mostraram importantes porque foram os agentes pioneiros na problematização e na organização de ações políticas contestatórias. É fato que o associativismo civil foi peça chave que condicionou a inserção de um conteúdo mínimo de política urbana na Constituição de 1988 e, posteriormente, a regulamentação através do Estatuto da Cidade.

Para além do sucesso de suas investidas e a consolidação gradual de um ambiente propício à participação, os movimentos sociais têm sofrido nos últimos anos um refluxo, tanto na quantidade quanto na qualidade, o que marca uma restrição nas ações políticas críticas e contestatórias. Sua função e responsabilidade permanecem pertinentes em um contexto de inércia política generalizada. A existência de um tecido associativo representativo e consistente é passo fundamental para equilibrar as forças no interior da esfera pública, como também no interior do poder político público.

Pensar em planejamento e gestão urbana participativa sem pensar em práticas associativas autônomas e, em certo ponto subversivas, é curvar-se frente aos mecanismos sociais existentes e restringir a amplitude da participação a objetivos bem mais modestos, como a disputa pelos aspectos básicos de infra-estrutura urbana.



## **3.2 Aspectos da qualidade participativa**

### **3.2.1 Razões da participação social – um projeto de autonomia**

Como já colocado anteriormente, a participação social carrega “nos ombros” a responsabilidade por alterar a lógica das formas assumidas pelo planejamento e gestão urbana, como indutores de novas racionalidades e novos modos de busca de justiça social e equilíbrio sócio-espacial nas cidades brasileiras.

Os planos diretores participativos reproduzem essas expectativas nos planos locais e apresentam-se como uma resposta crítica aos modelos anteriores de planejamento e gestão e como solução potencial aos desequilíbrios que se acumularam nos espaços urbanos em detrimento das boas intenções contidas nos planos anteriores.

Se a expectativa sobre a participação social existe e encontra eco em diversas esferas além do plano político público, como academia, instituições diversas da sociedade civil, meios de comunicação – sobretudo os meios alternativos à comunicação de massa - entre tantos outros, é porque existem algumas razões e fundamentos que justifiquem.

De alguma forma, a participação social encontra-se hoje em um lugar privilegiado, tornando-se aspecto amplamente aceito e conformando uma espécie de ponto pacífico em relação às políticas públicas. Esta conotação “sem questionamentos” e “sem conflitos” da participação aparece como um dos maiores riscos à sua efetiva implantação, pois torna o conceito como algo que contém valor em si mesmo, não permitindo questionar seu conteúdo, tampouco a profundidade e a consistência da participação.

O entendimento da participação social, como conceito com fim em si mesmo, acaba tornando-o um instrumento maleável, servindo como uma espécie de “cortina de fumaça” para camuflar uma diversidade muito grande de intencionalidades. Diversos processos políticos acabam assumindo imagens externas de participação e mantendo, no entanto, uma mesma lógica de discussão restrita e decisões direcionadas. A prática política participativa afasta-se, portanto, dos valores básicos que esta participação deveria conter.

Por isso, a importância de tornar mais claras quais são as razões que fazem com que a participação social ganhe tamanha projeção, bem como o conteúdo mínimo que tais processos políticos devem possuir para que possam requerer esta alcunha de “participativos”.

Os argumentos em defesa da participação popular são resumidos por SGARBI e ASSAD (s.d.):

- Possibilita a construção de uma democracia participativa, onde existe um processo permanente de educação para a cidadania ativa;
- Fortalece o regime democrático com a cobrança e controle da população;
- Corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública;
- No âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito;
- Possibilita a criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades;
- Conforma e legitima uma esfera política, podendo evitar cisões.

Esses argumentos apresentam a participação popular como um processo de reconstrução do conceito de cidadania, agora não mais restrita à inserção nos processos eleitorais e nas práticas representativas, mas agregando sentidos de consolidação social e política, garantida através de instituições, mediações e atitudes que possibilitem a conformação de espaços sociais de luta e formas alternativas de expressão política. Transcende a compreensão comumente empregada, onde a cidadania é passiva e a participação uma concessão do Estado, em uma relação repleta de vícios, entraves e desequilíbrios.

SOUZA (2007) coloca que os argumentos que procuram justificar a participação social podem ser divididos em duas categorias: a primeira, de argumentos metateóricos, mais de caráter político-filosóficos que, apesar da importância, não se prestam diretamente a demonstrações empíricas e objetivas, como exigem alguns autores críticos à participação social; e o segundo relacionado aos argumentos empíricos de detalhe, mais pragmáticos e que procuram dar conta do aparato metodológico e instrumental dos processos participativos.

Em relação aos argumentos político-filosóficos da participação social, o autor destaca os dois mais importantes: participação possibilita a formação de melhores cidadãos<sup>14</sup>; e a participação permite ou facilita o *empowerment*<sup>15</sup> dos cidadãos.

Neste sentido, podemos colocar que as razões da participação social - para que ela possa vencer as expectativas que foram criadas, sobretudo naqueles indivíduos e segmentos politicamente mais críticos e dinâmicos - está justamente na requalificação dos conceitos de democracia e cidadania, conforme podemos auferir nas palavras de Marcelo Lopes de Souza:

Ironicamente, muita gente, apesar da usual desconfiança em relação aos políticos profissionais, acha mais razoável entregar a outrem o poder de decidir sobre assuntos que afetam a sua vida. Essas pessoas não fazem a idéia de que esse pode ser um comportamento assaz funcional para um sistema de dominação que, de um modo ou de outro, as prejudica, ao tolher sua liberdade; e essa cegueira e esse comodismo são inoculados pela ideologia dominante, a qual encontra guarida nos grandes meios de comunicação de massa e em grande parte da intelligentsia. (SOUZA, 2007: 187)

Dentre outras justificativas no plano político-filosófico, a carta ao povo brasileiro, assinada por mais de 40 movimentos populares e divulgada em 2005, apresenta a participação como instrumento estratégico para tornar as políticas realmente democráticas, bem como ferramenta de universalização dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, assim como para a promoção do desenvolvimento. Para o autor, a participação efetivamente cidadã deve trabalhar sobre as seguintes perspectivas:

- Realizar mudanças na política econômica no sentido de priorizar as necessidades do povo e construir um novo modelo de desenvolvimento;
- Realizar, a partir do debate com a sociedade, uma ampla reforma política democrática que dê transparência aos processos decisórios;
- Fortalecer os espaços de participação social na administração pública e criar novos espaços, viabilizando controle social e real compartilhamento do poder;

---

<sup>14</sup> A respeito dos parâmetros utilizados para delimitar o que seria “melhores cidadãos” o autor adota critérios como o aumento do sentido de responsabilidade e interesse pela coisa pública, bem como o incremento de uma consciência de direitos. SOUZA, 2006, pág. 187

<sup>15</sup> Segundo pesquisa realizada, o termo *empowerment* tem sua origem no campo da Administração e se relaciona a abordagens de gestão que objetivam a delegação de poder de decisão, autonomia e participação dos funcionários na administração das empresas. Este termo parece ter concepção análoga quando utilizado pelo autor ao tratar o campo do planejamento e gestão urbana na relação entre Estado e sociedade civil.

- Fortalecer as iniciativas locais em favor da cidadania, da participação e da educação popular;
- Enfrentar o monopólio dos meios de comunicação, garantindo sua democratização, inclusive através do fortalecimento de redes públicas e comunitárias;
- Democratizar a política e ampliar o poder, buscando uma combinação entre democracia representativa e democracia participativa;
- Fortalecer as formas de diálogo entre governos e sociedade;
- Democratizar a cultura e a sociedade para que os direitos sociais e culturais se realizem, fortalecendo a igualdade, a liberdade de associação e as diversas identidades que conformam distintos sujeitos políticos;
- Democratizar a economia como condição de acesso aos direitos sociais, como modo de enfrentamento dos mecanismos que produzem desigualdade e como possibilidade de realização de uma economia baseada na solidariedade.

Pode-se dizer, portanto, que a participação social procura desenvolver uma nova relação entre o governo - principalmente no plano local - e os cidadãos, na tentativa de reverter o processo de alienação política, apatia e falta de compromisso com a consolidação da democracia.

SOUZA (2007) traz ainda que o conceito de participação admite usos diferenciados, sendo alguns usos mais ousados e outros menos. Em sua compreensão mais ousada, a participação social pode ser compreendida como um instrumento de modificações profundas nas formas assumidas pela sociedade, sobretudo no que tange ao binômio capitalismo e democracia. Nessa visão, a participação social seria capaz de reformular as relações sociais, a lógica de estruturação da cidade e as disputas políticas em prol da justiça social. Na forma mais branda, a participação seria um instrumento de integração da sociedade dentro dos marcos atualmente estabelecidos, com a inserção de determinadas instâncias de participação direta e algumas situações de parceria e co-gestão entre Estado e sociedade civil.

Consentimos com a idéia do autor de que o horizonte democrático da sociedade deva estar baseado na reconstrução do conceito de cidadania, onde a participação social

apresente-se como alternativa audaciosa de reestruturação das relações entre o Estado e a Sociedade.

O projeto de autonomia radicaliza o significado das idéias de participação e cidadania. Livre dos grilhões de uma limitação a uma integração maior e melhor à sociedade atual, e apostando em que o presente modelo de organização social é, como qualquer um, perecível e superável, um olhar autonomista propõe como horizonte de referência político-filosófico uma sociedade em que “participar” signifique, para todos os cidadãos, a possibilidade efetiva de influir nas decisões de interesse coletivo, livres da restrição essencial. (SOUZA, 2007: 188)

São esses os princípios que, segundo nosso entendimento, devem nortear as práticas participativas. Eles supõem um processo gradual - às vezes mais lento, em outros momentos mais dinâmico - que trabalhe sistematicamente, passo a passo, para a conformação de um panorama audacioso de modificação da atual lógica dos processos políticos.

Mais a frente, quando trouxermos outros conceitos de qualificação da participação social, discorreremos mais detalhadamente sobre o conceito de autonomia social que permeia os trabalhos de SOUZA (2004 e 2007).

### **3.2.2 Sobre o planejamento e o implanejável**

Quais são os limites do planejamento urbano? Em qual medida os planos diretores, mesmo quando efetivamente participativos, pode atuar e modificar a lógica de estruturação das cidades? De que forma as estruturas conjunturais globais – sistema econômico, inserção periférica, modo de vida capitalista, valores sociais (ou ideológicos) da modernidade – condicionam a atuação do planejamento e gestão das cidades?

É bastante comum a compreensão de que os problemas urbanos – o trânsito caótico, a proliferação de formas subumanas de habitação, a exclusão social e a violência - são resultados da falta de planejamento ou de um crescimento urbano desorganizado. Esse entendimento se perpetua, por mais que as ações de planejamento das cidades no Brasil remontem sua colonização, por mais que os séculos XIX e XX sejam repletos de planos urbanísticos e por mais que a elaboração de planos diretores tenha se tornado prática recorrente às municipalidades nas últimas décadas.

A leitura conseqüente dessa situação é que a reprodução do ambiente de caos nas cidades não se trata, evidentemente, da falta de planejamento, nem tampouco de um crescimento desordenado. Certamente, por trás desta aparente desordem existe uma ou várias outras ordens de maior força e intensidade que se sobrepõem e limitam as formas “oficiais” de planejamento do poder público.

Dentre as “contra-ordens” destacamos a presença de dois aspectos que consideramos principais para compreender os limites do planejamento: a questão das escalas e a relação entre planejamento e mercado.

No que tange às escalas de planejamento, temos uma compreensão e uma prática que tem restringido a atuação das formas institucionalizadas de planejamento urbano à circunscrição municipal, ou seja, reduzindo a amplitude das formas de organização do território a um aspecto meramente administrativo. No entanto, sabemos que, em grande medida, os problemas enfrentados pelas cidades não se circunscrevem à instância local, tendo suas origens muitas vezes no contexto nacional ou global.

Se há algum tempo atrás existiram iniciativas importantes de planejamento regional, como os Planos Básicos de Desenvolvimento Econômico, a criação e valorização das Regiões Metropolitanas, os Pólos de Desenvolvimento - que foi dominante na década de 70. De lá para cá, as iniciativas governamentais no campo do planejamento territorial pouco têm trabalhado no sentido de enfrentar as questões que suplantam os limites administrativos de um município.

Mesmo a tentativa de trabalhar regionalmente certos problemas comuns, como a questão dos transportes, a utilização e conservação dos recursos naturais, do tratamento dos movimentos populacionais pendulares, da instalação de infra-estruturas, entre outros, está condicionada a relações com estruturas mais gerais em nível nacional e internacional.

A precariedade habitacional, as formas desiguais de acesso ao solo urbano, a ausência de valores de cidadania para a participação dos processos políticos, a violência, o desemprego – elementos diretamente ligados às formas desiguais de reprodução do espaço urbano – tem sua origem nos cenários mais amplos de estruturação da sociedade que se sobrepõem aos limites do poder local.

Por mais que seja efetiva a capacidade dos governos municipais em atuar na realidade de forma a modificá-la positivamente - com instrumentos eficientes de planejamento e gestão - grande parte dos problemas urbanos extrapolam a esfera de atuação deste poder local, conforme nos coloca VAINER (2001):

(...) a estrutura social, econômica e política, que opera na interação entre as escalas nacional e internacional, é o principal determinante das condições de vida das classes subalternas em nossa sociedade, e somente mudanças estruturais profundas serão capazes de abrir possibilidades para uma reversão do quadro de desigualdades e de miséria social. (VAINER, 2001:15)

Não podemos empreender, portanto, uma mudança na cidade sem projetar mudanças do modelo econômico, sem compreender o papel periférico do país frente ao modo capitalista, sem defrontar-se com a forma desigual de estruturação da sociedade brasileira. Não podemos enfrentar os problemas presentes na realidade sensível dos espaços urbanos sem questionarmos as condições de produção e a conjuntura sócio-histórica que condiciona nossa situação.

Um mero passeio de olhos pela realidade brasileira indica que a educação pública não se universalizou; a terra continua concentrada, sendo o latifúndio um modelo persistente; a dívida social com negros e o racismo velado abrem um fosso cada vez maior e podem ser visivelmente comprovados nas populações carcerárias, por exemplo, majoritariamente negras; as favelas tornaram-se cidadelas com poder próprio, fora de controle do Estado, que apenas as abraça no momento da repressão policial; benefícios de saúde e qualidade de vida são vivenciados por uma classe cada vez menor em tamanho; o meio ambiente sofre com a ação predatória de cartéis e, por fim, a impunidade grassa a cobrir de vergonha o rosto desse “gigante pela própria natureza”, que, adormecido, continua deitado em berço esplêndido! (ROMÃO & ROMÃO, 2005)

A urbanização brasileira é, pois, um exemplo vigoroso desse desequilíbrio, onde um processo caótico e intenso de migração populacional obedeceu a condicionantes gerais – com ingredientes também supraglobais – baseado em uma tripla dinâmica: industrialização das cidades, tecnificação do campo e uso da terra como reservas de valor. Assim, a rápida urbanização veio acompanhada de carências urbanas e de uma distribuição socialmente seletiva, tanto dos benefícios quanto dos ônus desta urbanização. A seletividade e desigualdade sócio-espacial reproduz em nível local alguns dos mais perversos efeitos da subordinação brasileira frente à expansão global do capitalismo e do mercado mundial.

No contexto do sistema econômico neoliberal, ocorre um distanciamento cada vez maior entre os grupos que colhem às farras os frutos do desenvolvimento científico e tecnológico e aqueles que ficam à margem do caminho, condenados à fome e à miséria. Os desígnios do deus mercado, regidos por lógica própria, não podem ser contrariados com o argumento de que os seus resultados são parciais, que favorecem alguns e desgraçam outros. GOERGEN (apud ROMÃO & ROMÃO, 2005)

Não temos a pretensão de enveredar discussões mais profundas de caráter político-filosófico sobre as formas de estruturação e funcionamento do sistema capitalista. Contentamo-nos em apresentar, por hora, que a prática do planejamento urbano está também relacionada a fatores amplos que condicionam a problemática atual enfrentada pelas cidades no Brasil. A macroeconomia, os desequilíbrios regionais, a inserção do país na economia mundial, os valores incutidos pela modernidade são alguns entre tantos outros aspectos que se fazem presentes na complexidade da realidade urbana brasileira.

A modernidade (...) aumenta a distância entre as sociedades empenhadas na “espiral feliz” da modernidade e aquelas que se afundam no abandono e na contramodernidade; ela cava, ao mesmo tempo, a distância no Terceiro Mundo e no Ocidente. E é aos Estados, tanto pobres quanto ricos, que são devolvidas as obrigações de administrar o desemprego, a miséria, a nova pobreza, a fome, a delinqüência, as migrações - fuga do campo para as periferias, e as do Terceiro Mundo para o Ocidente. Os Estados devem enfrentar esses levantes sociais de amplitude imprevisível, cujas causas eles próprios não dominam, a saber, a mundialização ‘selvagem’ do campo econômico. (CHESNEAUX, 1995: 78)

Acreditamos, no entanto, que as condicionantes gerais não devem, no entanto, determinar um imobilismo ao plano local, como se as modificações sociais amplas só pudessem ocorrer de cima para baixo. A busca por democratizar os planos locais e reconstruir os sentidos da cidadania, a partir da qualificação da participação social, trabalha no sentido da “revolução molecular” anunciada por GUATARRI (1987), onde a dimensão da práxis contida nas micro-escalas – notadamente as organizações comunitárias e movimentos sociais locais – pode ser capaz de romper radicalmente com todos os padrões e códigos vigentes de exploração e de dominação que se travam nas políticas do cotidiano.



### 3.2.3 Democratizar a política

Como já colocado anteriormente, a análise do processo participativo na elaboração do novo plano diretor de Itajaí busca compreender quais são os aspectos que têm condicionado a democratização no campo do planejamento e gestão urbanos e de que forma tem se dado as modificações na relação entre Estado e sociedade civil no plano local.

Neste sentido, compreendemos que ao contrário das formas anteriores, a atual prática do planejamento e da gestão da cidade - e conseqüentemente dos planos diretores - é acima de tudo um processo político, pois implica em uma correlação de forças (políticas, econômicas, sociais) que atuam no plano local. São essas forças que poderão conferir legitimidade e caráter realizável aos planos. Um plano diretor é um projeto de cidade, de um modelo de cidade a ser perseguido e, por isso, guarda intrinsecamente um conteúdo complexo e conflituoso. Esse conteúdo conflituoso não pode ser reduzido a compreensões técnicas – tidas como neutras -, nem tampouco trabalhar isoladamente, sem se articular a outras esferas e escalas políticas.

A politização do urbanismo significa antes e mais fundamentalmente que o debate público e aberto, de essência política, sobre a organização da cidade e o ser-conjunto na cidade torna-se mais a garantia de um melhor urbanismo ou de um urbanismo ótimo do que a excelência técnica, estética, funcional e racional, ou mesmo do que a ideologia enquanto discurso construído sobre o social, com um conteúdo estruturado, um pleno sentido, enunciados precisos, propostas e soluções. (CHALAS, 2001)

Percebe-se, portanto, que há um deslocamento das competências em relação ao planejamento urbano e à gestão da cidade. A vocação técnica característica dos planos passa a ser revestida de valores políticos, conforme a idéia trazida por Chalas:

A politização do urbanismo ou o urbanismo político significa, em primeiro lugar e concretamente, não apenas que os políticos ocupam a cena pública que é a do urbanismo e que eles estão em contato direto com os habitantes no mesmo terreno, porque eles sempre tiveram mais ou menos este tipo de prática, mas que são os políticos mais que os técnicos que hoje, sobre a questão dos bairros, da cidade e dos projetos, respondem ou oferecem, ouvem ou propõem e negociam soluções. (CHALAS, 2001)

O plano diretor de Itajaí é, pois, uma das representações desse processo de politização do planejamento urbano. Um dos pressupostos contidos nesta investigação é a de que cada processo participativo contém aspectos comuns, sobretudo aquelas condicionantes vindas de escalas mais amplas - do plano regional, nacional ou global, mas também apresentam aspectos específicos ligados às formas como as relações de poder se estruturam em cada localidade. Apesar das formas de institucionalização dos direitos sociais e políticos se darem geralmente em nível nacional, é fato que cada municipalidade apresenta um conteúdo diferenciado no que tange ao bloqueio ou ampliação desses direitos, e o modo como se apresenta a diferenciação do acesso à renda, escolaridade, equipamentos e serviços urbanos entre outros.

As condicionantes locais passam também pelas formas como a participação social se institucionaliza, através dos canais e oportunidades criados, como também no modo como a população se articula e ocupa estes canais existentes, exercendo ou deixando de exercer o seu direito de participação e controle das iniciativas do poder público.

A conformação de uma esfera pública capaz de ressignificar o conteúdo da participação social - e conseqüentemente da cidadania e da democracia - passa necessariamente pela reconstrução das relações estabelecidas no interior da sociedade civil, como também nas práticas e ações instituídas no interior do aparelho de Estado.

Muitos autores, entre eles HABERMAS (1984), SANTOS JÚNIOR (2001) e SOUZA (2004 e 2006), destacam o plano local como lugar prioritário para a dinamização de mudanças qualitativas na democracia e nas formas de estruturação da sociedade. Segundo essa visão, o plano local - ou poder local - é o espaço privilegiado para o exercício político, para a construção da autonomia, para a consolidação de espaços participativos e para a discussão dos temas de interesse comum.

Neste contexto, é imperioso democratizar a política nas diversas escalas, desde o plano local até esferas mais amplas. Uma democratização que deve ocorrer não somente no sentido da política inscrita nos limites do Estado, mas também expandir-se para a sociedade civil de uma forma ampliada. Significa, pois, inevitavelmente ampliar a politização da sociedade em geral, possibilitando um reequilíbrio de poder e a construção da esfera pública nos moldes defendidos por Habermas.

O Estado terá um regime democrático se o governo que o dirigir, além de possuir legitimidade, ou seja, apoio da sociedade civil, estiver submetido às regras procedurais que definem a democracia, particularmente a liberdade de expressão e a existência de eleições livres. O regime político, entretanto, será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil a que estiver ligado. Se se tratar de uma sociedade civil ampla, diversificada, e razoavelmente igualitária, a democracia será substantiva. Em contrapartida, se se tratar de uma sociedade civil, ela própria autoritária, na qual as diferenças de classe são enormes e os valores democráticos débeis, a democracia tenderá a ser meramente formal. (BRESSER PEREIRA, 1995, pág. 101)

Para DAHL (1993) a tomada de decisões, em um regime democrático, deve apresentar as seguintes características: 1) inclusão de todos os afetados; 2) igual distribuição de oportunidades de participar do processo político; 3) igual direito de votar em decisões; 4) igual direito de escolher tópicos e controlar a agenda; 5) situação que permita a todos os participantes desenvolver, à luz de suficiente informação, uma articulada compreensão do assentimento necessário à regulação de interesses contestados.

Os princípios da democracia não encontram muita contestação, tanto no meio acadêmico quanto no plano político. Os grandes embates surgem no questionamento das formas possíveis de se garantir a expressão política ampliada, ou seja, na questão de como inserir nos processos políticos a diversidade da sociedade. Dentre essas discussões, aquela que tem ganhado visibilidade é o embate entre os defensores da democracia representativa e aqueles que sugerem a superação deste modelo por outro, de democracia deliberativa.

Não temos a pretensão de nos aprofundarmos nesse embate. Por hora nos ateremos a, dentre alguns limites e abordagens dadas aos conceitos, delimitar um modelo que julgamos adequado de participação social no campo do planejamento e gestão urbana, já que estes, por se tratarem também de processos políticos, estão condicionados às formas como se estruturam e institucionalizam os poderes no interior da sociedade.

Compreendemos que o plano diretor de Itajaí, da forma como foi concebido e construído, esteve condicionado a processos políticos de duas formas diferenciadas: a primeira internamente e segunda externamente. Internamente correspondeu ao desafio do poder executivo municipal em responder as seguintes perguntas -chave: quem pode e deve participar? E de que forma é possível participar? Neste momento o poder executivo

municipal teve autonomia para implementar formas diferenciadas de participação e de inserção social nas discussões do plano diretor. A resposta a esses questionamentos delimitou as formas institucionalizadas para a participação no plano diretor, restringindo ou ampliando a participação. A qualidade da participação será objeto de análise mais à frente, no terceiro e quarto capítulo.

Externamente, o plano diretor esteve condicionado a outro processo político relacionado a sua inserção na estrutura tradicional do poder político instituído, onde o plano, ao ser compreendido como legislação, torna-se competência do poder legislativo municipal, sujeito a outras lógicas e valores em relação ao plano político e à democracia.

Em ambos os processos, o plano diretor apresentou formas variadas de retratar os valores democráticos e os desafios que vêm a eles sendo colocando. Por isso, julgamos importante a discussão sobre as formas possíveis de democratizar a política, já que é bastante pertinente a idéia de que os valores democráticos ao serem rediscutidos e reconstruídos tendem a modificar as relações políticas e de poder nas mais diversas escalas e esferas. As questões de participação social, representação, deliberação apresentaram-se também como condicionantes-chave dentro do processo de elaboração do plano diretor de Itajaí.

A história recente do Brasil coloca a diferenciação entre as possíveis formas de inserção da participação nos processos políticos. A existência, durante a constituinte de 1988, de uma articulação de movimentos populares em torno da democratização política, sugeria a incorporação, por parte do Estado, de esferas ativas de participação social.

A Constituição de 1988 cristalizou estas expectativas em seu artigo 1º, onde coloca que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A Carta Magna previu, portanto, uma convivência entre democracia representativa e direta, garantindo direitos de soberania através de plebiscitos e referendos. A partir de então se criou uma expectativa de que a democracia representativa - e a participação direta da população em temas-chave - pudesse imprimir modificações no cenário político brasileiro.

Essas esperanças não foram confirmadas e a democracia representativa passou, sobretudo nos últimos anos, a ser questionada, e em muitos casos desacreditada. Da mesma forma a possibilidade de confirmação da soberania popular através da democracia direta nunca chegou a ser configurar efetivamente.

O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado no seu poder de escolha do mandatário, e a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a representação, agravam a falência da democracia representativa tanto mais quando outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raiz na vontade popular, sem pouso na soberania do voto, sem legitimidade popular, adquirem poder constituinte e, assim, passam a gerar direitos e poder, numa flagrante usurpação de mandato, que fratura de forma irremediável a democracia e a representação popular, sem a qual aquela falece por inanição. (AMARAL, 2001:33)

O artigo 1º da Constituição Federal apóia-se no pressuposto de que todos os cidadãos estejam interessados numa participação constante nos assuntos públicos, o que não reflete a realidade política brasileira. Em grande medida os mecanismos e processos de tomada de decisão não são percebidos como passíveis de serem utilizados pela sociedade civil. Os canais de partilha de poder são vistos com desconfiança ou descrédito, quando não se tornam instrumentos de manipulação e cooptação. Assim, a participação social no Brasil tem se restringido aos processos político-eleitorais, onde o voto se torna um sinônimo estrito de cidadania.

Temos, portanto, um modelo de representação política que não tem conseguido realizar os pressupostos distributivistas e igualitários presentes nas reivindicações populares e na Constituição de 1988, e nem tampouco construir espaços efetivos de participação e de prática da cidadania.

Questionar o conteúdo da representação significa questionar a prática política que se tornou comum nas mais diversas instituições, esferas e escalas. Até mesmo o plano diretor de Itajaí, ao conformar um Núcleo Gestor responsável por conduzir o processo de elaboração deste plano diretor - compostos por representantes do poder público e da sociedade civil - reproduziu na microescala o modelo e os problemas da democracia representativa.

O questionamento da forma como se estruturou a democracia representativa no Brasil tem influenciado o surgimento de críticas e alternativas que procuram garantir uma vinculação maior entre as decisões políticas e a vontade da população, superando, assim, os limites impostos pela representação.

Como contraposição à democracia representativa, é oferecido o modelo de democracia deliberativa, que tem nas idéias de Habermas a principal referência. HABERMAS (1997) trabalha a perspectiva deliberativa a partir de alguns pressupostos: articulação entre o pluralismo e a construção do interesse comum; participação igualitária de diferentes cidadãos; necessidade de formatação de um processo decisório, advindo de discussões coletivas e públicas; e, por fim, o estabelecimento de mecanismos que reduzam o quadro de dificuldades – as desigualdade sociais - da participação, dando oportunidade, portanto, à ampliação dos grupos e dos cidadãos envolvidos com a dinâmica deliberativa.

COHEN (apud LUCHMANN, 2007), ampliando as concepções de Habermas, apresenta alguns postulados presentes na democracia deliberativa que possibilitam uma maior legitimidade ao processo de tomada de decisões a partir da modificação dos procedimentos formais: (1) os processos de deliberação assumem uma forma argumentativa, sendo caracterizados pelo intercâmbio de informações e da melhor argumentação entre as partes em discussão; (2) ninguém pode ser excluído legitimamente dos processos de deliberação, conferindo-lhes um caráter público e transparente; (3) estas deliberações são livres de coerções externas, já que os participantes devem se restringir somente aos pressupostos de comunicação e de argumentação; (4) as deliberações não permitem a existência de coerção interna, já que deve ser obedecido o princípio de igualdade dos participantes, que se traduz na capacidade de todos poderem ser ouvidos, introduzir temas de debate, produzir contribuições próprias e criticar propostas de terceiros. A única coerção interna é a força do melhor argumento.

O modelo deliberativo de Habermas compreende uma esfera pública, nos moldes que já apresentamos anteriormente, onde os indivíduos tornam-se atores políticos, necessariamente articulados, informados e coletivamente conscientes. O modelo deliberativo apresenta-se como uma concepção mais ampla de atividade política e de participação democrática. Para HABERMAS (1997) a concepção de política deliberativa

depende de associações da sociedade civil que tenham a capacidade de institucionalizar esses procedimentos e, principalmente, de regular as condições de vida coletiva. A política deliberativa de Habermas é uma forma de descentralização dos processos de tomada de decisão que devem se dar no interior da esfera pública, ou seja, no interior da sociedade civil.

A democracia deliberativa de Habermas está baseada na existência de duas estruturas políticas complementares: de um lado esferas públicas diferenciadas quanto ao poder de discussão e decisão, responsáveis por tematizar os problemas que afetam a sociedade; e por outro lado o papel deliberativo do sistema político tradicional, enquanto esfera pública precedentalmente regulada, responsável pela tomada de decisão condicionada pelos interesses e as influências da esfera pública geral. Esse modelo, e não a esfera da política pública tradicional, condiciona o seu poder às discussões e decisões da esfera pública.

As principais críticas ao modelo de democracia deliberativa de Habermas são as seguintes: (1) o modelo de sociedade civil e de esfera pública possui pouca representação nas sociedades reais, já que preconizam um “raciocínio público livre entre iguais” em meio a um contexto crônico de desigualdade e dominação (COHEN apud MIGUEL, 2001); (2) em meio à complexidade da sociedade e o pluralismo cultural de milhões de pessoas, torna-se inviável a construção de uma esfera pública efetiva, o que somente seria viável para pequenos comitês (DAHL, 1997); (3) existe a possibilidade de que as esferas públicas de “iguais”, idealizadas por Habermas, seja substituído por esferas públicas de conteúdo populista e elitista, com o favorecimento dos grupos sociais mais organizados e com maior poder e recursos (ELSTER, apud LUCHMANN, 2002:20).

Frente a essas condicionantes, compreendemos que uma alternativa viável à necessária democratização da política seja possível não através da radicalização das instituições democráticas conforme a concepção de Habermas, mas através de novas formas de organização política que possibilitem uma construção gradual da autonomia social, dentro das atuais estruturas institucionalizadas.

Consentindo com DRYZEK (apud MIGUEL, 2001), acreditamos que o foco principal da discussão não deve ser a democracia como tal, mas os processos de democratização. Não se

deve discutir o caráter representativo da democracia, mas sim analisar e propor alternativas para que esta representação torne-se efetiva e qualificada.

Um processo na história que se está construindo e em relação aos problemas concretos que deve ir resolvendo. É, portanto uma coisa construída, que não cai do céu por milagre. [...] A democracia não está tanto em representar as opiniões, mas sim em como elas são construídas. Porque as opiniões, como tudo mais, não estão aí preexistentes, à espera que venhamos descobri-las, mas estão em permanente construção, e o interessante é que se possa construir livremente e com a maior informação possível. A democracia não é uma coisa abstrata realmente existente ou não, mas sim processos que se constroem ou destroem, dependendo do papel desempenhado pelas diferentes forças sociais, em cada situação concreta e complexa. (VILLASANTE 1999: 98)

No campo do planejamento urbano institucionalizado, a resposta crítica ao conteúdo atual da democracia, parece ser a aproximação gradual entre o poder público e sociedade civil, a partir de mecanismos de interação entre as decisões políticas e a vontade da população. Mais recentemente, com o Estatuto da Cidade, foram estabelecidos novos ordenamentos jurídicos que possibilitam a participação direta da população na formulação das ações governamentais, originando um novo conceito de democracia participativa, compreendida como um processo que não abrange o banimento de todas as formas de representação, mas sua substituição por instrumentos de participação popular que implicam intervenção da sociedade civil sobre o Estado, através do controle de seu aparelho e de seus governantes.

Dois desafios, no entanto, se colocam a esse processo. O primeiro se refere às dificuldades de incorporação dos novos canais e ordenamentos jurídicos aos processos sociais, tendo em vista a falta de cultura cidadã da população. Esse quadro condiciona esferas políticas onde poucos estão habilitados a participar, afastando-se assim de um dos requisitos básicos para a democratização da política e a conformação da esfera pública, conforme nos coloca SANTOS JR. (2001):

(...) a base social dessas esferas públicas é a sociedade civil organizada, cujo núcleo institucional é formado por associações e organizações autônomas, capazes de constituírem-se como sujeitos coletivos, expressando os problemas sociais vividos nas esferas privadas e fazendo a mediação entre a esfera pública e o complexo institucional – os órgãos de administração pública e o parlamento. (SANTOS JR., 2001:87)



O segundo desafio, que está diretamente ligado ao primeiro, diz respeito à necessidade de se encontrar mecanismos de inclusão política nos processos democráticos que possibilitem uma maior representação dos grupos tradicionalmente marginalizados, especialmente as minorias e os grupos sujeitos às desigualdades estruturais da sociedade.

### **3.2.4 A participação social como conquista**

Diante do quadro apresentado, percebe-se que a prática do planejamento e da gestão democrática deve enfrentar o duplo desafio de fortalecer a sociedade civil e de ampliar e democratizar a esfera do Estado.

Neste sentido, compreendemos que o plano diretor, tendo em vista sua abrangência e sua função estratégica dentro das políticas urbanas, pode se tornar elemento importante para dinamizar processos sociais que redefinem os papéis e a relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Essas modificações passam, necessariamente, pela atuação organizada de indivíduos, grupos e associações e pela constituição de esferas públicas democráticas, eficazes, descentralizadas e transparentes.

Uma das críticas mais freqüentes aos planos diretores recentemente elaborados é que a nova estrutura participativa – imposta a partir da esfera federal - tem trabalhado apenas superficialmente o tema, restringindo a participação social e a democratização das políticas públicas a um discurso de conteúdo ideológico, que tem servido mais para escamotear o processo de reprodução das relações de dominação do que para equilibrar os poderes no interior da sociedade civil e do próprio Estado.

Os “novos planos diretores” da cepa do “planejamento politizado” brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos do que previa a maioria de seus inspiradores. O planejamento social-reformista vem aos poucos sendo esmagado pelo peso de tudo aquilo que tem subestimado por força de um certo resíduo tecnocrático (“tecnocratismo de esquerda [SOUZA, 1998]): da crise dos movimentos sociais urbanos à fragilidade técnica da maioria das prefeituras, da cultura política não-participativa à força de inércia do tecnocratismo enraizado nos quadros técnicos das administrações municipais. (SOUZA, 2000:76)

O problema central torna-se, portanto, como estruturar canais de participação política de forma a potencializar a inserção social e, conseqüentemente, a democratização do Estado e da sociedade? A resposta a esse questionamento nos fez procurar e encontrar referenciais em diversas áreas do conhecimento, dentre as quais apresentaremos dois: o conceito de autonomia, presente em SOUZA (2000, 2004 e 2007) e o conceito de cidadania emancipada de DEMO (1995, 1996a e 1996b).

Estes conceitos que apresentaremos não têm a pretensão de conformar uma metodologia firme e consolidada de participação social, tampouco possuem um conteúdo prático e pragmático de aplicação imediata, sua utilização justifica-se na tentativa de qualificar a participação social e proporcionar uma estrutura teórica mais ampla que possa orientar as práticas participativas.

O trabalho de SOUZA<sup>16</sup> apresenta um enfoque do planejamento e da gestão da cidade baseado em uma perspectiva autonomista de sociedade. Para o autor o conceito de autonomia está baseado em dois aspectos que são, conforme palavras do autor, *“os dois lados da mesma moeda”* (2004:64), a autonomia individual e a autonomia coletiva.

A autonomia individual compreende a igualdade efetiva de oportunidades para todos os indivíduos, garantida pela capacidade crítica e lúcida de leitura e contestação da realidade e, também, pela preexistência de condições intelectuais e materiais e pelo acesso a informações confiáveis. A autonomia coletiva está relacionada à existência de instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e, também, a existência de pensamento crítico que conformem indivíduos lúcidos e críticos dispostos a compreender e defender essas instituições (SOUZA, 2004: 65).

Uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de auto-instituição explícita (CASTORIADIS, apud SOUZA, 2000:77)

---

16 Dos diversos trabalhos de SOUZA que tratam do assunto, o artigo publicado na Revista Território de 2000, sob o título “O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista” apresenta mais sistematicamente o conceito de autonomia baseando-se nos estudos do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis.

O autor coloca a busca pela autonomia como o princípio básico e parâmetro principal que deverá nortear os processos e estratégias de mudança sócio-espacial. Além disso, o “projeto de autonomia” (2000:75) pode ser compreendido, em seu viés mais amplo, como uma nova metateoria, que além de seu conteúdo prático, apresenta referências político-filosóficas e éticas que possam refundar a democracia e, conseqüentemente, a forma de estruturação da sociedade e das relações sócio-espaciais.

De um ponto de vista operacional, propõe-se que a autonomia seja entendida, em virtude sua importância, como um parâmetro subordinador. O papel preeminente atribuído à autonomia explica-se à luz do pressuposto de que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos sociais específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso. Por isso é que a defesa da autonomia pode e deve ser, ademais, princípio básico. Registra-se, ainda, que a defesa da autonomia, para ser eticamente válida como princípio libertário, deve ser assumida por cada um não apenas para si, mas para todos os indivíduos; a maximização da autonomia de alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros não passa de egoísmo e corporativismo, o que só reforça a heteronomia em nível da sociedade. (SOUZA, 2000:79)

O projeto de autonomia em SOUZA apresenta-se como um horizonte, como uma perspectiva, já que existe uma compreensão de que a realidade sensível impõe uma diversidade de obstáculos conjunturais à prática democrática efetiva e à consolidação de sociedades autônomas. Estas dificuldades são reforçadas, no contexto brasileiro, ao compreendermos a inserção semiperiférica ao regime capitalista e as disparidades sociais, espaciais e econômicas que fundamentam as formas de estruturação das cidades no país.

Por isso, o autor coloca que o horizonte autonomista configura-se como um norte, como orientação ao processo que deverá se reconstruir e se ressignificar no decorrer da caminhada, sem perder, no entanto, a clareza dos objetivos e a força dos passos iniciais.

Seria uma enorme incoerência fornecer, ao final de um trabalho comprometido com uma perspectiva autonomista, um balizamento metodológico no estilo de um receituário, ou seja, um esquema apriorístico de validade pretensamente universal, como se o método fosse inteiramente independente do objeto e como se uma reflexão teórica, e não o debate sobre a realidade entre os próprios sujeitos sociais envolvidos tivesse a capacidade e a responsabilidade de orientar a intervenção sobre o real. Destarte, o que se segue constitui,

tão-somente, um conjunto de alertas e recomendações. (SOUZA, 2000:85)

O autor, a partir dos estudos de Castoriadis, apresenta uma estrutura que tenta aproximar a perspectiva autonomista da prática do planejamento e gestão da cidade. SOUZA constrói um quadro sistemático que caracteriza os procedimentos padrões de três formas diferenciadas de planejamento: o planejamento tradicional de abordagem tecnocrática; o planejamento “politizado” que, segundo o autor, tem baseado grande parte dos planos diretores elaborados a partir dos fins da década de 80 com a inspiração nos valores trazidos pela Reforma Urbana, mas cujos processos e produtos têm se afastado de seus princípios; e o planejamento de horizontes autonomistas.

Etapas do Processo	Abordagem Tecnocrática Típica	Abordagem de Planejamento Politizado	Abordagem Autonomista
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivista;</li> <li>• Especialistas pretensamente neutros;</li> <li>• Geralmente superficial;</li> <li>• Não considera a percepção e a vivência dos usuários dos espaços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivista;</li> <li>• Pesquisadores/planejadores engajados;</li> <li>• Análise crítica, pouco aberta à dimensão [inter]subjéctiva;</li> <li>• Negligencia a percepção dos usuários dos espaços viés objetivista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisadores/planejadores engajados;</li> <li>• Confronto da leitura da realidade “objetiva” com as subjetividades;</li> <li>• Incorporarem percepção e vivência dos diversos grupos sociais.</li> </ul>
<b>Proposta de Intervenção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialistas pretensamente neutros;</li> <li>• Baseado em um modelo ideal de cidade;</li> <li>• Injunções políticas de cima para baixo;</li> <li>• Preocupação em atingir metas e objetivos;</li> <li>• Imposições pretensamente racionais;</li> <li>• Proposta fortemente normativa;</li> <li>• Tendência a ser impermeável à participação popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisadores/planejadores engajados;</li> <li>• Parcialmente com base no diagnóstico, parcialmente com base em injunções políticas de cima para baixo;</li> <li>• Preocupação com a definição de instrumentos que permitam minimizar os problemas sociais;</li> <li>• Proposta permeável à participação popular, mas tendendo a limitar seus objetivos a uma incorporação pelo Estado de alguns mecanismos de democracia direta e uma atenuação das injustiças sociais no âmbito da sociedade capitalista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisadores/planejadores engajados;</li> <li>• Recomendações a propósito do que poderia ou deveria ser feito, tomando por base o diagnóstico;</li> <li>• Sugestões em relação a incompatibilidades identificadas a partir de trabalho de campo (diagnóstico) ou manifestações pela população;</li> <li>• Preocupação com a definição de instrumentos que permitam minimizar os problemas sociais.</li> </ul>

<b>Deliberação pela Coletividade</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• A coletividade (sociedade civil heterônoma) detém a palavra final sobre os fins e os meios do planejamento e da gestão.</li> </ul>
<b>Retro-alimentação do Diagnóstico e da Proposta</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados do debate e da deliberação pelos cidadãos devem retroalimentar o diagnóstico e a elaboração da proposta de intervenção;</li> <li>• pesquisas de avaliação podem ser usadas como coadjuvantes.</li> </ul>

Tabela 3: Processos de Planejamento segundo três diferentes compreensões (adaptado de SOUZA, 2000: 90)

Esse quadro de Souza expõe uma diferenciação clara entre as abordagens possíveis de planejamento urbano e coloca o horizonte autonomista como uma estrutura evolutiva em constante construção e retroalimentação. A leitura que fazemos é que mais do que resultados, o planejamento de perspectiva autonomista fundamenta-se sobre o processo - político e conflituoso na essência – onde a figura que representa melhor sua construção não é mais a linha reta - onde cada atividade possui uma seqüência lógica e determinada - mas uma espiral, que a cada ciclo modifica sua trajetória, tornando-se mais ampla, mais complexa e mais sólida.

Neste sentido, a participação social de perspectiva autonomista apresenta-se como um horizonte ambicioso de modificação profunda das relações entre sociedade civil e Estado, situação que não será alcançada rapidamente, senão através de um processo lento e gradual de construção coletiva. A compreensão básica é a de que, quando existe participação, o processo se torna mais complexo e mais demorado, mas os resultados tendem a ser mais proveitosos e fecundos. Modifica-se assim o conteúdo e os objetivos do planejamento urbano praticado, que junto com às demais políticas públicas e ações governamentais, devem agora trabalhar para a consolidação de processos de reconstrução da cidadania e de democratização efetiva, ou seja, para a formação autônoma da sociedade.

Purgar o planejamento alternativo inspirado no ideário da Reforma Urbana de seus resíduos tecnocráticos, ao mesmo tempo oferecendo-lhe um horizonte político-filosófico mais ambicioso, é algo verdadeiramente imprescindível, caso se queira superar o falso dilema que apresenta como únicas saídas aparentes, de um lado, um planejamento e uma gestão de índole mercadofila e cunho empresarialista, que só fazem agravar as contradições e as tensões

sociais, e, de outro, um planejamento social-reformista com pouco ferrão crítico, incapaz de contrapor-se eficazmente à onda empresarialista, sendo os seus adeptos, por isso, presas fáceis de sentimentos derrotistas e de impotência (os quais são, muitas vezes, a ante-sala de uma guinda pseudo-realista para o conservadorismo e cretinismo políticos). (SOUZA, 2000:96)

Compreendemos, no entanto, que o conceito de autonomia contido em Souza, ao colocar-se como horizonte, não apresenta um conteúdo prático e pragmático necessário para a consolidação de estratégias e ações imediatas, e não invalida a importância e a pertinência de suas idéias. A maior contribuição do conceito de autonomia está na conformação de um norte que possa orientar a prática do planejamento urbano, que ciente dos obstáculos estruturais que se apresentam, consiga ir gradualmente galgando novas lógicas de poder, através de uma nova cultura política fundada em valores de solidariedade e coletividade e dinamizada por organizações sociais autônomas que se preocupem com interesses gerais da sociedade.

O conceito de cidadania emancipada, contida em DEMO (1994, 1996a e 1997b) é construído a partir da contraposição a duas outras formas de cidadania tradicionalmente práticas no Brasil: a cidadania tutelada e a cidadania assistida. Para o autor, a cidadania emancipada fundamenta-se na transformação dos indivíduos em sujeitos históricos emancipados e coletivamente conscientes.

Para DEMO (1995), a cidadania brasileira foi construída sobre valores autoritários, restrita praticamente aos períodos eleitorais, onde a ação política dos indivíduos não acontece por consciência, mas por necessidade e por subordinação ao mercado ou à manutenção das estruturas sociais. Para ele a organização social necessária a uma qualificação da cidadania e, conseqüentemente, da participação social, não vem da base, mas é imposta pelas estruturas ideológicas que sustentam as relações capitalistas.

Este contexto acomodou práticas de cidadania tutelada e assistida. A primeira refere-se aquela cidadania compreendida como dádiva ou como concessão, baseada em valores de clientelismo e autoritarismo. A cidadania tutelada, por sua vez, expressa uma forma mais amena de pobreza política, porque pressupõe alguma noção de direito, que são exercidos de forma passiva e obediente. Na cidadania tutelada os indivíduos transferem seu exercício político emancipado ao Estado.

A cidadania emancipada de Demo se contrapõe às duas anteriores, pois se fundamenta na ampliação da competência humana de fazer-se sujeito e tornar-se consciente dos mecanismos sociais, políticos e econômicos que regem a sociedade e influem na vida pessoal e coletiva de cada pessoa. (DEMO, 1995: 26)

Para o autor, construção da cidadania emancipada passa pela eliminação de dois tipos de pobreza: a pobreza material e a pobreza política. A pobreza material relaciona-se às dificuldades básicas de reprodução da vida, como moradia, alimentação, emprego, saúde e educação, enquanto a pobreza política está relacionada à passividade e à inércia participativa nos processos políticos.

DEMO (1996a:18) coloca que as políticas sociais que tenham o objetivo de construir uma cidadania emancipada devem apresentar os seguintes pressupostos: (1) ser redistributivas em termos de renda e poder; (2) ser equalizadoras de oportunidades, instrumentando os desiguais para que tenham chances mais aproximadas; (3) ser emancipatórias, não no sentido de doar a emancipação ao outro, mas de que ele possa emancipar-se; (4) ser preventivas e não curativas.

Dentre as contribuições de Demo, a idéia que gostaríamos de ressaltar é a de “*participação como conquista*” (DEMO, 1996a). No livro o autor ressalta que a participação é processo histórico de autodeterminação, que não pode ser dado, outorgado ou imposto, caso contrário perpetuará valores paternalistas que representam, na sua essência, uma antiparticipação.

Participação é processo histórico de conquistas das condições de autodeterminação. Participação existe, se e enquanto for conquistada. Porque é processo, não produto acabado. Pela mesma razão é igualmente uma questão de educação de gerações. Não se implanta por decreto, nem é consequência automática de qualquer mudança econômica, porque tem densidade própria, embora nunca desvinculada da esfera da sobrevivência material. (DEMO, 1996a: 98)

A participação social para o autor é, portanto, um processo dinâmico de conquistas sociais, infundável e em constante construção. Compreendemos que este horizonte de cidadania emancipada e de sociedade participativa contida nos trabalhos de Demo funciona de forma semelhante à perspectiva autonomista de Souza, como uma espécie de modelo

utópico, não no sentido do fantástico irrealizável, mas como força motriz que dê sentido às iniciativas e atividades de microparticipações que possam ocorrer.

Quando o poder prega participação, só pode ser uma iniciativa de suspeita. Não por ser impossível no espaço do poder, mas por significar necessariamente sua diminuição. Essa suspeita, ao contrário de eliminar a possibilidade, a constitui de modo autêntico, porque o poder só faz participação sob suspeita, ou dito de outro modo, sob vigilância acerba. Isto é coerente, se aceitarmos que participação é conquista. Não é problema; é ponto de partida. (DEMO, 1996a: 100)

DEMO (1996b), esta participação deve estar inscritas desde as microescalas: família, rua, bairro, trabalho, comunidade, que serviriam como esferas de aprendizagem e como estruturas básicas que possibilitam a consolidação da participação em escalas mais amplas. Para o autor, existem cinco canais de participação palpáveis, que são muitas vezes bloqueados ou esvaziados, mas que se configuram como oportunidades de qualificar a participação e torná-la um fenômeno autêntico (1996b:93):

- Organização da sociedade civil - colocada como a forma mais operacional de construção da cidadania. Sua qualidade passa pela representatividade das lideranças, da legitimidade do processo, pela participação da base e planejamento participativo auto-sustentado;
- Planejamento participativo - sobretudo as experiências de autogestão e co-gestão que estão sujeitas à qualidade política da sociedade civil e do Estado;
- Educação básica - universalização e qualificação da educação, principalmente a do 1º grau, como forma de cultivar indivíduos críticos e conscientes;
- Identidade cultural e comunitária - como forma de alterar a situação dos indivíduos de objetos para sujeitos, contra os processos amplos de desagregação das identidades culturais e da pressão homogeneizante;
- Conquista de direitos - garantia de que os direitos, que na teoria são devidos incondicionalmente, sejam efetivamente praticados.

O Planejamento participativo é, portanto, um dos canais indispensáveis para a construção da cidadania emancipada defendida por Demo. Deve trabalhar em conjunto com os demais canais, não tendo a capacidade de transpor solitariamente a tendência histórica de dominação e exclusão social que caracteriza a sociedade brasileira. As



macrocondicionantes não podem, no entanto, determinar um imobilismo às instâncias locais e microlocais de participação social.

Concordamos assim, com a idéia de Demo que a participação é algo que se conquista e se cultiva cotidianamente. A prática da cidadania emancipada pode ser geradora de espaços públicos adequados para as representações plurais de interesses mediante interlocução e negociação, conforme o conceito de esfera pública de Habermas. Neste sentido, a participação, também no planejamento urbano, exige a competência de grupos através da representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado, em que *“o objetivo histórico seja atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano”*, DEMO (1996b:68).

### **3.2.5 Os indicadores de qualidade participativa**

Um dos empecilhos para a construção de uma perspectiva de participação autêntica, nos moldes apresentados por SOUZA (2000, 2004 e 2007) e DEMO (1995, 1996a e 1996b), passa pela dificuldade de análise e apreensão dos avanços e retrocessos nas práticas cotidianas de participação social. Partindo-se do princípio de que a participação enquanto conquista apresenta um caráter fundamentalmente processual, cujo conteúdo é constantemente redefinido - sobretudo a partir das microesferas<sup>17</sup> de participação - é preciso que se construa um instrumental de avaliação e acompanhamento destes canais, que agregue não somente aspectos quantitativos, mas, principalmente, aspectos qualitativos da participação.

Compreendemos por experiência participativa uma atividade formal na qual se convoca os indivíduos (coletivamente organizados ou não) e que versa sobre algum aspecto substantivo da política pública local, na qual se chega a algum tipo de conclusão de caráter público. Em cada uma dessas experiências, é possível distinguir processos e mecanismos específicos que caracterizam a relação entre sociedade civil e Estado, como a introdução de espaços diferenciados de consulta e deliberação.

---

<sup>17</sup> Microesferas de participação faz referência às escalas mais imediatas de ação política: escola, trabalho, comunidade, família, associações de bairro, entre outros.

Nas políticas públicas, campo no qual estão inseridos os planos diretores, tornou-se prática costumeira a utilização de indicadores como instrumentos de avaliação de desempenho e legitimidade destas políticas, bem como ferramenta para subsidiar processos de tomada de decisão.

A presente pesquisa não se restringe à análise da participação no plano diretor de Itajaí. Em seu viés propositivo, este trabalho visa construir indicadores que, junto a outros indicadores já elaborados por trabalhos anteriores, possibilitem a estruturação de um quadro mais consistente de avaliação dos processos participativos. Acreditamos que uma maior efetividade da participação popular nos diversos canais depende também de uma maior democratização da informação e da introdução de metodologias de monitoramento e controle das políticas públicas.

A participação social é um conceito que tem servido a diversas intenções, como a manipulação da população através de um simulacro da participação ou a utilização de metodologias inadequadas que resultam em um desgaste do conteúdo desta participação. É bastante comum que processos e políticas públicas em geral se revistam de participação sem, no entanto, configurar nenhum tipo de partilha de poder.

Indicadores são instrumentos que podem servir a diversas intencionalidades, mas neste trabalho procuraremos tratá-los como ferramentas de monitoramento da participação social. Acreditamos que os indicadores oferecem formas de socializar a informação, possibilitando o intercâmbio de experiências participativas e, sobretudo, proporcionando modalidades de avaliação qualitativa dos processos participativos. Os indicadores podem servir, portanto, para desvelar algumas intencionalidades encobertas pelos discursos participativos.

Segundo QUIVY e CAMPANHOUDT (1992), os indicadores são manifestações objetivamente observáveis e mensuráveis de conceitos e podem sintetizar um conjunto de aspectos da realidade. Não devem, no entanto, serem considerados instrumentos neutros, já que cada indicador possibilita o monitoramento destes conceitos - neste caso a participação nas políticas públicas - sob determinada perspectiva. A criação de indicadores está, pois, condicionada aos objetivos da pesquisa.

O quadro de indicadores propostos será apresentado ao final do trabalho, como resultado propositivo da investigação, após a análise da participação no plano diretor de Itajaí que será realizada no terceiro e último capítulo. Aqui nos restringiremos a apresentar o conceito de indicadores, os níveis possíveis de participação social e alguns trabalhos pioneiros que iniciaram a construção de indicadores de participação popular em políticas públicas.

A construção de indicadores nesta pesquisa está condicionada a perspectiva dada à participação social. Se partirmos do pressuposto de que as práticas participativas em todas as escalas devem trabalhar conjunta e gradualmente na construção de um panorama futuro de democratização autêntica<sup>18</sup> das políticas públicas, devemos propor indicadores que possibilitem avaliar até que ponto e em que medida estas práticas participativas tem contribuído para tanto.

No que tange ao nível de participação social nas políticas públicas, o trabalho de ARNSTEIN (2002) legou uma contribuição valiosa, ao elaborar um quadro sistemático das diferentes abordagens dadas à relação entre sociedade civil e Estado nos processos políticos. Este quadro apresenta diferentes graus de participação que vão desde a manipulação - que corresponde a um nível de não-participação – até o controle do cidadão, que corresponderia ao nível superior de participação.

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-Participação
1	Manipulação	

Figura 2 - Oito degraus da escada da participação cidadã de Arnstein (2002:36)

Resumidamente, os oito degraus são assim descritos: (1) Manipulação: corresponderia ao uso da linguagem e outros artefatos simbólicos para que as pessoas

<sup>18</sup> Por democratização autêntica nos remetemos aos conceitos de autonomia social de SOUZA e cidadania emancipadora de DEMO, apresentadas no subcapítulo anterior.

acreditem em propostas ou ações que escondem as intenções dos protagonistas; (2) Terapia: representa os espaços onde a sociedade civil é chamada a expor suas idéias e anseios, mas sem a intenção de resolvê-los, servindo apenas para simulação; (3) Informação: a população é apenas informada do conteúdo e das intenções das políticas públicas. Na maioria das vezes, o discurso encobre diversas outras intencionalidades que não são informadas; (4) Consulta: há uma certa partilha de poder, onde à sociedade civil é dado o direito de se manifestar em relação a determinadas questões, mas as decisões e deliberações continuam restritas ao Estado; (5) Pacificação: ocorre quando determinadas reivindicações da sociedade civil não podem, por motivos diversos, ser atendidas e o Estado procura pacificar a questão oferecendo soluções que não correspondem exatamente às reivindicações; (6) Parceria: corresponde ao primeiro grau de participação efetiva, quando há um ambiente de cooperação e co-gestão entre parceiros; (7) Delegação de poder: o Estado delega à sociedade civil autonomia para condução dos processos políticos, mantendo-se, no entanto, uma hierarquia de poder e um controle por parte do Estado; (8) Controle do cidadão: é o grau mais alto de participação e corresponde à delegação total de poder ao cidadão que teria possibilidade de interferir em todos os estágios dos processos políticos e tomada de decisão.

SOUZA (2004), baseado no trabalho de Arnstein, apresenta algumas modificações desta estrutura, sem modificar substancialmente o conteúdo. O autor retira o nível de terapia, que estaria inserido no nível de manipulação; acrescenta o nível de coerção, anterior à manipulação e mais ligado aos regimes ditatoriais ou totalitários, onde não há sequer a preocupação de manipular; substitui o termo pacificação por cooptação, por julgar o termo anterior vago; o mesmo é feito ao termo controle do cidadão, que é substituído por autogestão.

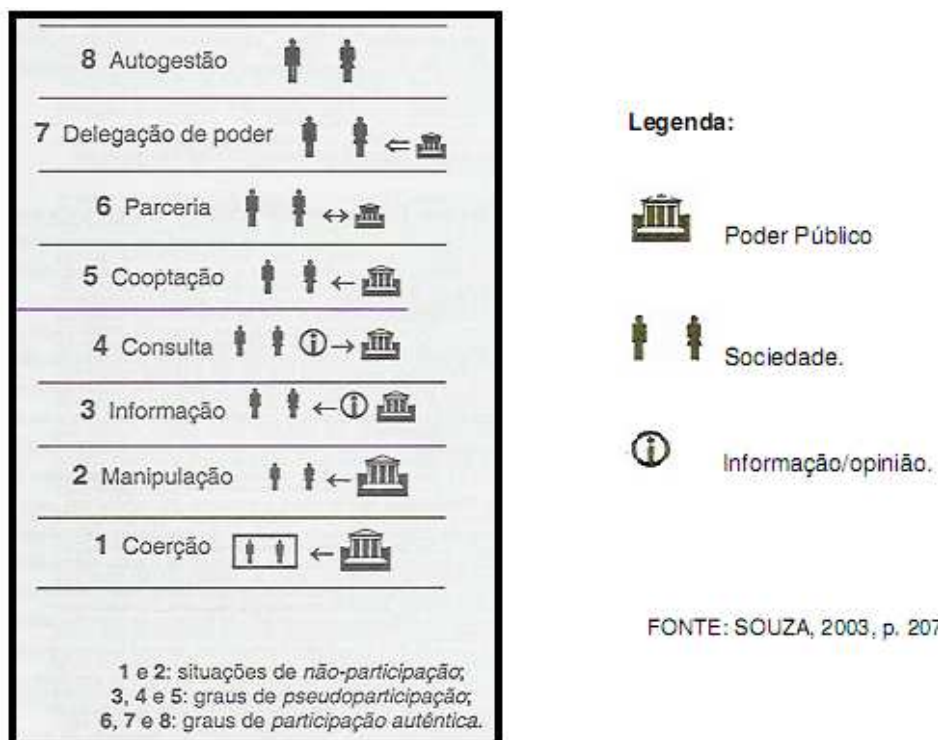


Figura 2 - Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação (SOUZA, 2004:207)

Podemos perceber que embora os diversos atores sociais, tanto na sociedade civil quanto na esfera do Estado, reivindiquem uma gestão democrática e o controle sobre o Estado, há uma diferenciação muito grande nos significados dessa participação e nas formas com que a sociedade civil exerce influência e/ou controle nas iniciativas e decisões sobre as políticas públicas.

A apresentação desses níveis de participação contidos nos trabalhos de ARNSTEIN e SOUZA tem o objetivo de conformar um quadro que sirva de referencial para a construção de indicadores de participação social a partir da experiência do plano diretor de Itajaí. Compreendemos que tais indicadores poderiam ajudar a discernir, em meio ao emaranhado de discursos e ações, sobre quais perspectivas estão sendo construídas as práticas participativas, ou seja, em qual nível de participação determinada experiência se relaciona.

Nossa leitura a respeito da participação social corrobora os valores contidos nos trabalhos de Arnstein e Souza, onde os níveis mais altos de participação social (parceria, delegação de poder e controle do cidadão/autogestão) são as únicas situações admissíveis na relação entre sociedade civil e Estado. Essa afirmação faz sentido se tivermos como

parâmetro a construção de práticas realmente democráticas cujo objetivo final seja o de reconstrução da cidadania e da prática política.

Para TEIXEIRA (2002), a participação pode ser percebida a partir de quatro dimensões:

**Participação no processo de tomada de decisão** - diz respeito a quem toma decisões no Estado (e a maneira como isso acontece), ao sujeito e ao processo decisório. Em relação ao sujeito, essa dimensão atua no campo da definição dos atores;

**Dimensão educativa e integrativa do processo de participação** – a capacitação para a participação política é gerada pela própria prática ou experiências pessoais rotineiras, graças às quais se adquirem habilidades e procedimentos democráticos;

**Participação com controle público** – requer a organização, a estruturação e a capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspectos normativos;

**Dimensão expressivo-simbólica da participação** – que resultam da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos, indo de formas leves e lúdicas às mais agressivas.

Se quiséssemos transformar essas dimensões apresentadas por TEIXEIRA (2002) em critérios de avaliação das políticas públicas, seria necessária a elaboração complementar de indicadores que abarcassem, no conjunto de aspectos da realidade, os fatores mensuráveis e quantificáveis julgados importantes para analisar o conceito de participação popular.

O trabalho de PINHEIRO (2004) avança neste sentido. Além das dimensões de análise, a autora apresenta alguns indicadores através dos quais seria possível avaliar essas dimensões e, conseqüentemente, monitorar e qualificar a participação popular.

Conceito	Dimensões	Indicadores
PARTICIPAÇÃO POPULAR	Jurídico-formal (institucional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação;</li> <li>• Períodicidade de reuniões e conferências municipais;</li> <li>• Infra-estrutura para reuniões;</li> <li>• Integração entre conselhos.</li> </ul>
	Decisória	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caráter dos conselhos (consultivo ou deliberativo);</li> <li>• Atribuição dos conselhos;</li> <li>• Mecanismos de acompanhamento e divulgação das decisões;</li> <li>• Proposição da pauta.</li> </ul>
	De representação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composição;</li> <li>• Frequência e intervenção nas reuniões;</li> <li>• Vínculo institucional entre representante e representado;</li> <li>• Discussão prévia da pauta com a base.</li> </ul>
	De qualificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informação;</li> <li>• Formação.</li> </ul>

Tabela 4 - Modelo de análise para a participação popular (PINHEIRO, 2002:83)

O papel principal dos indicadores é expressar, de uma forma simples, aspectos da participação social que se deseja avaliar. Os indicadores possuem a capacidade de traduzir o conceito de participação social em uma linguagem apreensível. Essa leitura pragmática da participação social possibilita uma “fotografia” de um dado momento, proporcionando uma melhor compreensão das diversas atividades relacionadas e a profundidade – ou qualidade – da experiência participativa em determinado processo.

Esses indicadores devem estar sempre sujeitos ao questionamento, pois é o olhar do pesquisador – influenciado por suas opções políticas e visão da realidade - que escolhe, entre a diversidade de aspectos disponíveis de serem avaliados, quais são os mais importantes. Desta forma, construir um conceito é selecionar indicadores que possibilitam medir as dimensões e confrontá-las com o plano real.

É preciso, no entanto, estar atento sobre o caráter dinâmico necessário para elaboração de indicadores. Assim como a participação social é um conceito em constante mutação, também os indicadores devem sê-lo, a fim de poder acompanhar a dinâmica infinda de reconstrução dos valores de cidadania e democracia. O que queremos reforçar com isso é que cada indicador não apresenta o mesmo significado e a mesma importância

para todos os contextos participativos, bem como estes conceitos possuem a tendência de modificar sua significância com o passar dos tempos, acompanhando a modificação de conteúdo dos processos políticos.

Outro risco em potencial à utilização acrítica dos indicadores é reduzir a participação social a aspectos meramente quantitativos, expressos em números e fórmulas. A função de indicadores em trabalhos de pesquisa é possibilitar uma metodologia de análise. Enquanto forma de mensuração, os indicadores apresentam-se como instrumentos e não como conceitos com fim em si mesmo, devendo por isso ter-se clareza de sua função, sob o risco de produzir informações inadequadas. Os indicadores devem, portanto, estabelecer uma rigorosa relação entre o quadro conceitual e as informações disponíveis.

Em suma, a construção de indicadores a partir da presente pesquisa tem o objetivo de delimitar uma metodologia inicial para o desenvolvimento de uma tipologia minimamente adequada para o desenvolvimento de experiências participativas. A perspectiva plausível é a de que esta tipologia se tornará gradualmente mais rica a partir da construção de outros trabalhos que tenham nas práticas participativas seu objeto de estudo.

Além dos trabalhos já apresentados, um referencial significativo à proposição de indicadores de participação está sendo construído desde 2001: o Observatório Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). A OIDP congrega mais de duzentos municípios ao redor do mundo e tem como objetivo principal formar um banco de experiências inovadoras no campo da democracia participativa, sobretudo no que tange ao planejamento e a gestão urbana. Essa instituição tem caráter internacional e faz parte do programa de cooperação descentralizada da Comunidade Européia, ressaltando a projeção que o tema da participação social tem adquirido não somente no plano nacional.

Dentre os inúmeros documentos e experiências que se encontram disponíveis para livre acesso, aquele que chamamos atenção é o “Guia Prático para a criação de um Observatório de Democracia Participativa”<sup>19</sup> (OIDP, 2006), onde são apresentados alguns elementos importantes que nos ajudam a conformar um quadro mais consistente para

---

<sup>19</sup> As experiências, estudos e documentos realizados pela OIDP pode ser acessado a partir do endereço eletrônico: <http://www.oidp.net/portugues/index.php>



analisar o processo participativo do plano diretor de Itajaí e, também, para a construção de novos indicadores de participação.

Esse documento, apesar de curto, apresenta um conteúdo riquíssimo, do qual destacamos dois elementos: o âmbito da participação social e os critérios de avaliação dos processos participativos. A justificativa e a função do OIPD reforça a importância da presente pesquisa, que também tem como objetivo principal avançar no debate sobre a participação nas democracias locais e facilitar o intercâmbio de conhecimento. A tabela a seguir é uma síntese do conteúdo do documento citado (OIDP, 2006) e servirá como referencial para a análise da prática participativa inscrita no plano diretor de Itajaí.

Âmbitos da participação	Igualdade	Sociedade igualitária Redistribuição das oportunidades Inserção de setores socialmente excluídos
	Cidadania	Sociedade participativa e crítica
	Confiança	Relações mais cooperativas e solidárias entre poder público e sociedade civil
	Eficácia	Ações que respondam às demandas Impactos positivos sobre a qualidade de vida Reduzem o grau de vulnerabilidade local
	Outros	Descentralização, territorialização, co-responsabilidade, transversalidade, sustentabilidade, empoderamento cidadão, transparência na gestão, transparência no funcionamento da rede de participação local
Critérios de Avaliação dos processos participativos	Coordenação do processo	Consenso, transversalidade, iniciativa e liderança, clareza dos objetivos, planejamento e recursos
	Quem participa	Quantidade de participantes, diversidades, representatividade, grau de abertura do processo
	Sobre o que se participa	Relevância, capacidade de intervenção da administração local
	Como se participa	Capacidade de proposta, grau de participação, qualidade da informação, métodos participativos e técnicas de deliberação
	Consequências do processo	Resultados substantivos, implementação dos resultados, devolução dos resultados, melhora das relações entre atores, capacitação, geração de cultura política participativa.

Tabela 5 – Os âmbitos e os critérios para avaliação dos processos participativos a partir de OIDP (2006)

Chamamos a atenção para o quadro acima, que apresenta somente dimensões da participação social, necessitando ainda da construção de um conjunto de indicadores que ajudarão, empiricamente, a medir o nível de participação, assim como o trabalho de TEIXEIRA (2002) apresentado anteriormente.

A efetividade da participação está na relação entre indivíduos, grupos, territórios e instituições públicas. Essas relações devem permitir lograr condições de igualdade, de fortalecimento da cidadania e de uma maior eficácia no planejamento e na gestão pública. Compreendemos que a construção de indicadores de avaliação da participação podem ser instrumentos importantes de auxílio e balizamento desse processo.

#### **4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR DE ITAJAÍ: DO DESENHO À PRÁTICA**

Este terceiro capítulo busca articular os dois capítulos anteriores – que estabeleceram um referencial teórico sobre participação social e a democratização do planejamento urbano e dos planos diretores – à experiência do plano diretor de Itajaí. Acreditamos que a experiência do plano diretor de Itajaí é importante objeto de análise das dificuldades e possibilidades que se impõem aos processos participativos no campo do planejamento urbano, por isso, buscamos agora fazer uma investigação sobre o processo específico: suas virtudes e contradições, suas rupturas e continuidades em relação às formas até então empregadas no campo da participação no planejamento urbano.

A elaboração do novo plano diretor de Itajaí foi, em um primeiro momento, conseqüência da exigência legal representada pelo Estatuto da Cidade. Posteriormente ganhou outros sentidos, sobretudo no discurso de parte dos atores envolvidos, passando a representar o desenvolvimento da estrutura institucional, a disposição do poder público local em democratizar o processo de planejamento da cidade, a adequação das políticas locais aos novos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade e a compreensão do planejamento urbano como um processo contínuo de construção.

Itajaí iniciou em 2003, as primeiras conversas e articulações para a construção de seu novo plano diretor devido às exigências pautadas pela lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

O presente capítulo está dividido em duas partes: (1) a primeira de caráter descritivo, apresenta o município, seu histórico de planejamento e o processo de elaboração do plano diretor de Itajaí, desde sua concepção até a aprovação do projeto de lei na câmara de vereadores, levantando as metodologias empregadas, os canais de participação, os principais agentes envolvidos, a estrutura do poder local e os consensos e conflitos emergentes do processo; (2) de caráter mais analítico, apresenta os aspectos que, segundo nossa compreensão, foram os principais condicionantes à prática participativa na elaboração do plano diretor de Itajaí. Neste sentido, o conteúdo apresentado nos primeiros capítulos foi constantemente revisitado e utilizado como suporte à análise e aos diversos argumentos utilizados no decorrer desta segunda parte.

#### **4.1 Um pouco sobre Itajaí**

Itajaí surge como lugar estratégico na configuração territorial do Brasil, principalmente no processo de ocupação catarinense e na necessidade criada de expansão das fronteiras coloniais. Posteriormente, o lugar se apresenta como um elo de comercialização, através de seu porto, de produtos primários das colônias de imigrantes instaladas no vale do rio Itajaí-Açu.

Segundo relatório da Prefeitura Municipal de Itajaí - ITAJAÍ (2002), a cidade nasceu devido a sua privilegiada localização geográfica que teria permitido inserir Itajaí - e seu porto - no processo de divisão social do trabalho, conforme o padrão litorâneo de ocupação brasileiro. Esse modelo entendia as pequenas e poucas cidades brasileiras da época como sedes do capital comercial, dentro da economia baseada na produção agroexportadora.

Na história de Itajaí, três elementos são fundamentais para se compreender o seu processo de formação e desenvolvimento, desde a gênese até os dias atuais: a condição litorânea, que a região dos principais outros centros nacionais e internacionais; o rio Itajaí-Açu, que fazia ligação com as colônias de imigrantes instaladas à montante do rio; e o porto que, pelas excepcionais condições conferidas pelos dois elementos anteriores, se configurou como peça-chave na inserção da região no processo de divisão social do trabalho e na circulação de mercadorias.

##### **4.1.1 Dados gerais de Itajaí**

Itajaí localiza-se no litoral centro-norte catarinense, a meio caminho entre o centro político e administrativo do Estado, Florianópolis (distante 91km ao sul) e a cidade mais populosa e industrializada do estado, Joinville (a 84km ao norte). Segundo Censo de 2001 (IBGE,2001), o município apresenta uma população de 147.494 habitantes. A estimativa para o ano de 2005 é de que a população municipal chegaria à 164.950 habitantes. (IBGE, 2005)



Figura 3: Localização do município de Itajaí. Fonte: ITAJAÍ (2002)

Além das características do sítio físico, que proporcionaram oportunidades para o desenvolvimento inicial da cidade, a ação do homem sobre o espaço acabou colocando Itajaí em uma posição estratégica. A implantação do novo modelo de circulação e de comunicação rodoviária, praticado no Brasil a partir da década de 60, fez com que em Itajaí se estruturassem dois importantes “nós” viários, representados pelo encontro do principal eixo rodoviário do Sul do Brasil, a BR-101, a duas outras importantes rodovias federais: a BR-470 (que liga o litoral ao vale do Itajaí e ao oeste catarinense) e a BR-486, que é um importante eixo de expansão da cidade em direção a Brusque.

O município ocupa uma área de 289km<sup>2</sup>, dos quais 78km<sup>2</sup> constituem a área urbana, que abriga aproximadamente 96% de sua população total, estimada em 147.494 habitantes (IBGE 2001). A tabela abaixo apresenta a evolução populacional do município, bem como a relação entre a sua população urbana e rural:

CENSO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA		POPULAÇÃO RURAL	
		nº hab.	%	nº hab.	%
1960	54.966	38.529	70,06%	16.467	29,94%
1970	63.206	54.135	85,65%	9.071	14,35%
1980	88.074	80.281	91,15%	7.793	8,85%
1991	119.631	114.555	95,76%	5.076	4,24%
1996	134.942	129.241	95,78%	5.701	4,22%
2000	147.494	141.950	96,24%	5.544	3,76%

Tabela 6 - Censos Demográficos 1960-2000 e Contagem da População 1996 - Fonte: IBGE

Itajaí destaca-se como a sétima cidade catarinense em número de habitantes. É considerada a cidade-pólo da Região Metropolitana da Foz do Itajaí e sede da AMFRI (Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí). Essa região metropolitana, criada pela lei estadual complementar, nº 221/2002, é composta por 5 municípios (Balneário Camboriú, Camboriú, Itajaí, Navegantes e Penha) que formam o núcleo metropolitano, além da área de expansão metropolitana composta por 4 municípios (Bombinhas, Itapema, Piçarras e Porto Belo).

#### 4.1.2 A expansão urbana

A gênese da cidade se deu na sua relação com o rio e da inserção do porto mercante as suas margens. Com o surgimento da função portuária, Itajaí teve seu sítio histórico de ocupação ajustado à margem direita da foz do rio Itajaí-Açu. O rio foi, portanto, o elemento gerador e direcionador da forma urbana por um longo período da história do município.

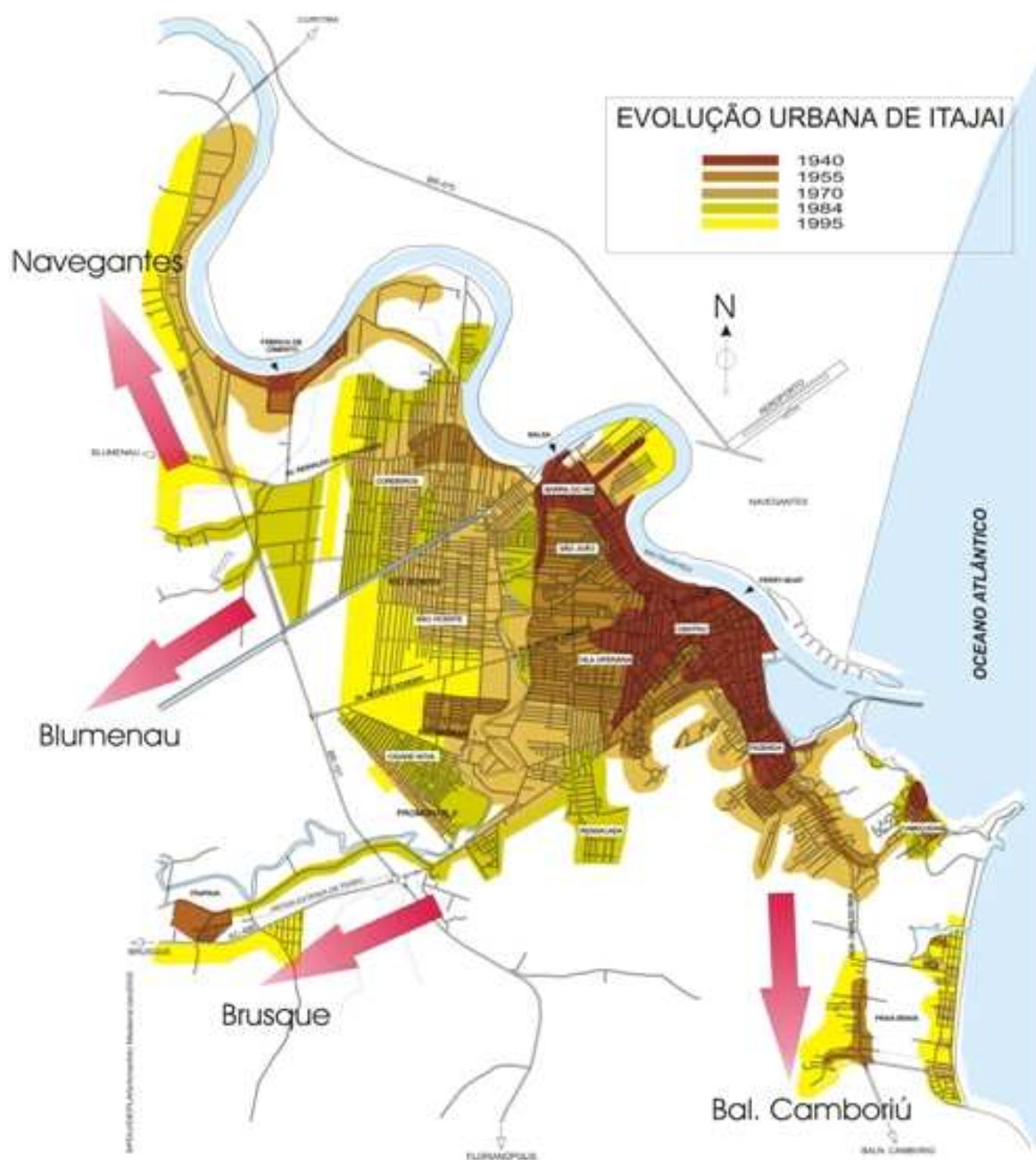


Figura 4 - Evolução urbana de Itajaí. Fonte: SPDU – Prefeitura de Itajaí

Por muito tempo essa relação permaneceu intocada, caracterizando uma ocupação restrita e esparsa, até as primeiras décadas do século XX. Além do centro histórico, pequenas aglomerações se instalaram pelo território municipal. Esses pequenos núcleos urbanos mantinham, quase todos, uma certa autonomia e constituíram tênues relações com o centro principal. É o caso das comunidades de Espinheirinhos, Salseiros e Itaipava, por exemplo.

Conforme podemos perceber na figura 4, a história da expansão urbana de Itajaí pode ser didaticamente dividida em quatro momentos, cada um significando a transposição de condicionantes à ocupação. O primeiro momento se inicia com a gênese da cidade até a década de 40 do século passado. Nesse período, a ocupação se restringia ao eixo rodoviário que cruzava a cidade e conformava um corredor de comunicação do norte do Estado (Joinville) com a capital. Esse eixo estava situado praticamente às margens do rio Itajaí-Açú. Nesse momento, portanto, Itajaí permaneceu como um pequeno aglomerado urbano.

Em um segundo momento a evolução urbana ficou condicionada às barreiras representadas pelo rio Itajaí-Mirim, um dos principais afluentes do Itajaí-Açú. Como é possível perceber na figura 4, a ocupação urbana se concentrou nesse espaço até a década de 70, quando a construção de pontes facilitou a comunicação e possibilitou a expansão do tecido urbano para novas áreas além do Itajaí-Mirim. Nesse momento, surgiram os bairros residenciais de camadas de renda média e baixa da população, que se localizavam periféricas ao centro histórico: São João, São Judas Tadeu, Dom Bosco e Nossa Senhora das Graças tiveram seu início nesse período. Em detrimento da periferia, boa parte da classe economicamente favorecida da cidade se concentrava próximo ao centro histórico, que dispunha dos serviços e das “facilidades” urbanas.

No terceiro momento, que iniciou na década de 70 e foi até final da década de 90, o principal condicionante já não era mais um elemento natural, mas sim um elemento construído. A BR-101 que dinamizou a economia e a evolução urbana local apresentou-se também como principal barreira à expansão urbana durante esse período.

Boa parte da expansão urbana foi o resultado da ação empreendida pelo Estado. Através das políticas de habitação, implantadas em larga escala pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), foram construídos em Itajaí, num curto espaço de tempo, três grandes conjuntos habitacionais, denominados Cidade Nova I, II e III. Não apenas o nome era semelhante, mas a tipologia urbana e arquitetônica dos conjuntos eram uniformes, à semelhança do que foi implantado nas áreas periféricas de um grande número de cidades brasileiras.

Surgiram e se desenvolveram rapidamente também outros bairros populares, como São Vicente e Cordeiros. Se analisarmos o crescimento populacional de Itajaí, perceberemos



que entre as décadas de 80 e 90, a população do município foi acrescida de trinta e um mil novos habitantes, muitos deles provenientes de fluxos migratórios, sobretudo do planalto catarinense. Esta população se instalou, preferencialmente, nos bairros populares periféricos, onde o custo da terra era mais baixo.

O quarto momento, a partir da década de 90, representa a transposição da BR-101 enquanto limite à ocupação. A consolidação de uma área de características notadamente urbanas às margens da BR-101 e, sobretudo nas áreas posteriores, nos eixos rodoviários de ligação com Brusque e Blumenau - mesmo que estes ainda possuam elementos que confirmam sua recente condição de área rural – projeta um futuro de rápidas transformações no território municipal. Tendo em vista o dinamismo econômico da cidade, as características sócio-espaciais de sua ocupação, marcadas pela expansão do tecido urbano e a criação de áreas periféricas, pode-se prever uma situação de agravamento das questões urbanas, sobretudo aquelas ligadas aos desequilíbrios sociais, espaciais, econômicos e ambientais do espaço intra-urbano.

É nesse período que se inicia também um processo mais intenso de conurbação de Itajaí com Balneário Camboriú, relação marcada por uma continuidade da mancha urbana, sobretudo no eixo viário representado pela seta inferior da figura 4. Essa conurbação gera uma relação intensa de interdependência entre os municípios e o surgimento de contingentes populacionais que praticam movimentos pendulares, no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho, principalmente na direção Balneário Camboriú – Itajaí.

Nesses quatro momentos, o processo de desenvolvimento da cidade ocorreu dinamizada por diferentes ciclos econômicos, mas sobretudo, pelas atividades portuárias desenvolvidas às margens do rio Itajaí-Açu. O porto mercante se transformou na ferramenta básica de desenvolvimento econômico da cidade. Primeiramente com a extração e comercialização de madeiras, que foi responsável pela chegada dos primeiros imigrantes açorianos ao município, e posteriormente, com o declínio do ciclo madeireiro na década de 70, iniciando a movimentação de cargas gerais. Nas décadas de 80 e 90, inserindo-se nas mudanças da economia global, o porto iniciou uma série de modificações e investimentos tecnológicos, passando a trabalhar, quase que exclusivamente, com o transporte de cargas containerizadas.

A movimentação de cargas permaneceu estagnada até meados da década de 90, quando a municipalização do porto trouxe nova dinâmica à atividade. A partir desse período, a atividade portuária tem mantido altos índices de incremento na circulação de cargas. Entre os anos de 1990 e 2004, por exemplo, a circulação de mercadorias foi multiplicada por oito, passando de setecentos e trinta mil toneladas para cinco milhões e setecentos mil toneladas (ITAJAÍ, 2004).

Atualmente, a atividade portuária e, secundariamente, a atividade pesqueira, conformam a base econômica de Itajaí. A primeira, segundo dados do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (ITAJAÍ, 2004), gera cerca de 6.680 empregos diretos.

Apesar de se constituírem na base econômica da cidade, essas atividades não são únicas. A cidade, sobretudo a partir dos anos 80, diversificou sua economia, apresentando também importante comércio atacadista (pólo redistribuidor de derivados de combustíveis, de produtos químicos e alimentícios), desenvolvendo também uma considerável centralidade de serviços e comércios, base do setor terciário.

Esses processos acabaram por delimitar uma condição de ocupação do território muito peculiar a Itajaí. As atividades portuárias, além de importante elemento no processo de desenvolvimento econômico da cidade, também foram determinantes no processo de ocupação e expansão urbana. A necessidade de novas áreas para o incremento das atividades portuária, a instalação dos numerosos depósitos de contêineres, a necessidade de viabilizar a mobilidade das mercadorias que transitam pelo porto e o intenso fluxo de caminhões tornaram, com o passar dos anos, os principais dilemas colocados ao processo de gestão e planejamento da cidade.

No processo mais recente de expansão da cidade, tem ocorrido uma diferenciação entre padrões de ocupação que são representados, em seus extremos, pela clássica relação centro-periferia: ocorre uma concentração das classes economicamente hegemônicas na região central da cidade (centro) - onde se percebe um processo mais intenso de verticalização - e os bairros da Fazenda e Praia Brava. Nessa área se concentram boa parte dos equipamentos e serviços urbanos e parcela considerável dos investimentos públicos.

Por outro lado, a partir da década de 80, consolidam-se áreas periféricas a esse centro principal, onde se instalaram grande parte da população migrante. Nestas áreas, representadas principalmente pelos bairros de Cordeiros, Cidade Nova e São Vicente, concentraram-se as populações economicamente desfavorecidas, que passaram a reclamar da implantação de equipamentos e serviços urbanos e uma atuação mais incisiva do poder público. Essas condições podem ser compreendidas ao averiguar que o município, em pouco mais de três décadas, absorveu um crescimento demográfico da ordem de 131%, segundo os censos do IBGE de 1970, 1980, 1991 e 2000.

À semelhança de outras cidades de médio e grande porte no Brasil, esse rápido processo de urbanização provocou uma concentração populacional, que aliado à incapacidade do município em absorver tal demanda, gerou desequilíbrios sociais que se espacializaram no território municipal. A situação econômica de parte do contingente populacional impossibilitou seu acesso legal à terra urbanizada e, sobretudo, ao que LEFEBVRE (1991) chama de Direito à Cidade, ou seja, o direito às facilidades e benefícios oriundos do processo de urbanização e da inclusão destas pessoas na vida da cidade.

Segundo dados da Diretoria de Habitação, ligada à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Itajaí, o município possui vinte e oito áreas de ocupações irregulares, onde vivem mais de quatro mil famílias. São inúmeros lotes ocupados irregularmente, em sua maioria localizados em área de risco social e ambiental onde sua população possui, em média, renda de até dois salários mínimos (ITAJAÍ, 2006b).

Cabe destacar nesta dinâmica de crescimento e de expansão do tecido urbano, a função privilegiada do porto, equipamento que esteve muito ligado ao histórico de ocupação da cidade, e que hoje, continua tendo função preponderante na definição das diretrizes de desenvolvimento da cidade. Por se localizar na área privilegiada da cidade, junto à orla fluvial, dentro do centro histórico, e contíguo à área onde se concentra a maioria dos comércios e serviços, bem como boa parte da classe hegemônica da cidade, o porto tem gerado grandes conflitos, sobretudo relacionados à circulação indiscriminada de contêineres e a necessidade de expansão de suas atividades para áreas adjacentes à atual.

## 4.2 Histórico do planejamento urbano em Itajaí

Compreender os antecedentes de planejamento urbano de Itajaí é importante para avaliar de que forma o processo geral de mutação no campo do planejamento e da gestão urbana, que apresentamos no primeiro capítulo, se estruturaram a partir das determinações específicas do lugar.

Esta parte do capítulo apresenta, portanto, o histórico de planejamento urbano em Itajaí até chegar ao plano diretor atual, trazendo o desenvolvimento da discussão sobre o planejamento urbano no município. A partir dele teremos a compreensão de que a participação social no plano diretor foi imposto a partir de instâncias superiores e exteriores ao município, e não o resultado de um amadurecimento local sobre a discussão, já que o município, em sua história pouco se preocupou em planejar a cidade, quanto mais planejar de forma participativa.

Será dado enfoque aos processos e iniciativas de planejamento ocorridos a partir de 1971, ano que marcou a aprovação do primeiro plano diretor no município. Compreendemos que esse plano diretor foi o primeiro momento na história de Itajaí onde aconteceu um esforço de planejamento e gestão mais sistemático da cidade, que até então se limitava a ações esparsas de organização espacial e implantação de infra-estrutura.

Pesquisa nas legislações urbanísticas municipais demonstra que até a aprovação do plano diretor de 1971 as iniciativas de atuação no aglomerado urbano de Itajaí estavam restritas à regulamentação do parcelamento e uso do solo, como a lei 593/64 que instituiu parâmetros para dimensionamento de ruas e avenidas e a lei 794/67 que modificou o perímetro urbano. Outras legislações tinham caráter específico de intervenção e infra-estrutura, como a lei 614/64, que autoriza a construção de estradas em áreas fora do perímetro urbano, onde mais tarde viriam a se tornar importantes eixos de expansão da cidade: estrada geral de Espinheiros, Cordeiros, São Vicente e Salseiros. De pretensões restritas também foram as leis 695/65, 696/65 e 710/66, que tinham como objetivo a desapropriação de terrenos e o alargamento de importantes ruas da cidade.

Institucionalmente, o poder executivo municipal cria somente em 1967, através de lei 840/67, o departamento de Obras, Viação e Serviços Gerais, cuja competência estava restrita à execução de obras públicas, elaboração de projetos, da abertura, prolongamento, alargamento e pavimentação de ruas, avenidas e logradouros públicos, da construção e conservação das estradas municipais.

Percebe-se, portanto, que até esse momento inexistiam intenções de planejamento na estrutura institucional da prefeitura. As iniciativas públicas se limitavam a medidas de reestruturação espacial de acordo com as demandas prementes e de forma espacialmente fragmentada.

Em 1969 acontece a primeira iniciativa de zoneamento da cidade, através da lei 949/69, onde o município é dividido em duas zonas: a zona urbana, composta por cinco subzonas (sul, norte, oeste, portuária e central); e a zona suburbana. As subzonas eram, por sua vez, divididas em comerciais (de primeira e segunda categoria) e residenciais (de primeira e segunda categoria). Para cada uma dessas áreas existiam parâmetros urbanísticos e edifícios específicos, de recuos, alinhamentos, gabaritos, atividades, entre outros.

Não vamos nos ater especificamente sobre esses parâmetros. Por hora nos preocupamos em ressaltar que foi somente em 1969 que Itajaí estabeleceu a primeira lei urbanística mais ampla e que iniciou um processo ainda rudimentar de zoneamento funcional da cidade. Não consideramos que essa seja uma iniciativa de planejamento, tendo em vista que a pretensão da lei era somente a de organizar administrativamente as diversas áreas do município e, principalmente, regular o processo de uso e ocupação do solo, sem a preocupação de orientar o desenvolvimento da cidade.

O ano de 1971 parece marcar uma alteração real nas formas de condução das políticas públicas urbanas em Itajaí. Essa idéia é reforçada por dois elementos principais: uma mudança institucional com a criação do Departamento de Obras e Urbanismo, através da lei 1098/71; e a elaboração do primeiro plano diretor da cidade, intitulado “Plano Diretor de Desenvolvimento de Itajaí”, elaborado por uma empresa consultora vinda do Paraná, a PLANEPAR (Organização de Planejamento Sócio-Econômico do Paraná).

A inserção do termo “urbanismo” na estrutura institucional parece indicar uma mudança na forma de apreensão e atuação do poder público na cidade. Apesar de ainda estar ligado e, em grande medida, ainda subordinado ao Departamento de Obras, a Divisão de Urbanismo significava que uma compreensão diferenciada da cidade, mais global e integrada, semeando, assim, as primeiras idéias de planejamento da cidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Itajaí aprovado em 1971 foi elaborado pela PLANEPAR. Esse plano era composto por cinco volumes, que continham uma leitura ampliada do município, desde seus aspectos físicos, de infra-estrutura, demográficos, econômicos, até aspectos sociais e educacionais.

Sua elaboração reproduziu em Itajaí os valores presentes na época, marcados por uma postura centralizadora e autoritária do poder executivo no ato de regular os padrões de desenvolvimento da cidade. Porém, o valor mais fortemente presente era a tecnocracia, já que o plano diretor foi inteiramente concebido e elaborado no escritório de uma empresa exterior ao município, sem nenhuma articulação com os profissionais e importantes condicionantes locais. Essa estrutura baseava-se na idéia de que o conhecimento competente e científico a respeito dos problemas da cidade retirava qualquer conteúdo político e conflituoso do produto.

O conteúdo do plano diretor de Itajaí de 1971 e a presença da empresa consultora vinda do Paraná indica que Itajaí é um dos municípios inseridos em um amplo processo de institucionalização do planejamento ocorrido em nível federal a partir da criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). Neste momento, a partir de forte apoio institucional, criaram-se condições para a divulgação e execução de planos diretores, que buscavam a padronização e difusão técnica de planos de desenvolvimento local integrado.

A análise do plano de 1971 confirma estas colocações. Um trabalho extenso de levantamento e “diagnóstico” técnico da cidade culminou na proposta de soluções também técnicas para os problemas encontrados. Foram propostos instrumentos de planejamento, notadamente físico-territoriais: o zoneamento funcional, os índices e coeficientes urbanísticos e os parâmetros edilícios que se apresentaram como instrumentos suficientes para orientar o desenvolvimento da cidade.

Segundo NYGAARD (2005), o SERFHAU criou condições para que os planos diretores se tornassem instrumentos amplamente aceitos e difundidos por parcela considerável dos municípios no Brasil. Dados do autor evidenciam que os maiores municípios brasileiros passaram a receber incentivos financeiros e institucionais para a elaboração de planos diretores, vistos como “agentes de mudanças”, desde que eles apresentassem as seguintes características: a) que a sua elaboração tivesse por base uma integração multidisciplinar; b) que tivesse uma visão compreensiva; c) que tivesse como preocupação central a preparação de amplos e setorializados diagnósticos, fundamentados em informações quantitativas, com perspectiva temporal de médio e longo prazo.

Em grande medida, podemos dizer que o SERFHAU e os seus planos refletiam uma convicção de que a capacidade técnica era a condicionante principal para a elaboração dos planos de desenvolvimento, o que iniciou um processo ampliado de inserção de quadros técnicos e de empresas consultoras nas diversas municipalidades. FELDMAN (2005) destaca que esse movimento cria um campo fértil de atuação de empresas de consultoria que passam a trabalhar em escala nacional, prestando serviços técnicos a diversas prefeituras. Segundo NYGAARD (2005), o processo massivo de elaboração de planos diretores, a partir da criação do SERFHAU, teve como consequência a normatização, padronização e difusão de planos, bem como de conhecimento técnico para o planejamento do desenvolvimento local. Para o autor, no entanto, além da multiplicação de equipes técnicas e a divulgação de planos diretores de desenvolvimento, o SERFHAU, também:

(...)despolitizou estes planos e tornou-os homogêneos quanto a sua elaboração e concessão de apoio técnico-financeiro, para municípios muito diferentes entre si sob o ponto de vista de sua dimensão territorial, de sua localização geográfica, de seus recursos, etc. (NYGAARD, 2005: 106)

A presença da PLANEPAR - empresa consultora que trabalhava na elaboração de diversos planos diretores simultaneamente - e a análise do conteúdo do plano indicam a existência de uma relação muito próxima, pelo menos em nível das idéias e dos valores, entre o Plano Diretor de Desenvolvimento de Itajaí elaborado em 1971 e o modelo de planejamento implantado a partir do SERFHAU. Nesse momento houve também o aporte financeiro proveniente do Ministério do Interior, que em 1969 cria o PAC (Programa de Ação Concentrada) - onde disponibilizava recursos para quatrocentos e cinquenta e dois

municípios brasileiros elaborarem planos locais de desenvolvimento integrado, bem como recursos para implantação de projetos nas áreas de saneamento básico, habitação e organização administrativa. Ao analisar o conteúdo do Plano Diretor de Desenvolvimento de Itajaí de 1971, o arquiteto Homero Malburg, profissional de longo histórico de atuação no campo do planejamento urbano em Itajaí, diz o seguinte:

A PLANEPAR entregou um pacote, quase que como uma reprodução de planos. Como eu te falei, que se brincava “fica aprovado” a câmara colocou alguma coisa parecida composto de cinco volumes. Ninguém verificou que os cinco volumes eram a lei do plano, o diagnóstico, este tipo de coisa. Era a época da “moda do plano diretor”. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

A “moda do plano diretor” citada por Malburg refletia uma visão de planejamento urbano feito por empresas consultoras que tinham a convicção que o conhecimento técnico especializado era suficiente para o sucesso na implantação de planos locais de desenvolvimento. Esses planos continham a idéia de que uma metodologia científica e tecnicamente rigorosa poderia ser utilizada em larga escala e em qualquer realidade. A função principal das consultorias deveria ser a de divulgar e socializar essas metodologias, “receitas” para um planejamento urbano considerado adequado. A crítica de que essa visão de planejamento contribuiu para uma reprodução indiscriminada de planos diretores, encontra eco também na experiência de Itajaí:

Nós brincávamos que existia, eu na verdade não cheguei a ler o conteúdo daquele plano, mas que havia alguns trechos que aparecia o nome “Guarapuava” onde deveria estar Itajaí. A empresa consultora não se apercebeu e acabou ficando por isso mesmo. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Outra crítica a esse processo é feita por AZEVEDO (apud FELDMANN, 2005: 230). Para o autor, os planos elaborados pelas empresas privadas de consultorias na época do SERFHAU tinham tamanho volume de análises e proposições que tornou inviável o seu aproveitamento por parte dos prefeitos e técnicos das administrações municipais.

Em Itajaí este processo fica evidenciado desde a aprovação do referido plano, através da lei 1133/71, que continha apenas dois artigos, transcritos a seguir:



Art. 1º - Fica aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Itajaí, constante de cinco volumes elaborado pela Organização de Planejamento Sócio-Econômico do Paraná – Planepar;

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Esses cinco volumes “aprovados” pela lei totalizavam quinhentas e quatro páginas, quase todas relacionadas à conformação de um diagnóstico amplo da cidade conforme já citado anteriormente. Apenas ao final do quinto volume, nas últimas 25 páginas é que a consultoria apresenta uma sugestão de legislação urbanística. (ITAJAÍ, 1971)

Esse fato assinala um contexto onde o plano diretor não era ainda efetivamente um instrumento de planejamento e de gestão, antes um elemento figurativo, já que em grande medida não era compreendido pelos atores locais, sobretudo as lideranças políticas. Quanto aos profissionais de planejamento, o plano diretor de 1971 apresentou-se como inadequado à realidade local e de limitada aplicação prática, necessitando, pois, ser modificado e amadurecido a partir das condicionantes do lugar:

Esse plano de 71 foi usado durante um tempo, mas sempre houve uma entidade muito atuante nesta época, que se chamava Comissão Municipal de Urbanismo - CMU. A CMU era formada por profissionais da área e empreendedores e corretores de imóveis e era extremamente atuante. Então, essa CMU tratou de afeiçãoar, polir, tirar as arestas do plano de 71, que na verdade tinha muito pouca aplicação prática. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Segundo Malburg, o CMU (Conselho Municipal de Urbanismo) foi a instância responsável por amadurecer uma gestão mais efetiva do processo de uso e ocupação do solo do município. Esse conselho era responsável por discutir os casos “escusos” do plano de 1971, que segundo palavras do próprio entrevistado “não eram poucos”. O conselho tinha autonomia de trabalho e suas decisões eram, na maioria, aceitas pelo poder executivo e legislativo. O CMU era formado, sobretudo por técnicos e profissionais de diversas áreas e representavam também outra forma de tecnocracia, já que, de uma forma geral, as discussões e decisões permaneciam no âmbito do saber técnico competente:

Tinha corretor de imóveis, tinha arquitetos, tinha engenheiros, tinha um monte de gente, tinha o funcionário da prefeitura, diretores, o próprio secretário da época fazia parte. E nós conseguimos de uma

certa maneira fazer com que aquele plano de 71 se tornasse exequível, mas mais como normas: vamos ver se a gente faz desta maneira, em vez de fazer assim. E aquilo permaneceu por muito tempo. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Apesar do plano diretor de 1971 ter se tornado rapidamente obsoleto e, com o passar dos anos, substancialmente modificado, nenhum novo plano diretor foi elaborado posteriormente para a cidade. A gestão urbana passará a ser feita a partir de duas legislações específicas: a lei de zoneamento aprovada em 1981 (Lei 1924/81) e modificada em 1989 (2543/89) e o código de obras, aprovado em 1992 (Lei 2763/92).

Até o início da década de 80 a questão do planejamento urbano ainda não havia ganhado corpo na estrutura da prefeitura. Somente através da lei 1777/80 o então Departamento de Obras e Urbanismo tornou-se Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Apesar da nomenclatura diferenciada, as competências permanecem semelhantes e, institucionalmente, a secretaria continua a atuar exclusivamente na parte de controle e a fiscalização sobre edificações e loteamentos, tanto que os dois únicos departamentos desta secretaria são o Departamento de Controle Urbano e de Engenharia de Tráfego.

A lei 1924/81, que estabeleceu o zoneamento funcional da cidade de Itajaí, foi um instrumento que permaneceu em vigor durante oito anos e que, pela complexidade de seu conteúdo e a dificuldade de aplicação de seus parâmetros, entrou rapidamente em desuso. Esse zoneamento dividia a cidade em 20 zonas diferentes e 16 tipos de uso, estabelecendo parâmetros, índices e coeficientes diferenciados para cada área. A delimitação de cada área era feita a partir das ruas perimetrais, o que causava dificuldades na operacionalização da legislação, sobretudo nas zonas de interseção entre os diferentes zoneamentos.

O Dalmo, que foi secretário aqui na época do Amílcar, inventou de contratar alguém para fazer a reformulação do plano diretor, muito bom, mas ao mesmo tempo que era bom era muito complicado. Por volta de 81. Era um plano que estabelecia quadrantes, fachadas, tipo “o quadrante norte não pode não sei o que”. Quer dizer, era extremamente difícil, a gente entendia, mas não era fácil de entender. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Nossa compreensão é de que o histórico das legislações urbanísticas de Itajaí é a afirmação do zoneamento como instrumento primário de gestão da cidade, processo que ocorre não somente em Itajaí, mas também em grande parte das municipalidades no Brasil.

De uma forma geral a atuação do poder público no processo de uso e ocupação do solo da cidade se dá exclusivamente pela criação e aplicação de leis de zoneamento. Neste sentido, o zoneamento funcional ao ser utilizado de maneira indiscriminada, torna-se instrumento hegemônico e, durante os anos seguintes, se apresenta como a essência do ato de planejar e gerir a cidade.

Uma análise crítica desse processo evidencia que o zoneamento, da forma como foi implantado nas cidades brasileiras, não teve a pretensão de planejar a cidade e se restringiu a regular o processo de uso e ocupação do solo, tirando-lhe qualquer conteúdo político e conflituoso e atribuindo à legislação urbanística o status de isenção e inviolabilidade que, na prática, jamais foi cumprido.

Esses valores apresentaram-se também na lei de zoneamento aprovada em 1989 (Lei 2543/89). De acordo com Malburg, o zoneamento de 1989 é apenas uma reformulação, uma modificação de alguns parâmetros do zoneamento de 1981, com a intenção de deixá-lo mais compreensível aos olhos dos técnicos. No amadurecimento atribuído à lei de zoneamento de 1989, novamente o CMU foi elemento importante:

O plano de 89 foi a oficialização, com alguns melhoramentos, da prática que foi durante aqueles anos, aprimorada pelo conselho municipal. Havia um hábito muito salutar da secretaria que na hora que tinha alguém querendo alguma coisa por uma questão de não ter aquilo claramente escrito, se apelava para a comissão de urbanismo. Estava escrito na própria constituição dessa comissão que ela era feita para opinar sobre casos omissos, então a gente opinava, e era respeitado. (H. Malburg, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Cabe ressaltar que a crítica que apresentamos a essas legislações urbanísticas não propõe a extinção do zoneamento. Compreendemos que o zoneamento pode ser um instrumento importante de auxílio à gestão e ao planejamento da cidade, mas não pode ser considerado único e suficiente. A principal crítica que fazemos é que em Itajaí esse instrumento tornou-se a única ferramenta do planejamento da cidade, compreensível somente ao olhar experimentado dos profissionais do planejamento – e conseqüentemente indecifrável para o resto da sociedade, inclusive para os representantes políticos. A área de eficiência e racionalidade técnica dada a essas legislações só serviram para as tornarem ferramentas de manipulação e de negociação, tanto política quanto fundiária da cidade.

Uma informação importante desse processo de institucionalização do planejamento urbano em Itajaí é que em 1988, através da lei 2429/88, pela primeira vez na história da estrutura administrativa da prefeitura, é dada a um órgão – neste caso a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – a função de elaborar um plano diretor. A nova atribuição, no entanto, só foi efetivamente cumprida quase vinte anos depois, quando em 2005 foram iniciadas as primeiras articulações para a elaboração de um novo plano diretor, este mesmo que é nosso objeto de pesquisa.

Os dezoito anos que separaram o novo plano diretor de 2006 e a reformulação institucional prevista na lei 2429 de 1988, evidenciam que a atribuição dada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano foi mera formalidade, oriunda da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores contida na recém-aprovada Constituição Federal de 1988. Outro argumento que pode justificar esse caráter formal das atribuições da secretaria é que dentro de sua estrutura existiam quatro departamentos (Controle Urbano, Estudos e Projetos, Meio Ambiente e Assessoramento Jurídico) e a nenhum deles competia a função de planejar a cidade.

Em 1997 ocorreu uma nova reorganização da estrutura administrativa da prefeitura, através da Lei Complementar 02/97. Nessa lei a Secretaria de Desenvolvimento Urbano passou a se chamar SPDU – (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano). Sua estrutura interna foi ampliada, contando então com seis departamentos (Departamento de Planejamento, Estatística e Geoprocessamento; Departamento de Meio Ambiente; Departamento de Estudos e Projetos; Departamento de Controle Urbano; Departamento de Habitação Popular; Departamento de Trânsito e Transportes) e sua competência é também alargada, passando a abranger inclusive ações de planejamento, conforme a nova designação da secretaria indica.

Essa nova estrutura e a importância dada à função do planejamento não foi, no entanto, acompanhada de efetivas ações que indiquem modificações na forma de atuar da secretaria. As restrições de estrutura, de corpo técnico e também a falta de vontade política fizeram com que nos anos subsequentes à reestruturação institucional de 1997, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano mantivesse ainda uma atuação restrita ao controle e fiscalização de obras e a execução de projetos.

A partir desse histórico, podemos compreender que as ações de planejamento em Itajaí, se não inexistentes, foram espacialmente e temporalmente restritas. Essa afirmação pode ser justificada por três motivos principais: 1) A existência de somente um plano diretor, elaborado em 1971 e que pouco contribuiu para orientar a dinâmica de desenvolvimento da cidade; 2) a restrição das legislações urbanísticas às leis de zoneamento, cuja preocupação é regular a ocupação do solo e não discutir diretrizes e orientações para o desenvolvimento da cidade; 3) a falta de uma estrutura institucional de apoio às ações efetivas de planejamento. Em grande medida, as ações do poder público se preocuparam, historicamente, em acompanhar a dinâmica e as novas demandas da cidade, restringindo sua ação de forma mais imediata no lugar de avaliar caminhos e construir referenciais futuros para o desenvolvimento da cidade.

Podemos afirmar também que, pela pesquisa empreendida, a gestão da cidade foi tradicionalmente competência do saber técnico e, por isso, restrita ao ambiente dos profissionais do planejamento. Mesmo quando havia um Conselho de Urbanismo, sua composição era reservada a agentes ligados ao ramo da construção civil e do mercado imobiliário.

Por isso, a elaboração do novo plano diretor de Itajaí, baseada na gestão democrática e na participação social, é uma novidade e um desafio, tanto ao poder público e sua estrutura administrativa quanto à sociedade civil de uma forma geral. O histórico de inércia participativa, de ausência de ações efetivas de planejamento, a inadequação da estrutura institucional, a falta de canais de interlocução entre o poder público e a sociedade civil e a tradição tecnocrática das legislações e dos processos de tomada de decisão, fazem com que Itajaí apresente um contexto complexo de dificuldades a serem transpostas.

Inequivocamente essas dificuldades se fizeram presentes e condicionaram as formas assumidas pela participação social na elaboração do novo plano diretor de Itajaí, e serão mais bem exploradas e apresentadas nos tópicos seguintes.

### **4.3 O desenho da participação: discursos, metodologias e o desenho da participação no plano diretor de Itajaí**

#### **4.3.1 Articulações iniciais para o novo plano diretor**

Apesar das discussões iniciais sobre a elaboração de um novo plano diretor para Itajaí remontarem o ano de 2003, quando ocorreram debates internos na SPDU a respeito do conteúdo do Estatuto da Cidade, as ações mais efetivas para a operacionalização do processo acontecem com a posse da nova administração do executivo municipal, em janeiro de 2005. Durante a campanha eleitoral, a elaboração de um novo plano diretor para a cidade foi colocada como uma das prioridades de governo.

No início da nova gestão, que pela primeira vez na história ficava a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT), foi elaborado o “Plano 100 dias”, que continha as ações iniciais e as prioridades do governo a serem implantadas nos primeiros meses da nova administração. Essas ações estavam divididas em quatro áreas: social, urbana, econômica e de governo, sendo destacado um coordenador e uma equipe de operação - formada pelo colegiado municipal e técnicos da prefeitura – para cada uma das ações.

No “Plano 100 dias”, o plano diretor aparecia como prioridade, assim como outras iniciativas relacionadas ao planejamento e à gestão da cidade: a criação do conselho da cidade e a implantação do OP. Ao plano diretor foi designado um coordenador e uma equipe de operação. Havia, no entanto, uma disputa interna entre a Secretaria de Governo e a SPDU na definição da responsabilidade de elaboração do plano diretor de Itajaí. O plano diretor acabou ficando a cargo da SPDU, e sua coordenação nas mãos do então diretor de planejamento da secretaria.

Uma consequência direta da disputa interna foi que o plano diretor como processo participativo e ação governamental saiu enfraquecido, perdendo espaço e respaldo institucional para o OP (a cargo da Secretaria de Governo), que nos primeiros meses da nova administração havia se tornado a ação de maior projeção. Para o OP havia grande mobilização institucional e disponibilidade de recursos, tanto materiais, financeiros quanto de pessoal.

Em relação ao plano diretor, havia uma forte idéia de que deveria estar subordinado ao OP, tanto que se ventilava a compreensão de que, para a elaboração do plano diretor, bastaria a definição de seu conteúdo pelos técnicos da prefeitura, e que a participação poderia ser “incluída” posteriormente, através da apresentação em algumas audiências públicas. Essa compreensão de processo participativo remonta uma forma de pseudo-participação, conforme o referencial de SOUZA (2004) que apresentamos no segundo capítulo.

Cabe ressaltar que as primeiras articulações para a elaboração do novo plano diretor de Itajaí ocorreram simultaneamente a um processo mais amplo de reestruturação institucional ocorrida em nível federal com a criação do Ministério das Cidades em 2003. O Ministério das Cidades lançou em 2004 um programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e, em 2005 – no mesmo momento em que Itajaí iniciava seu plano diretor – lançou a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, constituindo 26 núcleos estaduais de apoio e mobilização das cidades para a execução de seus planos diretores.

Além disso, existia uma obrigatoriedade legal contida no Estatuto da Cidade, que estabelecia o prazo limite de cinco anos para a elaboração de um novo plano diretor que deveria ser participativo. O prazo legal, imposto pelo Estatuto da Cidade, cuja negligência poderia levar à improbidade administrativa de chefe do executivo municipal, foi o principal elemento que motivou Itajaí a iniciar em 2005 a elaboração de seu novo plano diretor.

Esses aspectos mais gerais foram, portanto, determinantes para que ocorressem as articulações iniciais para a elaboração do plano. A forma como as articulações iniciais se estruturaram, no entanto, demonstra que as condicionantes locais foram imperativas na conformação do processo. Enquanto o Ministério das Cidades criava condições institucionais em nível federal e proporcionava auxílio técnico e financeiro para que as cidades implantassem seus processos participativos, cada municipalidade tinha uma grande autonomia para estruturar os processos da forma como lhe conviesse.

Apesar de ser designada uma equipe de operação interinstitucional, poucos foram os membros que estiveram efetivamente comprometidos com o processo dentro da estrutura administrativa da prefeitura. O plano diretor ficou restrito a SPDU que, além de ser uma secretaria politicamente fragilizada na estrutura de governo, dispunha de uma equipe

restrita de técnicos. Essa equipe não era limitada somente em relação a número de técnicos, mas também em relação a pouca experiência no que tange à elaboração de planos diretores e, sobretudo, a condução de processos participativos. O corpo técnico da prefeitura era formado, em sua maioria, por profissionais recém-egressos das universidades.

Embora os prazos contidos na lei 10.257/01 definissem outubro de 2006 como limite para a elaboração dos novos planos diretores participativos, havia um visor, por parte do núcleo superior do poder executivo municipal, que devido ao pleito eleitoral de 2006, o plano diretor de Itajaí deveria terminar em outubro de 2005. No entanto, mesmo no interior do colegiado municipal, havia posições discordantes em relação ao cronograma e à metodologia imposta para a elaboração do plano.

	2005											
	Maio		Junho		Julho		Agosto		Setembro		Outubro	
Exploração e definição de temas												
Leitura Comunitária												
Leitura Técnica												
Definição de Diretrizes												
Proposição Instrumentos												
Audiências Públicas Temáticas												
Audiências Públicas Temáticas												
Projeto de Lei												
Conferência da Cidade												
Núcleo Técnico												
Núcleo Gestor												

Tabela 7 - Cronograma inicial para elaboração do novo plano diretor de Itajaí (Fonte: SPDU)

Cabe ressaltar que o cronograma de atividades acima apresentado é uma resposta dada pela equipe técnica, articulada pela coordenação do plano diretor, tentando conciliar a restrição de tempo imposta pela administração municipal e a proposta de participação social contida nas orientações gerais do Ministério da Cidade.



Existia ainda uma terceira dificuldade além das duas anteriormente elencadas: o financiamento das atividades do plano diretor. A solução encontrada foi recorrer ao Programa HABITAR BRASIL, financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que entre diversas outras ações previa a revisão do plano diretor municipal e, para, isso disponibilizava o aporte financeiro de cerca de R\$90.000,00. Esse programa se estrutura em duas frentes: uma chamada de DI (Desenvolvimento Institucional), que prevê diversas ações de organização institucional da prefeitura para tratar a questão habitacional; e uma segunda frente denominada UAS (Urbanização de Assentamentos Subnormais), que prevê intervenção direta de reorganização espacial em assentamentos de baixa renda.

A revisão do plano diretor de Itajaí foi enquadrada então como uma ação de Desenvolvimento Institucional. Nesta linha, o programa impõe a necessidade de elaborar um termo de referência, documento descrevendo detalhadamente a metodologia, os custos e produtos relacionados à execução de cada uma das ações, conformando, assim, uma estrutura rígida de orientação. Para elaborar o termo de referência, foi contratada consultoria que, baseada nas orientações do Ministério das Cidades, elaborou uma metodologia que valorizava o processo de leitura da cidade – através da leitura técnica e comunitária, para que posteriormente ocorresse a definição dos pactos e propostas, através de um núcleo gestor socialmente representativo. Como veremos a seguir, essa estrutura, ao ser operacionalizada no plano diretor de Itajaí, foi limitada por diversos aspectos, como a restrição do cronograma, a falta de vontade política e a dificuldade do corpo técnico em lidar com processos participativos.

Assim sendo, a coordenação do plano diretor procurou uma alternativa que pudesse dar resposta à parte dessas dificuldades: a solução encontrada foi a contratação da UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí), sob coordenação do Prof. Dr. Marcus Polette, que seria responsável por conduzir o processo de elaboração do novo plano diretor. O contrato acordado previa que a consultoria seria responsável pela elaboração da leitura técnica, leitura comunitária e, posteriormente, pela conformação de um documento contendo os pactos e propostas resultantes das discussões internas do núcleo gestor que deveria ser empossado.

Nesta relação entre prefeitura e consultoria, era necessária a elaboração de produtos, não somente por vontade política do prefeito que impôs um prazo exíguo, mas também pela estrutura rígida e burocrática que financiava o processo. Criava-se aí um descompasso irreduzível entre o tempo necessário para o amadurecimento de processos participativos e a exigência por respostas rápidas e produtos acabados.

#### **4.3.2 Discursos e metodologia inicial do plano**

A concepção do plano diretor e as linhas gerais que nortearam a metodologia inicialmente proposta tiveram como base as orientações trazidas pelo Ministério das Cidades, sobretudo através de dois documentos: a resolução nº25 do conselho das cidades e do guia “Plano Diretor Participativo” (BRASIL, 2005).

Esses documentos serviram de referência não somente para Itajaí, mas também para grande parte das prefeituras, técnicos, consultorias e demais profissionais do planejamento que se viram obrigados a enfrentar a falta de referenciais na nova compreensão do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade. A nova concepção de planejamento urbano indicava uma mudança no enfoque dos planos diretores, que pelo menos em teoria, passaram de uma apreensão restrita de caráter físico-territorial da cidade para uma processual e política de planejamento negociado e, por isso, conflituoso em sua essência.

Segundo BRASIL (2005), a elaboração do plano diretor deveria ser o resultado de duas etapas principais: a de diagnóstico, ou de leitura da realidade local, e a de formulação de propostas. O diferencial dessa apreensão está no fato de que a primeira etapa, de “diagnóstico”, antes restrito à compreensão técnica deveria agora ser aberta e complementada por uma leitura comunitária, construída coletiva e democraticamente a partir da vivência dos moradores da cidade.

Tais documentos orientavam também que o processo deveria ser coordenado por um núcleo gestor conformado por membros da sociedade civil e do poder público com o objetivo de promover ações interdisciplinares de sensibilização, mobilização e capacitação, voltadas a lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre

outros atores sociais. O núcleo é o elemento responsável por representar os diversos segmentos da estrutura social local nos processos de tomada de decisão do plano diretor.

Nesse processo deveriam ocorrer ainda as seguintes condições essenciais: amplo acesso às informações centralizadas nas mãos do poder público; ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas atividades; realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros.

A resolução nº25 do conselho das cidades, também estabelece a participação popular em todas as etapas do processo como condição básica para a construção dos planos diretores: na elaboração do diagnóstico (base do plano), na geração de idéias e proposições para o projeto de lei, na formulação dos pactos e propostas e no encaminhamento do projeto de lei à câmara municipal.

A participação social era, pois, ingrediente obrigatório a todas as etapas de elaboração do plano diretor, mas na estrutura proposta pelo Ministério das Cidades era especialmente importante na conformação da leitura comunitária, cuja correta condução lograria legitimidade às demais ações do plano diretor.

Neste sentido, a leitura comunitária deveria ser elaborada a partir do embate entre a rica variedade de percepções, discursos, disputas e ideologias presentes na complexidade do tecido social local. A leitura comunitária seria realizada tendo como base o tradicional diagnóstico elaborado pelos profissionais do planejamento (leitura técnica). A união destas duas apreensões - leitura técnica e leitura comunitária - conformaria a leitura da cidade, sendo a etapa primeira o elemento base para a formulação das propostas e diretrizes do plano diretor que ocorreria no âmbito do núcleo gestor.

Cada municipalidade a partir das orientações gerais teria autonomia para deflagrar processos participativos locais, de acordo com as condicionantes e potencialidades da estrutura social e espacial do lugar. E assim, centenas de municípios espalhados pelo território nacional iniciaram seus planos diretores, que em comum tinham a obrigatoriedade de serem participativos, mas diferiam, e muito, nas compreensões e intensidades da participação.

Nesse movimento, Itajaí iniciou em março de 2005, as primeiras conversas e articulações para a construção de seu novo plano diretor, baseado no ideário da reforma urbana e tendo na participação popular o cerne dos discursos dos agentes envolvidos no processo: poder público, técnicos da prefeitura, sociedade civil, instituições e agentes privados, entre outros.

Como já colocado anteriormente, a elaboração do novo plano diretor de Itajaí foi, em um primeiro momento, conseqüência da exigência legal representada pelo Estatuto da Cidade. Posteriormente, ganhou outros sentidos, sobretudo no discurso de parte dos atores envolvidos, passando a representar o desenvolvimento da estrutura institucional, a disposição do poder público local em democratizar o processo de planejamento da cidade, a adequação das políticas locais aos novos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade e a compreensão do planejamento urbano como um processo contínuo de construção.

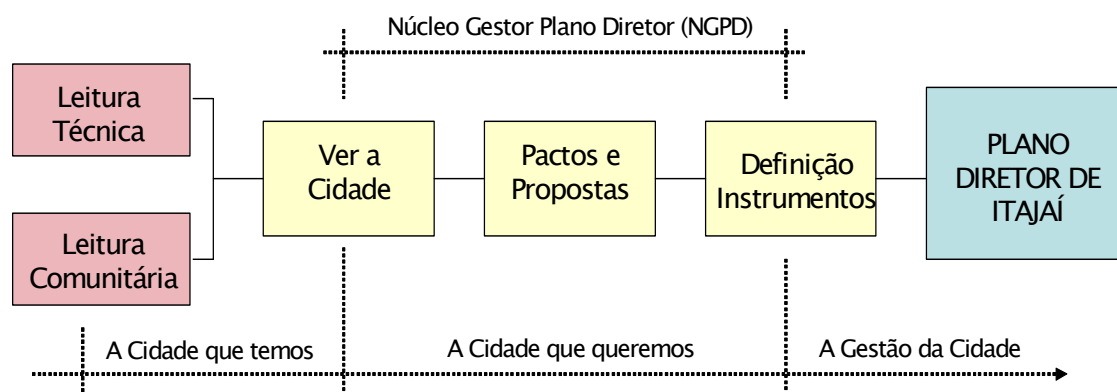


Figura 5 - Proposta inicial do PD Itajaí segundo orientações do Ministério das Cidades (Fonte: ITAJAÍ, 2005)

A figura 05 apresenta a estrutura básica para a elaboração do plano diretor de Itajaí. Dividida em três partes principais a saber: 1) A cidade que temos, que corresponde à primeira etapa “diagnóstico” segundo orientação do Ministério das Cidades, e é a união da leitura comunitária e leitura técnica; 2) A cidade que queremos, que seria fundamentalmente discutida e pactuada no interior do núcleo gestor, instância formada por diversos atores da sociedade local, divididos paritariamente entre governamentais e não-governamentais. Esta etapa seria concluída com a definição dos pactos e propostas (diretrizes do plano) e a definição dos instrumentos necessários a sua operacionalização e corresponderia à segunda etapa, “propostas” das orientações contidas na cartilha elaborada

pelo Ministério das Cidades; 3) A gestão da cidade, que corresponde ao estágio de implementação do novo plano diretor.

Nessa estrutura o elo fundamental entre as diferentes etapas é o núcleo gestor, que em Itajaí foi denominado de NGPD (Núcleo Gestor do Plano Diretor), que deveria articular a leitura da cidade, definir as diretrizes e consolidar o pacto social em torno das decisões tomadas.

Em Itajaí este núcleo foi concebido com cinquenta e dois participantes, divididos de forma paritária entre representantes da sociedade civil e as diversas instâncias do poder público, nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. A montagem do NGPD se constituiu em um verdadeiro quebra-cabeça, equacionado pelo poder público, que buscou conciliar dentre uma diversidade muito grande de segmentos sociais, aqueles que ele julgava mais importantes e representativos.

Ao NGPD foi dado o caráter deliberativo, contudo, esta condição, uma análise cuidadosa, já que representava uma nova estrutura institucional, agregando componentes de democratização e valorização da participação social no processo de construção das políticas públicas. Neste sentido, o NGPD, por apresentar um caráter deliberativo, deveria configurar-se como o espaço legítimo de participação dos diversos segmentos sociais e de suas demandas. Deveria ser o espaço primário de diálogo entre as instituições governamentais e não-governamentais, de discussão e negociação entre a sociedade civil, seus diversos segmentos e o Estado. A atuação do NGPD será mais profundamente discutida posteriormente.

Podemos compreender, portanto, que o desenho inicial do plano diretor de Itajaí foi realizado a partir das orientações gerais disponibilizadas pelo Ministério das Cidades e pelo conselho das cidades. O discurso de grande parte dos agentes envolvidos no processo: prefeitos, secretários, técnicos da prefeitura, consultorias contratadas, sociedade civil em geral, refletia as expectativas gerais de democratização do planejamento e de participação social em todas as etapas da elaboração do novo plano diretor do município.

A conformação de um núcleo gestor, como instância primária de discussão e pactuação de propostas composto de forma paritária e tendo o caráter deliberativo,

apontava para uma vontade, pelo menos aparente, de ampliar a arena pública de discussão sobre a cidade e seu planejamento.

O fato é que o desenho inicial do plano, dada a generalidade e maleabilidade de sua estrutura e de seus princípios, poderia absorver diversas formas de interpretação e implantação. Sabia-se que a participação era importante, mas não se compreendia como efetivá-la. Sabia-se que a leitura comunitária era fundamental no processo, mas não se tinha idéia clara de como construí-la. Sabia-se que o núcleo gestor era o elemento aglomerador e catalisador da participação social, mas sua composição estava aberta para todo o tipo de representatividade e sua metodologia de trabalho a qualquer sorte de atividades.

Neste sentido, podemos compreender que o desenho inicial do plano não continha conflitos que, se existiam, estavam camuflados pela retórica de um discurso harmônico sobre a participação social. As dificuldades começaram a surgir a partir das discussões sobre as possíveis formas de se operacionalizar esse desenho proposto. A vontade política das instâncias hierarquicamente mais altas do poder executivo municipal e a estrutura financiadora do processo estavam obstinadas em obter produtos, o que condicionava a participação social a uma estrutura rígida e direcionada. A essas dificuldades institucionais viria se somar um processo histórico de falta de articulação social e cultura participativa da população local, aspecto que iremos tratar mais à frente.

Em meio a esta dupla dificuldade, de um lado a falta de apoio institucional e de outro a ausência de base social que contestasse as decisões e reivindicasse outro modelo de participação e de elaboração do plano diretor, os técnicos envolvidos no processo, sobretudo a coordenação do plano diretor, procuraram elaborar alternativas que possibilitassem um processo mais amplo quanto possível de discussão sobre a cidade mediante as condicionantes impostas.

### 4.3.3 Os canais participativos do plano diretor

Existia a expectativa, principalmente dos técnicos da prefeitura e das consultorias contratadas, de que a leitura comunitária e o núcleo gestor pudessem auxiliar na formação de uma esfera pública ampliada de discussão sobre a cidade. Era compartilhada por alguns agentes a idéia de que o momento era propício para a implantação de um processo gradual de divulgação e mobilização social, que além de colaborar na construção da nova legislação, pudesse também inserir segmentos sociais que estiveram tradicionalmente ausentes das discussões e das decisões sobre o desenvolvimento da cidade. Em todas as etapas de elaboração do novo plano diretor houve um trabalho intenso, por parte da coordenação, de negociação de alternativas que pudessem aproximar as pretensões e decisões políticas do comando do executivo às aspirações democráticas dos técnicos e de parcela mais politizada da sociedade civil de Itajaí.

Tinha-se claro, por parte da coordenação do plano, que o cronograma estabelecido impossibilitava a inserção de uma participação social mais efetiva ao processo, mas não se queria contestar a diretriz da administração municipal, garantindo alguns avanços, sobretudo, em relação à liberdade para propor a metodologia de trabalho e de certa abertura à criação de outras instâncias de participação social além do núcleo gestor.

Assim, o núcleo técnico da prefeitura junto à consultoria da UNIVALI buscou alternativa para a conformação da leitura comunitária, que agora não carregava mais a pretensão de ser uma instância de discussão ampliada da cidade e de seu planejamento. A preocupação em relação à leitura comunitária era fazê-la formalmente participativa e representativa. A alternativa encontrada em meio às condicionantes tão fortes foi a de aproveitar os canais de participação social já existentes no município, articulando-os ao plano diretor, otimizando o tempo e facilitando a divulgação e mobilização social.

	2005												
	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setemb.	Outubro	Novem.				
Leitura Comunitária													
Leitura Técnica													
Definição de diretrizes													
Proposição de instrumentos													
Audiências Temáticas													
Audiências Territoriais													
Projeto de Lei													
Orçamento Participativo													
Conferência da Cidade													
Núcleo Técnico													
Núcleo Gestor													

Tabela 8 - Novo cronograma proposto para elaboração do plano diretor de Itajaí (Fonte: SPDU)

Como resultado das negociações e da atuação da coordenação do plano na tentativa de viabilizá-lo o plano, é feito um novo cronograma, que ampliou o prazo inicial de seis para dez meses. Nesse novo cronograma, a leitura técnica e comunitária seria realizada não mais em um único mês, como previa o cronograma anterior, mas sim em quatro meses, o que em teoria, possibilitaria um amadurecimento maior das atividades e da participação social e, conseqüentemente, do conteúdo das leituras.

Uma análise crítica do novo cronograma deve considerar que a dilatação do prazo só ocorreu porque foram inseridas duas instâncias externas de participação social e discussão sobre a cidade: o OP e a conferência das cidades, processos que discutiremos mais à frente. Por hora, cabe compreender que a ampliação do cronograma não significou efetivamente um prazo maior para a realização das atividades do plano diretor, já que houve um acréscimo retroativo dos meses de março, abril e maio, por conta da estratégia assumida de integração do plano diretor a outras instâncias externas. Ao compararmos os dois cronogramas (tabela 07 e 08), podemos conferir que foi acrescido somente um mês ao final



do processo, o mês de novembro, o que continuaria comprometendo as atividades do plano diretor.

A análise comparativa entre os dois cronogramas mostra de uma forma bastante clara a estratégia realizada para construir a leitura comunitária. Dada a exigüidade do tempo e a necessidade formal de se constituir essa leitura comunitária, foram incorporados canais de participação social já existentes na cidade.

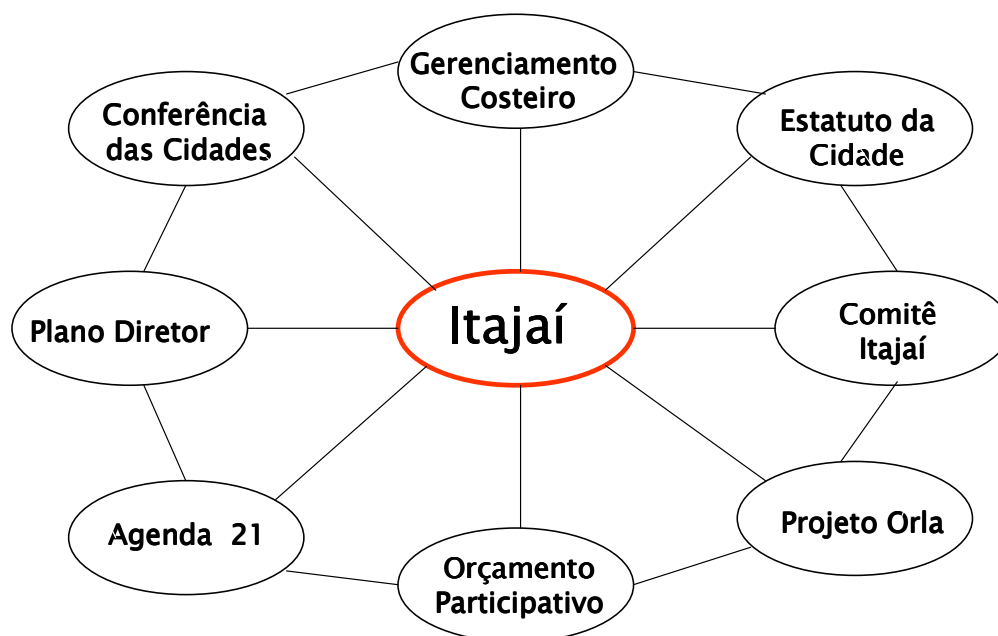


Figura 6 - Os canais de participação social de Itajaí a serem articulados ao plano diretor (ITAJAÍ, 2006b)

Alguns desses canais apresentados na figura 6 se tornaram instâncias socialmente representativas e importantes espaços de discussão sobre a cidade. Cada um deles, no entanto, apresentava enfoques e contextos diferenciados: alguns se relacionando a políticas e programas internacionais e/ou nacionais, com atuação no plano local, como é o caso da Agenda 21, Gerenciamento Costeiro, Projeto Orla e Conferência das Cidades; outros diretamente ligados a programas do poder executivo municipal, como o OP; enquanto outros eram instâncias de discussão regional sobre uma temática específica, como é o caso do Comitê Itajaí, que discutia a gestão dos recursos hídricos da bacia do rio Itajaí-Açu.

A leitura comunitária e a participação social no plano diretor de uma forma geral – exceto o NGPD – foi proposta tendo como base os processos já iniciados. Nessa concepção, o plano diretor deveria servir como elemento de costura entre as diferentes instâncias.

A preocupação de agregar iniciativas de outras esferas relacionadas ao planejamento e gestão da cidade tinha como objetivo, pelo menos em teoria, otimizar os esforços e ampliar os canais de participação. Procurava-se assim, além de proporcionar uma maior articulação social no processo de planejamento, vencer um dos principais obstáculos impostos ao plano diretor: o tempo disponível para o desenvolvimento de suas ações. O fator tempo foi, pois, determinante para a intensidade tomada pelo processo, resultando no comprometimento de aspectos importantes da metodologia inicial.

A expectativa era de que esses canais pudessem, em conjunto, proporcionar uma leitura ampla das características sócio-espaciais da cidade para subsidiar as discussões e deliberações do NGPD. Especial atenção foi dada ao OP, que implantado meses antes do início do plano diretor, já havia mobilizado parcela considerável da população, que de forma territorialmente representativa, escolhiam delegados e definiam as prioridades de investimento público em cada localidade.

Essa estratégia se mostrou bastante frágil por três motivos principais: 1) boa parte das instâncias não chegou a se configurar como fórum efetivo de participação (algumas foram por determinado período). São os casos do Projeto Orla, Comitê Itajaí, e o Gerenciamento Costeiro, que apesar de possuírem estruturas abertas à participação, não chegaram a mobilizar a sociedade municipal em torno de discussões sobre o desenvolvimento da cidade, apresentando, na maior parte do tempo, caráter restrito no que tange à representatividade e mobilização social; 2) algumas instâncias apresentam um caráter temático restrito, abordando aspectos pontuais da cidade, como o Projeto Orla, o Comitê Itajaí e até mesmo o Gerenciamento Costeiro que, por trabalhar em escala regional, acabou não construindo vínculo direto com os temas discutidos no âmbito do plano diretor ou não sendo um elemento aglutinador da população local; 3) O tempo disponibilizado para a elaboração da leitura comunitária ficou restrito a quase dois meses, impossibilitando a integração efetiva das diversas instâncias, que estavam em estágios diferentes de desenvolvimento.

#### 4.3.4 A leitura técnica

A primeira etapa na estrutura proposta para elaboração do plano diretor deveria ser a elaboração de um documento, ou vários documentos, onde estivesse a compreensão dos técnicos em relação aos diversos aspectos do planejamento da cidade, denominado de leitura técnica. Esse material serviria de base para o restante das discussões e atividades do plano diretor. Em Itajaí, a leitura técnica se concentrou em três atividades principais: na elaboração de um documento extensivo da situação do município em seus aspectos sócio-espaciais; na confecção de mapas temáticos, que seriam os instrumentos responsáveis por “especializar” os diversos aspectos de uso e ocupação do solo no município; e na análise das legislações municipais, estaduais e federais relacionadas ao planejamento da cidade. Essas atividades estão representadas no gráfico seguinte:

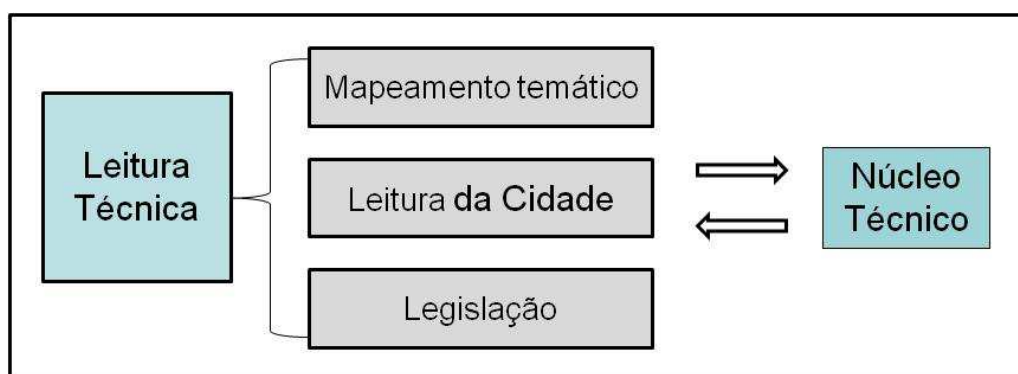


Figura 7 - Metodologia para elaboração da Leitura Técnica (ITAJAÍ, 2006a)

Em relação ao mapeamento temático, foram elaborados cerca de 30 mapas de variados temas, desde aspectos físicos e ambientais do município como declividades, morfologia, hipsometria, como também mapas de aspectos sociais, como demografia, distribuição dos serviços e equipamentos urbanos, circulação e transportes, patrimônio histórico, entre outros. Esse trabalho ficou a cargo da equipe da UNIVALI, mais especificamente do laboratório de geoprocessamento e sensoriamento remoto.

Na estrutura pensada para elaboração da leitura técnica, o mapeamento temático apresentava-se como elemento fundamental, pois segundo a compreensão dos técnicos do planejamento e da coordenação do plano, eles seriam instrumentos importantes para auxílio à tomada de decisão, pois tornavam mais claras e didáticas as informações da realidade

municipal em diversos aspectos. Além disso, havia a pretensão de que, a partir do material disponibilizado, fosse elaborado um Atlas do município a ser transformado em material didático na rede municipal de ensino.

Alguns problemas, no entanto, surgiram e comprometeram as expectativas criadas em relação ao mapeamento temático. Entre os problemas destacam-se três: (1) a falta de análise e produção de informação a partir dos mapas elaborados; (2) a insuficiência ou até mesmo ausência de determinadas informações e materiais necessários à elaboração dos mapas; (3) a demora, por parte da prefeitura, em repassar o pagamento da equipe técnica envolvida com o trabalho.

Em relação ao primeiro problema, a equipe técnica, sobretudo da consultoria contratada, se restringiu a disponibilizar a ferramenta, mas não houve nenhuma reflexão sobre as informações disponibilizadas nos mapas, assim, os mapas acabaram não gerando um maior conhecimento sobre o território municipal. Quanto ao segundo problema, a insuficiência ou dificuldade de obtenção das informações e materiais já era esperada desde o início das atividades. A Prefeitura Municipal e suas secretarias, de uma forma geral, não apresentaram uma organização e sistematização das informações que possibilitem o acesso rápido e fluxo contínuo de trabalho. Os dados e informações, quando existiam, estavam fragmentadas entre os diversos departamentos e autarquias de prefeitura, fazendo com que se tornasse bastante custoso - e às vezes até mesmo inviável - a reunião das informações necessárias para elaboração dos mapas. A própria SPDU, que é o órgão dentro da estrutura da prefeitura responsável por planejar e gerir o processo de desenvolvimento urbano não possuía - e ainda não possui - um banco de dados e informações confiáveis e acessíveis.

De outra forma, também houve uma grande dificuldade na confecção dos mapas temáticos pela ausência do material básico para a sua elaboração: fotos aéreas e/ou imagens de satélite. A ausência desse material e a falta de recursos para os disponibilizar fizeram com que a consultoria buscasse formas alternativas para a confecção dos mapas temáticos, recorrendo a materiais disponíveis em outras instituições - CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina), por exemplo - gerando morosidade na confecção e comprometendo o produto final, que não apresentava a qualidade desejada pela consultoria: a imagem base sobre a qual foram inseridas as diversas informações, foi o

resultado de uma colagem de diversas imagens e não apresentava escala e resolução inicialmente imaginada pelos técnicos.

No que tange à demora no repasse financeiro para o pagamento, esse foi um problema que atrapalhou fortemente o processo, pois, em alguns momentos, houve a paralisação das atividades por parte dos técnicos envolvidos que chegaram a ficar quatro meses sem receber. Esse problema está relacionado a forma como ocorreu o financiamento do processo, através do Programa Habitar Brasil/BID, onde a liberação de recursos estava atrelada à entrega e aprovação dos produtos contidos no Termo de Referência. Assim, o pagamento só poderia sair quando houvessem produtos elaborados. Ocorreu que no caso do plano diretor de Itajaí todos os produtos previstos não conseguiram obedecer ao cronograma contido no Termo de Referência, dada a complexidade e a dificuldade de elaboração de alguns deles (como o mapeamento temático, o documento contendo a leitura técnica e comunitária). Neste contexto, o mapeamento temático que deveria ser entregue logo nos primeiros meses de trabalho da consultoria - para subsidiar as discussões no âmbito do NGPD - acabou sendo disponibilizado somente em dezembro de 2005, quando grande parte das atividades do plano diretor e reuniões do núcleo já haviam ocorrido.

Já a segunda atividade, a leitura da cidade, representou em muitos aspectos a continuidade das formas anteriores de leitura da realidade municipal, reduzindo-se a fragmentos temáticos dimensionados quantitativamente por números e porcentagens. A leitura da cidade, a partir dos técnicos da consultoria e da prefeitura, foi voltada exclusivamente para confecção de um documento extensivo da realidade municipal, que em princípio deveria servir de apoio à elaboração de leitura comunitária e à definição dos pactos e propostas.

Nas orientações do Ministério das Cidades, a leitura técnica era ferramenta importante na compreensão da situação sócio-espacial do município e não poderia prescindir da colaboração dos técnicos do planejamento, que além de fórmulas, deveria agregar, principalmente, aspectos de caráter qualitativo: a leitura da qualidade espacial, dos potenciais inexplorados, das deficiências presentes, das vocações urbanas, de possíveis partidos urbanísticos, de alternativas para a busca da justiça social e da qualidade de vida. Esse deveria ser o conteúdo principal da leitura técnica e a base para a definição dos

pressupostos do plano diretor, após suficiente discussão e modificação resultantes do debate público.

A leitura técnica era, portanto, elemento estratégico na elaboração do plano diretor. Em Itajaí, ela foi mal compreendida, já que os profissionais do planejamento envolvidos no processo (consultoria e técnicos da prefeitura), por formação e por limitações de tempo e logística, acabaram reproduzindo o pensamento tecnocrático na tentativa de manter sobre seu domínio as respostas a todos os problemas da cidade. Neste desenho de atuação profissional, os índices, coeficientes e fórmulas, os exaustivos levantamentos quantitativos, os mapas de zoneamento continuaram se apresentando como a essência do ato de gerir e planejar a cidade.

Outro fator importante a ser analisado diz respeito à sobreposição das ações contidas na metodologia de elaboração do plano diretor. Assim como os mapas temáticos, a leitura técnica foi finalizada e levada a público quando grande parte das discussões, atividades e decisões do plano diretor, sobretudo no âmbito do NGPD, já haviam ocorrido. Sua publicação se deu somente no final do ano de 2005, e sua função, que deveria ser de apoio as discussões, acabou se restringindo a um elemento formal dentro do processo.

Além disso todo o material disponibilizado pela leitura técnica e pela leitura comunitária só foi entregue em dezembro de 2005, quando o macrozoneamento já tinha sido praticamente definido. A gente começou a discutir toda uma cidade no escuro, com conhecimentos próprios, tipo eu conheço a zona rural, onde nós vamos colocar os contêineres, porque tudo isso deveria ter sido discutido, e não é uma discussão fácil. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Fazendo uma ligação com o conteúdo apresentado no capítulo 01, podemos perceber que em Itajaí a leitura técnica reproduziu os valores contidos nas formas anteriores de planejamento, que reduzia a realidade municipal a fragmentos e fórmulas, a partir de uma linguagem hermética somente compreensível, quando muito, aos próprios técnicos que as elaboraram.

A nova estrutura de planejamento e de gestão da cidade baseada nos valores democráticos e progressistas trazidos pelo ideário da Reforma Urbana e, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade, requerem uma modificação consistente na prática profissional dos

agentes do planejamento, desde suas atividades iniciais, na metodologia empregada e na sua operacionalização.

Nas orientações e na estrutura proposta pelo Ministério das Cidades para a elaboração de planos diretores participativos, a existência da leitura técnica - responsável por condensar a visão dos profissionais do planejamento em relação ao desenvolvimento da cidade - só faz sentido se for compreensível à grande maioria daqueles que discutirão e definirão as diretrizes para o desenvolvimento da cidade.

Em Itajaí isso não ocorreu. A análise do documento produzido pela consultoria denominado “leitura técnica” mostra que seu conteúdo, por ser exclusivamente descritivo, reproduz uma estrutura muito semelhante aos planos de desenvolvimento local que se multiplicaram pelo país durante as décadas de 70 e 80. Ao todo são cento e quarenta e quatro páginas que apresentam uma estrutura linear de apresentação dos tópicos, iniciando pela introdução, justificativa e objetivos, passando para uma leitura histórica do desenvolvimento da cidade e finalizando com a apresentação de dados numéricos e estatísticos de leitura da realidade municipal em seus mais diversos aspectos: vegetação, geologia, hipsometria, solo, clima, hidrografia, fragilidades ambientais, arqueologia, economia, demografia, aspectos sociais, estrutura física do município, entre outros.

Nossa crítica destaca três causas principais para que a leitura técnica fosse, assim, elaborada em Itajaí: a formação técnica dos profissionais envolvidos, que reproduziam os mesmos instrumentos de análise e intervenção de épocas passadas; a composição restrita do núcleo técnico, que prescindia uma maior articulação com outros campos de conhecimento, como historiadores, sociólogos, geógrafos, antropólogos, entre outros; e o tempo restrito e também a agenda atribulada, - que comprometiam qualquer iniciativa dos técnicos em construir uma nova metodologia de análise.

Quanto à leitura técnica, eu acredito que o diagnóstico poderia ser melhor elaborado, ela poderia ter dado uma contribuição maior, poderiam ter dado embasamentos melhores para o NGPD trabalhar só que esta leitura técnica e comunitária também sofreu por causa do agravante, fator tempo. A gente não pode colocar culpa somente na equipe técnica, porque não foi culpa só dela. O fator tempo também colaborou para as dificuldades. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Essas dificuldades encontradas em Itajaí comprometeram, portanto, a leitura técnica, transformando os mapas temáticos e o documento da leitura técnica em elementos figurativos dentro do processo. Apesar das intenções iniciais, principalmente através dos mapas que objetivavam ser instrumentos efetivos de auxílio à tomada de decisão, a leitura técnica apresentou-se somente como documento formal, cumprindo, assim, as determinações do Termo de Referência do programa que financiava o processo, como também dando resposta a estrutura da participação desenhada pelo Ministério das Cidades.

#### **4.3.5 Leitura comunitária**

Nas orientações do Ministério das Cidades contidas no guia BRASIL (2005), a leitura comunitária é uma das principais etapas na estrutura sugerida para elaboração de planos diretores participativos. O guia define a leitura comunitária como sendo o resultado de um processo onde a visão da cidade seja construída a partir do ponto de vista de sua população: seus problemas, qualidades, conflitos e expectativas, bem como a sugestão de possíveis alternativas dos diversos grupos da população em relação ao desenvolvimento da cidade.

O desenho da participação elaborado pelo Ministério da Cidade, continha a idéia de tornar a leitura comunitária uma ferramenta de capacitação, divulgação e mobilização social em torno das discussões sobre a cidade. Segundo esses princípios, o plano diretor, para ser considerado efetivamente participativo, deveria contribuir na ampliação da esfera pública, através da politização de extratos politicamente ausentes no que tange ao planejamento da cidade. Assim, a leitura comunitária deveria ser um instrumento de equilíbrio de forças no interior da sociedade civil, para a diminuição das diferenças: quanto mais gente compreender os processos decisórios e interagir conscientemente nos processos políticos, menores seriam as chances de reproduzir processos viciados e carregados de privilégios para pequenos grupos sociais hegemônicos.

A democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é



convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais. (BRASIL, 2005: 52)

Em Itajaí essas recomendações foram interpretadas e modificadas de acordo com as condicionantes impostas. O cronograma apertado fez com que a idéia inicial de articular ao plano diretor os outros canais de participação social existentes no município acabou ainda mais restringido e, no decorrer do processo assumiu, a seguinte fórmula:



Figura 8 - Canais participativos que conformaram a leitura comunitária em Itajaí

Abandonara-se, portanto, a idéia de articular outros canais, como a Agenda 21, o Programa de Gerenciamento Costeiro, o Projeto Orla e o Comitê Itajaí. Aquela estrutura inicialmente pensada se limitou ao OP, à Conferência da Cidade e dois novos canais criados pelo plano diretor: o ciclo de palestras e o plano diretor escolar.

Segundo documento elaborado pela equipe técnica, a leitura comunitária em Itajaí (ITAJAÍ, 2006b) teria como responsabilidade levantar, identificar e discutir os principais problemas, conflitos e potencialidades, a partir da visão dos diversos segmentos sociais. Esse documento definia ainda outros objetivos à leitura comunitária, dentre os quais destacamos os seguintes (ITAJAÍ, 2006b):

- Reunir registros de memória;
- Construir uma leitura coletiva dos conflitos, problemas e potencialidades;
- Levantar aspectos, gerais e específicos, da dinâmica da cidade a partir do ponto de vista da população;
- Iniciar um processo de discussão coletiva sobre os destinos de Itajaí, do seu processo de planejamento e gestão;
- Difundir o conhecimento sobre os limites e possibilidades do plano diretor, transformando-o em um instrumento entendido, assimilado e utilizado pela população em geral para a construção de uma cidade melhor e para todos.

Podemos perceber, portanto, que a leitura comunitária guardava grande responsabilidade no processo de elaboração do novo plano diretor de Itajaí. A análise mais detalhada do processo, no entanto, nos leva a concluir que, de uma forma geral, essa ambição se restringiu às intenções iniciais, já que o produto final da leitura ficou circunscrito a um documento extenso e cansativo cuja utilidade – assim como a leitura técnica – foi a de ser elemento formal de acordo com as exigências da instituição financiadora do plano diretor e, também, das orientações feitas pelo Ministério das Cidades. A seguir, apresentaremos cada uma das esferas e a forma como elas foram inseridas e articuladas à leitura comunitária.

#### 4.3.5.1 O Orçamento Participativo - OP

O OP foi um mecanismo governamental que surgiu em Porto Alegre - RS, no final da década de 80. Suas intenções iniciais se pautavam na idéia de democracia participativa, o que significava a tentativa de estabelecer uma maior articulação entre o governo e a sociedade civil no que tange à definição de parcela dos gastos e investimentos públicos. Nessa experiência pioneira, o OP apresentava uma estrutura que privilegiava as assembléias abertas, públicas e periódicas, como espaços prioritários para o estabelecimento de negociações e a definição das prioridades de investimento público.

O OP significava também uma tentativa de institucionalização da participação direta da população. Para alguns autores, a experiência de Porto Alegre foi uma das iniciativas resultantes da autonomia municipal contida na Constituição Federal de 1988, que colaborou também para o surgimento, nos anos seguintes, de inúmeras novas práticas de organização do poder no âmbito local. Nesse momento, portanto, a participação das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas, sobretudo em nível municipal, passa a ser requisitada.

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encera a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (GENRO, apud CALIF 2002:08)

A partir da experiência de Porto Alegre, o OP ganha visibilidade nacional, se espalhando por diversas cidades no país, como Belo Horizonte, Belém, Brasília e Vitória, todas sob a administração do PT (Partido dos Trabalhadores), e torna-se um dos principais instrumentos de governo das administrações petistas.

Sem negar os importantes avanços no que tange à institucionalização da participação direta, o OP reveste-se de conteúdo ideológico e passa a ser um dos principais motores de propaganda política do PT, assumindo a alcunha de “modo petista de governar”. A aceitação popular e a grande repercussão das iniciativas fizeram com que o OP tornasse também instrumento de gestão de diversas administrações que, historicamente, nunca se alinharam aos discursos da democracia participativa. A longevidade das iniciativas e a importância dos resultados, principalmente no que se refere à repercussão eleitoral, fizeram com que mais de cento e quarenta municípios, até 2000, iniciassem ações para implantação do OP (segundo dados do Fórum Nacional da Participação Popular<sup>20</sup>).

Nesse contexto, o OP é introduzido em Itajaí. Em janeiro de 2005 o Partido dos Trabalhadores assume a administração municipal e o OP, assim como já havia ocorrido na campanha eleitoral, tornou-se a prioridade primeira de governo, bem como o elemento principal de caracterização dos “novos tempos” que estava passando a administração municipal. Assim como ocorrera em outras municipalidades, em Itajaí o governo do Partido dos Trabalhadores quis causar impacto imediato ao implantar o OP.

Neste sentido, houve um grande esforço da administração municipal para agilizar a institucionalização do OP: recursos financeiros, de estrutura e de pessoal foram disponibilizados para conformar rapidamente a estrutura necessária para o início das atividades. Foram incorporados ao quadro de técnicos da prefeitura consultores que haviam participado da experiência de implantação do OP em outros municípios, foi realizado treinamento e capacitação dos demais técnicos da administração municipal que seriam envolvidos, foi criada uma estrutura física compatível e, por fim, foi feito um massivo trabalho de comunicação das atividades do orçamento, além de outras iniciativas complementares de divulgação e mobilização social.

---

<sup>20</sup> Informações retiradas no endereço eletrônico: <http://www.participacaopopular.org.br/cartilha%20OP.doc>

A estrutura do OP tem variado bastante para cada cidade, mas em Itajaí a estrutura básica do programa dividiu o município de duas formas diferentes: em ULGs (Unidades Locais de Gestão), que correspondiam as comunidades existentes dentro de cada bairro; e em UEGs (Unidades Espaciais de Gestão), que correspondiam ao agrupamento de algumas ULGs, na escala de bairro. A participação social foi iniciada a partir da realização de trinta e três assembleias, uma em cada ULG. Cada assembleia elegia delegados que representariam as demandas desta ULG na assembleia regional, ou seja, na assembleia da UEG. Nas reuniões da UEG eram discutidas e definidas as prioridades de investimento de cada comunidade, como também eram eleitos conselheiros, que seriam responsáveis por acompanhar a efetiva aplicação dos recursos de acordo com as prioridades eleitas.

Para gerenciar o processo foi criada a diretoria de OP, diretamente vinculada à Secretaria de Governo, ou seja, com acesso direto à estrutura central do poder executivo municipal. Essa diretoria estava também relacionada à Secretaria de Comunicação Social, ao Gabinete do Prefeito e à Diretoria de Articulação Social.

O OP foi oficialmente lançado em abril de 2005, ou seja, quatro meses após a posse da nova administração. Ao todo foram cerca de duzentas reuniões, conforme tabela abaixo extraída de ITAJAÍ (2006):

<b>Item</b>	<b>Tipo de Encontro</b>	<b>Número de Encontros</b>
01	Assembleias ULGs	33
02	Assembleias UEGs	15
03	Assembleias Temáticas	08
04	Reuniões com Delegados Temáticos	99
05	Reuniões com Delegados na UEGs	45
06	Reuniões do Conselho do OP	03
07	Fórum Geral dos Delegados	02
Total		209

Tabela 9 - Levantamento das reuniões do Orçamento Participativo

Apesar da tabela apresentar apenas dados quantitativos e não qualitativos da participação no OP, ela proporciona a dimensão e intensidade das atividades desenvolvidas, bem como a importância e atenção que o processo recebeu por parte do poder executivo

municipal. Foi efetivamente um momento importante de mobilização da sociedade local, onde houve um esforço muito grande em aproximar o poder público da sociedade civil.

Portanto, ao iniciarem as discussões sobre o plano diretor e diante das dificuldades de articular uma maior mobilização social mediante a exigüidade de tempo, estrutura e recursos, o chefe do poder executivo e seus assessores diretos decidiram subordinar o processo do plano diretor ao OP, fazendo com que o primeiro, artificialmente, absorvesse a participação social que o segundo processo havia iniciado. Buscava-se, assim, operacionalizar as intenções iniciais de articulação dos canais participativos existentes no município nas discussões do plano diretor, otimizando o tempo e os esforços necessários para a conformação da leitura comunitária.

Como já colocamos anteriormente, no desenho inicial do plano diretor de Itajaí, existia a expectativa de que o plano pudesse, efetivamente, articular os processos, inserindo em suas atividades – nas reuniões do OP - algumas discussões mais amplas de planejamento e desenvolvimento urbano. Compreendia-se que, além de facilitar a conformação da leitura comunitária, a articulação entre os processos poderia servir para habilitar um maior número de agentes sociais nas discussões globais sobre a cidade, não reduzindo, assim, participação social às reivindicações e demandas, que é a base de estruturação do OP.

A articulação da forma como se idealizou no início não aconteceu. Em nenhuma das reuniões do OP a equipe técnica do plano diretor esteve presente e as discussões se restringiram a demandas e definição de prioridades de investimentos. Podemos colocar que isso ocorreu por três fatores principais: (1) pela falta de vontade política do chefe do executivo municipal, que deliberadamente não aceitava a idéia de “misturar” os processos, tentando manter intacta e livre de conflitos a estrutura do OP. Desta forma, mantinha-se sobre controle as atividades do plano diretor e suas discussões, que desde o início foram restringidas por condicionantes que impossibilitaram um processo mais orgânico e espontâneo de participação social; (2) a falta de articulação intra-institucional entre as diversas secretarias, departamentos e técnicos da prefeitura envolvidos com o plano diretor, o que dificultava o diálogo e a aproximação entre as atividades; e (3) o estágio diferenciado de desenvolvimento das atividades - enquanto o OP iniciou suas reuniões em abril de 2005, assumindo desde então um ritmo intenso de reuniões mediante uma metodologia e

cronograma bem definidos, o plano diretor foi efetivamente iniciado somente em junho de 2005, ainda em um momento primário de discussão sobre as metodologias, prazos e atividades.

Eu não creio que a população estava pronta para a participação. Ela poderia estar pronta para a participação porque na cidade já havia um movimento que era do Orçamento Participativo. Eu creio que era um momento muito importante para fazer com que o plano diretor ele pudesse entrar dentro deste canal que já havia sido criado, o que não ocorreu devido a diversos fatores, sobretudo pela falta de vontade política e restrição dos prazos. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Desta forma, o plano diretor não foi efetivamente integrado ao OP e o contrário também não ocorreu. O OP se estruturava em duas formas diferentes de participação popular, a direta e a representativa: a direta ocorria através da possibilidade de participar e opinar nas reuniões e assembléias públicas; e a representativa ocorria através da eleição de delegados e conselheiros a partir do princípio da maioria. Os delegados e conselheiros, que eram territorialmente representativos, não foram inicialmente convidados a comporem o NGPD responsável por discutir e decidir o planejamento e a gestão da cidade. Somente quando o processo já havia iniciado e que o NGPD já havia realizado algumas reuniões é que foi disponibilizada uma única cadeira de representação aos delegados do OP. Esse representante, no entanto, teve atuação restrita no NGPD, participando de poucas reuniões.

As únicas aproximações entre os processos ocorreram de duas formas. A primeira através da realização de um encontro ocorrido no auditório da prefeitura, onde estiveram presentes, além da equipe técnica e do núcleo gestor, também os conselheiros e delegados do OP. Nessa reunião o processo de elaboração do plano diretor foi apresentado e a discussão ficou restrita a algumas poucas intervenções da plenária.

A segunda aproximação ocorreu no momento de elaboração do documento final da leitura comunitária, produto exigido pela agência financiadora do processo, onde os dados resultantes das reuniões do OP foram inseridos, sem nenhum esforço analítico e prepositivo. Cada reunião do OP, sobretudo as trinta e três audiências públicas realizadas em cada ULG e as quinze audiências públicas realizadas nas UEGs gerava uma grande quantidade de informações relacionadas à reivindicação e demandas da população, em sua maioria ligadas à infra-estrutura urbana (calçamento, passeios, transportes, iluminação) e aspectos sociais

(educação, saúde e segurança). A partir desses dados, os delegados e o conselho definiam as prioridades de investimento. O trabalho da equipe técnica, em relação aos dados fornecidos, foi fazer uma compilação e elaborar gráficos, conforme o exemplo abaixo, relacionando as principais demandas que a população definiu para cada reunião:

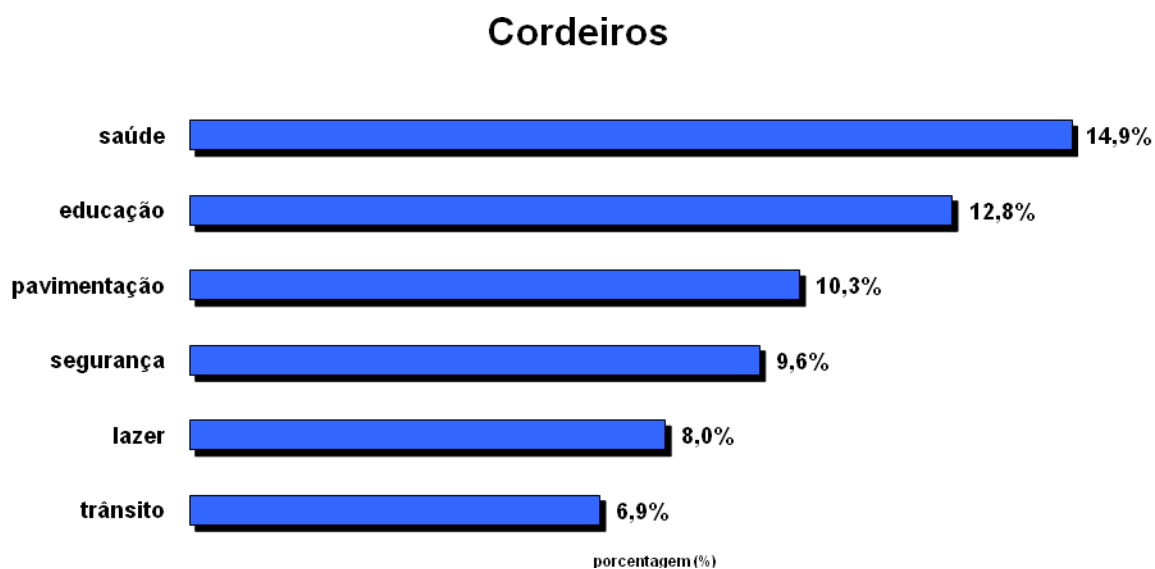


Figura 9 - Principais demandas da população de Cordeiros, bairro popular de Itajaí

Esses gráficos foram simplesmente inseridos no documento final da leitura comunitária. Mesmo considerando o fato de que as informações contidas nos gráficos se restringiam a demandas mais imediatas da população e não a definição de diretrizes e princípios de desenvolvimento para a cidade – o que dificultava uma análise mais produtiva dessas informações - a falta de reflexão e apreciação das informações fez com que a articulação entre o OP e o plano diretor ocorresse somente em nível das intenções e do discurso.

A partir desses laços frágeis, portanto, o processo de participação do OP foi “incorporado” ao plano diretor, que usou a mobilização social do OP para atribuir um caráter participativo à leitura comunitária.

Compreendemos que a utilização de informações numéricas e quantitativas brutas conseguidas a partir das reuniões do OP, não podem ser consideradas como leitura

comunitária, pois não atuaram conforme os objetivos colocados pelo Ministério da Cidade, nem tampouco responderam aos objetivos da leitura comunitária estabelecidos pelos próprios técnicos, objetivos que reproduzimos no início do subcapítulo 3.3.6. Nesses documentos a leitura comunitária significava basicamente a geração e intercâmbio do conhecimento, de discussão coletiva e socialmente ampliada sobre o presente e o futuro de desenvolvimento da cidade, o que, efetivamente, não ocorreu em Itajaí.

O Orçamento Participativo nós contamos com a visão do OP apenas por meio dos dados que foram gerados no OP. Em nenhum momento nós pudemos participar das reuniões do OP, mesmo porque, do ponto de vista institucional, não havia nenhuma articulação intra-institucional dentro da prefeitura. Então, nós fizemos reuniões esporádicas com os secretários, onde não houve absolutamente nenhuma perspectiva de levar o plano diretor em uma discussão dentro das secretarias. Então esta falta de análise intra-institucional foi um problema seríssimo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Cabe ressaltar que o OP apresenta um enfoque mais restrito do que o plano diretor, pois se limita a definir as prioridades de investimentos públicos e as demandas mais prementes da população. Ele não tem a pretensão de discutir de uma forma mais global o planejamento e o desenvolvimento da cidade, como é pré-requisito do plano diretor. Nesse sentido, a aproximação dos dois processos, para ser válida, deveria prever uma maior maleabilidade no OP para que ele incorporasse também aspectos mais qualitativos da discussão sobre a cidade, perdendo um pouco o seu enfoque quantitativo e restrito, inscrito nas relações problema x solução, demanda x infra-estrutura, investimento x necessidade.

O Estatuto da Cidade coloca que deve existir a participação da população desde o momento de construção de suas políticas, então eu acho que aí nós fomos limitados quanto a isso. Por quê? Porque, teoricamente, a concepção de participação popular foi dada através de algumas leituras comunitárias feitas que jamais podem ser consideradas processos participativos. O Orçamento Participativo, é questionável eu pegar uma lista de demandas escritas em um papel e considerar isto como participação popular. Como é que foram construídas estas demandas, a origem da informação para tornar o processo legítimo ela é questionável. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Fazendo uma análise posterior ao processo, avaliamos que o OP e o plano diretor, apesar de trabalharem com objetos e instrumentos semelhantes, possuem diferenças



fundamentais que os distinguem e, talvez, impossibilitem uma articulação mais profunda entre seus processos. Compreendemos que o OP ao se preocupar com discussões mais complexas e globais sobre o desenvolvimento da cidade, perderia sua essência pragmática e operacional, tornando-o talvez inviável ou inadequado aos seus propósitos iniciais. Queremos reforçar, portanto, que ambos os processos podem ser canais de democratização das políticas públicas, no entanto, possuem naturezas distintas, enquanto o Orçamento está mais vinculado à gestão da cidade, o plano diretor deve se preocupar com o seu planejamento.

Por fim, cabe destacar a diferença no tratamento, por parte do poder executivo municipal, do OP em relação ao plano diretor. Enquanto o primeiro encerrou uma mobilização institucional intensa e contou com apoio político e financeiro incondicional, o plano diretor tornou-se, desde o princípio, instrumento secundário da gestão municipal. O OP, compreendido como “modo petista de governar”, tornou-se prioridade de governo e principal veículo de marketing da nova administração, enquanto o plano diretor teve as suas atividades limitadas, além da pouca divulgação, mobilização e visibilidade, tendo em vista que ficou circunscrito, institucionalmente, à fragilizada SPDU.

#### 4.3.5.2 Conferência da cidades

A Conferência das Cidades, que em 2007 chegou a sua terceira edição, pode ser considerada como uma das primeiras iniciativas do Ministério das Cidades. Sua criação pode ser atribuída, principalmente, ao Estatuto da Cidade, lei 10.257/91, que em seu conteúdo e mais especificamente no capítulo denominado gestão democrática da cidade, apresenta instrumentos a serem criados para uma maior articulação entre sociedade civil e Estado. Entre os instrumentos, o Estatuto da Cidade cita a organização de conferência sobre assuntos de interesse urbano a serem articuladas nas três escalas de governo: municipal, estadual e federal. Entre outros objetivos, a conferência da cidade buscava também consolidar uma maior articulação social e o amadurecimento de informações e conhecimentos para a elaboração de uma PNDU.

Assim, o ano de 2003 marcou a organização da primeira edição que tratou de discutir os princípios e diretrizes da PNDU, envolvendo no processo mais de três mil e quatrocentos.

Além disso, foram organizadas vinte e seis conferências estaduais das cidades promovidas pelos governos dos estados, que elegeram delegados para a conferência nacional. A conferência nacional reuniu, em outubro de 2003 em Brasília, cerca de dois mil e oitocentos delegados eleitos.

No encontro de Brasília foram eleitos setenta e um representantes, que passaram a conformar o conselho das cidades, composto por uma variedade de segmentos sociais: profissionais, pesquisadores, empresários, ONGs (Organizações Não-Governamentais), vereadores e demais níveis do poder executivo, além do governo federal. A partir de então, a eleição das entidades representadas no conselho ocorre na ocasião da realização da conferência nacional das cidades, possuindo mandato de três anos. Entre outras competências, cabe ao conselho das cidades propor e debater diretrizes, normas, instrumentos e prioridades para a política nacional de desenvolvimento urbano. O conselho foi responsável por emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do plano diretor, tendo por base o Estatuto da Cidade, através da resolução número 34, de julho de 2005.

Em 2005 ocorre a segunda edição da Conferência das Cidades, cujo lema era “Reforma Urbana Cidade para todos”. Nesta rodada a conferência das cidades buscou aprofundar a discussão da política nacional de desenvolvimento urbano a partir de temas transversais, como Saneamento Ambiental, Moradia, Transporte e Regularização Fundiária. A estrutura da conferência manteve-se igual à primeira: a discussão ocorria primeiramente nos municípios, que indicavam delegados para a conferência estadual, que por sua vez elegia os delegados para a conferência nacional.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em Brasília entre os dias 30 de novembro e 03 de dezembro de 2005, contou com a participação de mil oitocentos e vinte delegados, que debateram os temas de participação e controle social, questão federativa, política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. A segunda conferência foi responsável também por eleger uma nova composição do conselho das cidades, agora com oitenta e seis membros que tomaram posse em abril de 2006. Em 2007 ocorreu a terceira edição da Conferência das Cidades, com estrutura também semelhante às edições anteriores.

Etapas	Dados	1ª Conferência	2ª Conferência
Preparatórias	Total de Conferências Municipais	1430	869
	Total de Conferências Regionais	150	243
	Total de Municípios que participaram	3457	3120
	Total de Conferências Estaduais	27	27
Nacional	Total de delegados participantes	2095	1820

Tabela 10 - Levantamento da estrutura da 1ª e 2ª Conferência das Cidades (MCidades, 2007)

Em Itajaí, a segunda edição da Conferência das Cidades acontece praticamente no mesmo momento em que são iniciadas as atividades para a elaboração do novo plano diretor. Existiam orientações do Ministério das Cidades de que cada município deveria levantar possíveis diretrizes para a PNDU a partir de quatro temas específicos: planejamento territorial, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Assim, foi formada uma comissão da conferência municipal da cidade de Itajaí, composta por membros dos conselhos municipais e das diversas secretarias do poder executivo, que entre outras coisas definiu o cronograma para o evento. A partir daí, foram organizados cinco eventos, um para cada tema e mais um seminário conclusivo da conferência. As reuniões ocorreriam nas quartas-feiras à noite, no horário estipulado entre 19 e 22 horas.

A primeira reunião foi realizada no dia 08 de junho de 2005, sobre o tema planejamento territorial urbano e política fundiária. O segundo encontro ocorreu no dia 22 de junho com o tema habitação. A terceira reunião foi realizada uma semana após, no dia 29 de junho, e o tema escolhido foi saneamento ambiental. A última reunião temática ocorreu no dia 06 de julho, desenvolvendo o tema mobilidade urbana e trânsito. O seminário de encerramento, que foi oficialmente denominado de 3ª Conferência da Cidade de Itajaí, ocorreu em um sábado, período integral, e objetivava sistematizar as informações e conformar um documento final, onde estaria contido as diretrizes do município para cada um dos temas discutidos. Segundo o levantamento da comissão de organização, participaram seiscentas e quarenta e três pessoas nas cinco reuniões. Cada uma das quatro primeiras reuniões, além de discutir e formalizar diretrizes sobre cada tema, teria a responsabilidade de eleger delegados para a conferência municipal que ocorreria no quinto encontro. Na última reunião, entre a totalidade de delegados presentes, seriam eleitos aqueles que representariam o município na conferência estadual.

A 2ª conferência da cidade de Itajaí significou, portanto, um momento importante de discussão da cidade. Houve um esforço por parte do poder público em divulgar e mobilizar a população de uma forma geral, no entanto, a resposta não foi considerada satisfatória. Segundo apreensão de alguns técnicos envolvidos nas atividades, o número bruto de seiscentas e quarenta e três presentes não refletia a amplitude da participação dos encontros, já que de uma forma geral, havia uma repetição de presença, sendo sempre as mesmas pessoas que participavam de quase todos os encontros.

Analogamente ao OP, todas as informações conseqüentes das reuniões da conferência da cidade de Itajaí foram tratadas de formas quantitativas, estruturando gráficos que se preocupavam em apresentar as maiores demandas da população em relação a determinado tema. Podemos verificar esse trabalho a partir da figura 10, elaborada através das informações obtidas na primeira reunião sob o tema planejamento territorial:



Figura 10 - Exemplo de tratamento dos dados das reuniões da Conferência da Cidade (ITAJAÍ,2006)

Considerava-se que a sistematização e quantificação das informações poderia ser um importante instrumento de análise de determinados aspectos da cidade para o auxílio no processo de tomada de decisão. No caso específico das informações obtidas a partir da

Conferência das Cidades, diferentemente do que aconteceu com os dados do OP, houve um esforço dos técnicos de analisar e processar as informações, buscando, assim, traduzir a linguagem da população expressa em demandas e reivindicações em diretrizes de planejamento.

A análise do processo nos faz pensar que o problema principal que dificultou uma articulação mais efetiva entre a Conferência das Cidades e o plano diretor foi a forma como foi conduzido o processo de reuniões e discussões da primeira. A condução das atividades da Conferência da Cidade de Itajaí esteve claramente condicionada à necessidade de dar resposta às demandas do Ministério das Cidades, ou seja, de estabelecer as diretrizes do município para cada um dos quatro temas apresentados. Neste sentido, houve uma fragmentação da discussão sobre a cidade em temas específicos, e, conseqüentemente, perdeu-se a oportunidade de discutir mais amplamente - e de forma sistemática - a cidade e as suas possíveis formas de desenvolvimento, o que naquele momento era necessário para o plano diretor. Não se discutiu planejamento da cidade porque este não era o objetivo. O importante era saber quais os principais problemas da cidade ligados à habitação, ao saneamento ambiental, à circulação e ao planejamento territorial e, principalmente, eleger delegados para a rodada estadual da conferência. Até mesmo a reunião específica sobre planejamento territorial, que pelo tema deveria possibilitar uma discussão sobre o planejamento da cidade, ficou restrita a discutir demandas de infra-estrutura.

Na conferência das cidades nós também trabalhamos somente com números. Mas as conferências estavam mais preocupadas em atender a uma demanda do ministério, que é uma demanda que se tinha, e que utilizamos destes dados e do OP para se entender a cidade como um todo. Nós utilizamos para entender os problemas, as soluções que já tinham sido elencadas, e um norte para pelo menos guiar. Mas o grande problema foi a falta de participação dentro deste processo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Assim, sob os dois pontos de vista possíveis, a articulação entre a conferência da cidade de Itajaí e o plano diretor ficou fragilizada: pela falta de participação social nas reuniões, ou seja, de representatividade do processo; e a utilização dos dados e informações conseqüentes das reuniões, que pouco auxiliaram as discussões e os processos de tomada de decisão que viriam posteriormente. De uma forma geral, a conferência da cidade de Itajaí pouco contribuiu para ampliar a articulação social em torno do plano diretor. Assim como o

OP, uma das dificuldades encontradas para essa articulação foi que a Conferência das Cidades foi realizada no momento em que as primeiras atividades do plano gestor, e a sua concepção no interior do núcleo técnico, ainda não estavam bem consolidadas.

#### 4.3.5.3 Ciclo de palestras

Além do OP e da 2ª conferência da cidade, os técnicos da prefeitura e da consultoria criaram outro espaço de participação: o ciclo de palestras. O ciclo de palestras foi uma série de encontros com especialistas convidados para apresentar e debater temas relacionados ao planejamento e ao desenvolvimento da cidade.

O guia BRASIL (2005) destaca a importância de espaços de qualificação e capacitação, tanto dos técnicos envolvidos com as atividades do plano diretor, quanto e principalmente da sociedade civil. Neste sentido, o objetivo principal do ciclo de palestras não era somente divulgar o plano diretor, mas, sobretudo, ampliar a discussão sobre a cidade, habilitando o maior número possível de pessoas a participar ativamente nas atividades e discussões do plano diretor.

Assim, a equipe técnica programou dez reuniões, cuja data, tema e palestrante constam na tabela abaixo:

Ordem	Tema	Palestrante	Data
01	Urbanismo e corredores verdes	Prof. José Carlos Ferreira (Universidade Nova de Lisboa)	29.08.05
02	O Estatuto da Cidade: construção democrática e sustentável da cidade	Prof. Lino Bragança Peres (UFSC)	12.09.05
03	Espaços Urbanos e Urbanidade	Prof. Elson Manoel Pereira (UFSC)	19.09.05
04	Propostas para novas cidades	Prof. Dalmo Vieira Filho (UFSC)	26.09.05
05	Planejamento Ambiental e Urbano	Arq. Jorge Rebollo Squera (SOL/SC)	03.10.05
06	Arte Pública e Gestão Municipal	Prof. Dr. César Floriano dos Santos (UFSC)	10.10.05
07	A experiência do Plano Diretor Participativo de São José	Prof. Stavros Wrobel Abib (UNIVALI)	17.10.05
08	O Projeto Orla no Estado de Santa Catarina	Prof. Alexandre Mazzer (SDS/SC)	24.10.05

09	Patrimônio Histórico	Prof. Dalmo Vieira Filho (UFSC)	31.10.05
10	Proteção ambiental e Praia Brava	Prof. José Matarezi (UNIVALI)	16.12.05

Tabela 11 - Reuniões do ciclo de palestras

As dez reuniões, que ocorreram às segundas-feiras à noite no auditório da prefeitura, apresentaram todas uma dinâmica semelhante: primeiro o convidado expunha o tema escolhido e, após sua conclusão, abria-se espaço para discussões e questionamentos.

A intenção de proporcionar um espaço de formação e capacitação para temas pertinentes ao plano diretor foi, efetivamente, uma das iniciativas positivas no processo de elaboração do novo plano diretor de Itajaí. A variedade de temas e o conhecimento socializado pelos palestrantes serviu para ampliar a concepção sobre a cidade, possibilitando o surgimento de novas idéias e ações para a condução das atividades do plano diretor, conforme nos relata o coordenador da equipe técnica da UNIVALI:

(...) evidentemente o ciclo de palestras foi um momento importante de discussão sobre a cidade, que trouxe especialistas das mais diversas áreas para conversar e discutir temas que tinham grande relação com o processo de planejamento da cidade, o problema foi que a participação foi muito pequena, a forma como foi concebido o ciclo de palestras não permitia uma participação mais intensa da população. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Essa fala apresenta, portanto aquela que seria a grande limitação do ciclo de palestras: a pouca presença. A participação nas reuniões, além de ser numericamente pequena, estava praticamente restrita aos técnicos e profissionais do planejamento envolvidos com as atividades do plano diretor. Alguns fatores que colaboraram para a situação podem ser destacados: a insuficiência de divulgação dos encontros; a organização do evento, que sempre ocorria no auditório da prefeitura às segundas-feiras no período da noite, o que dificultava – segundo alguns relatos – a vinda de algumas pessoas, tanto devido ao local quanto ao horário; e falta de repercussão social dos temas escolhidos e das atividades do plano diretor como um todo, que não geraram interesse na população.

Compreendemos que o ciclo de palestras foi concebido para ser um espaço de formação e capacitação da população sobre temas pertinentes ao planejamento e desenvolvimento da cidade e, por isso, poderia ter sido também um canal de mobilização e

articulação social para as discussões do plano diretor e para a elaboração de leitura comunitária. Isso não ocorreu, porque a participação foi restrita aos técnicos e teve caráter passivo, uma vez que não se discutia a cidade, apenas o conhecimento teórico sobre determinado tema era transmitido. Compreendemos, portanto, que o ciclo de palestras não explorou a possibilidade de ser um espaço de geração de discussões e conhecimentos sobre a cidade – através de oficinas que articulassem o conhecimento teórico à prática do planejamento urbano em Itajaí – o que fez com que seus encontros não ajudassem na construção de referenciais para a leitura comunitária. Esse processo ficou restrito à presença de um especialista depositante de conhecimento e uma platéia depositária deste mesmo conhecimento. O que queremos reforçar é que o ciclo de palestras, como um processo de participação social, não produziu frutos – mobilização social, diretrizes de planejamento e conhecimento sobre a cidade – que justificasse sua integração à leitura comunitária.

#### 4.3.5.4 Plano diretor escolar

Por fim, apresentamos o último canal considerado na leitura comunitária em Itajaí: o plano diretor escolar. O desafio de elaboração do plano diretor em um cronograma exíguo fez com que os técnicos procurassem formas alternativas de desenvolver a inclusão da sociedade civil nas discussões relacionadas ao plano diretor e, também, de colher as informações necessárias para a elaboração de leitura comunitária. O plano diretor escolar foi a principal das propostas. A base da atividade foi o envolvimento da rede municipal de ensino para que, em um processo de multiplicação e integração das famílias de cada aluno, fosse possível alcançar uma repercussão ampliada das atividades do plano diretor.

Essa atividade foi dividida em três etapas: (1) a formação e capacitação dos professores da rede municipal de ensino; (2) a transmissão do conhecimento adquirido pelos professores aos alunos; (3) a inclusão das famílias no processo, através da distribuição de questionários para serem discutidos em casa e em conjunto. O gráfico abaixo representa o processo de multiplicação:



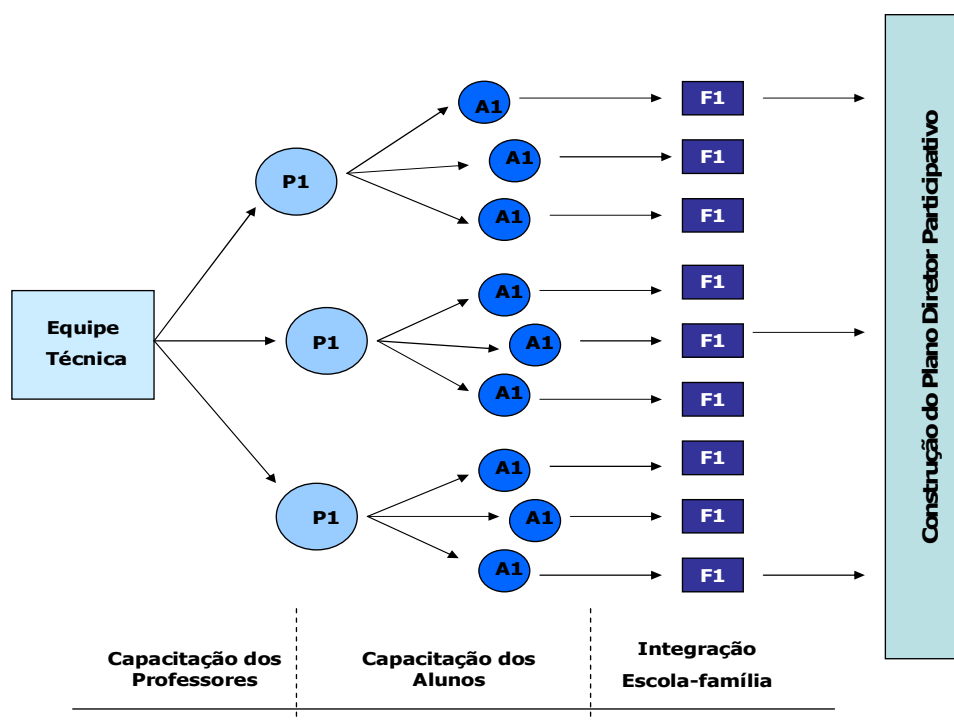


Figura 11- Gráfico esquemático do processo de multiplicação consequente do plano diretor escolar

Nesse processo foram envolvidos trinta e cinco professores de geografia da rede municipal de ensino, abrangendo trinta e duas escolas distribuídas em toda a cidade (área urbana e rural). Estima-se que ao total foram envolvidas cerca de três mil e quinhentas pessoas, entre professores alunos e familiares (ITAJAÍ, 2006). Além da inclusão de parcela considerável da população nas discussões do plano diretor, o plano diretor escolar representava uma alternativa importante para a coleta de informações dos diferentes bairros do município, trazendo leituras territorialmente mais consistentes, informações mais específicas e complementares àquelas conseguidas nas outras instâncias de participação anteriormente citadas.

Compreendendo a fragilidade dos outros canais que estavam articulados à leitura comunitária, o corpo técnico compreendia que o plano diretor escolar poderia ser a instância de maior representatividade da mobilização social. A articulação da leitura comunitária às escolas da rede municipal representava a tentativa por parte da equipe técnica do plano diretor em estabelecer um canal efetivo e duradouro de discussão sobre a cidade.

Na operacionalização do projeto, houve uma aproximação entre a SPDU e a Secretaria de Educação. As atividades foram iniciadas no final do mês de agosto de 2005,

com a formação e capacitação dos professores de Geografia da rede municipal. Nessa atividade foi ministrado um pequeno curso sobre o tema: Itajaí, Estatuto da Cidade e plano diretor participativo, cuja metodologia buscava tornar didaticamente mais tranqüila a discussão sobre o plano diretor, abordando temas como a casa, a rua, o bairro e a cidade.

A atividade foi subsidiada pelos materiais disponibilizados pelo Ministério das Cidades, como as cartilhas “Vamos mudar nossa cidade” e “Conhecendo o Estatuto da Cidade”, que enfocavam os princípios trazidos pelo Estatuto da Cidade, sobretudo o de gestão democrática. Houve também a entrega, para os professores, de kits contendo transparências para serem utilizadas durante as aulas expositivas.

Na etapa seguinte os professores ministraram as aulas, cuja dinâmica consistia em três momentos: a primeira parte era expositiva, onde os professores repassavam o conteúdo adquirido com os técnicos do planejamento; no segundo momento, os alunos eram divididos em grupos para analisarem seu bairro e elencarem os dez principais problemas e as dez possíveis soluções para estes problemas; por fim ocorria a entrega de um questionário para cada aluno, que deveria respondê-lo acompanhado de seus pais e familiares.

Como já colocado anteriormente, a intenção principal desta atividade era estabelecer um processo multiplicativo dos agentes envolvidos. Iniciando com os professores, retransmitido aos alunos e envolvendo as famílias, para que estas, em um ambiente de discussão coletiva pudessem levantar os principais aspectos (negativos e positivos) da cidade, as perspectivas e as expectativas para o futuro de Itajaí.

Segundo ITAJAÍ (2006), o resultado final foi o retorno do material de vinte e uma escolas, abrangendo desta maneira dez das dezessete unidades administrativas existentes, mais a região do Brilhante (área rural do município).

Complementar a essas atividades, houve a organização de dois concursos com alunos para mobilizar a comunidade escolar sobre o tema planejamento urbano e plano diretor: o concurso de cartazes e o concurso de redação. No primeiro, seriam eleitos os três melhores desenhos que representassem a percepção dos alunos em relação ao presente e futuro do bairro. No concurso de redação seriam eleitos os três melhores textos que descrevessem como melhorar a qualidade de vida do bairro.

O objetivo principal do plano diretor escolar era, no entanto, a obtenção de dados e informações, e estas ocorreram mediante a aplicação dos questionários aos alunos e suas famílias. Esse questionário, que segue como documento anexo à dissertação, era composto de nove perguntas - sete de múltipla escolha e duas discursivas – e procurava levantar aspectos quantitativos e qualitativos de cada bairro, trabalhando nas quatro escalas de apreensão – casa, rua, bairro e cidade. Além dos problemas e potencialidades de cada bairro, esse questionário pretendia também recolher a compreensão da população em relação ao perfil urbanístico – número de pavimentos, usos, densidades – desejado para o bairro.

A partir das respostas obtidas, a equipe técnica do plano diretor sistematizou as informações e, como forma de facilitar a divulgação e compreensão dos dados, estruturou um conjunto de 15 gráficos para cada escola, onde foram elencadas as informações consideradas relevantes pelos técnicos, entre eles (ITAJAÍ,2006):

- O que é qualidade de vida
- A qualidade de vida no bairro
- A qualidade de vida na cidade
- Principais problemas no bairro
- Principais problemas na cidade
- Principais problemas de uso do solo – no bairro
- Principais problemas de uso do solo – na cidade
- Oferta de emprego
- Oferta de moradia
- Transporte coletivo
- Transporte de contêineres
- Perfil urbanístico do bairro
- Gabarito ideal para o bairro
- Perfil urbanístico da cidade
- Gabarito ideal para a cidade

O plano diretor escolar proporcionou, portanto, uma rica quantidade de informações que não se restringiam somente a aspectos quantitativos da realidade, mas inseriam uma

compreensão de aspectos qualitativos do município à leitura comunitária, chegando a ser, inclusive, propositiva, ao discutir e propor possíveis perfis urbanísticos para o bairro e a cidade. A figura 12 apresenta um exemplo de gráfico elaborado a partir das informações extraídas dos questionários (ITAJAÍ, 2006):

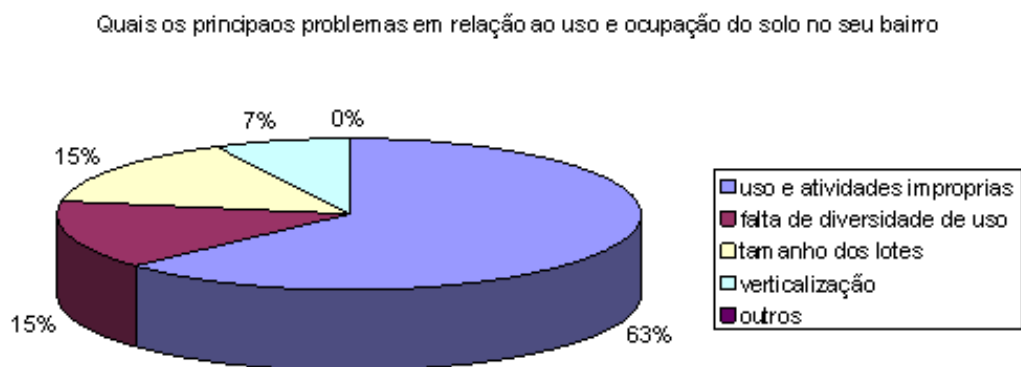


Figura 12 - Conflitos de uso do solo. Tema elaborado pelos técnicos para discussão no NGPD

Posteriormente, as informações contidas nos gráficos foram resumidas, e a equipe técnica elaborou, para cada escola, um quadro sistemático contendo as informações consideradas como as mais importantes a serem inseridas na leitura comunitária. A tabela 12 apresenta um exemplo desse trabalho (ITAJAÍ, 2006):

Escola Básica Ariribá	
03 Itens que resumem Qualidade de Vida	Saúde; Emprego; Lazer e recreação; Segurança.
Nota dada para a Qualidade de Vida no Bairro	Regular
Nota dada para a Qualidade de Vida na Cidade	Regular
03 Principais problemas de infra-estrutura no bairro	Falta de áreas de Lazer; Risco Ambiental; Falta de Ciclovias
Principal problema em relação ao uso e a ocupação do solo no Bairro	Usos e atividades inapropriadas
Conceito dado para a oferta de emprego	Regular
Conceito dado para a oferta de moradia	Regular
Qualidade do Transporte Coletivo	Empate: Ótima / Regular
Como desejam o Perfil Urbanístico do Bairro	Residencial e Comercial com Gabarito de até 04 Pavimentos

Tabela 12 - Quadro resumo da Escola Ariribá, contendo as informações extraídas dos questionários

Apesar da quantidade e da qualidade das informações disponibilizadas, o plano diretor escolar foi apropriado pela leitura comunitária somente pela inserção dos gráficos e tabelas no documento final. As informações levantadas, apesar de ricas e territorialmente

representativas, não foram aproveitadas pelas atividades subseqüentes do plano diretor. Não houve um esforço de análise e proposição pelos técnicos, tampouco as informações foram analisadas e compreendidas pelo NGPD, que só teve acesso a essas informações quando boa parte das discussões e decisões já havia sido realizada.

(...) a idéia era também dar uma importância muito maior no plano diretor escolar, o plano diretor escolar não foi levado em consideração, ou seja, uma idéia super interessante e que não foi levada em consideração pela prefeitura. (...) uma das grandes questões que a gente pensou ao longo de todo trabalho foi a divulgação, que era uma das linhas de trabalho que nós colocamos como importante, e o plano diretor escolar poderia ter cumprido este processo, mas não conseguiu, efetivamente, fazê-lo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Outra crítica direcionada ao plano diretor escolar diz respeito ao cronograma. Segundo membros da consultoria contratada e do NGPD, o tempo restrito para o desenvolvimento das atividades não permitiu o amadurecimento esperado para o processo, fazendo com que a repercussão esperada para o plano diretor escolar fosse bastante restrita. Todas as atividades do plano diretor escolar foram realizadas em cerca de sessenta dias, desde o lançamento do projeto, a formação dos professores, as atividades com os alunos e as famílias, até a tabulação das informações e a elaboração dos gráficos e tabelas.

Essas dificuldades apresentadas podem ser aferidas pela quantidade de escolas que deixaram de participar: das trinta e duas escolas municipais existentes no município, cerca de vinte e uma escolas retornaram os questionários, o que significa que praticamente 30% dos alunos - e suas famílias - não foram ouvidos. Os dados da prefeitura afirmam que das dezessete unidades administrativas da prefeitura, sete não tiveram nenhuma escola que disponibilizasse informações para o plano diretor escolar, significando que cerca de 40% destas unidades não foram consideradas, restringindo a representatividade territorial das informações:

(...) o fator tempo não permitiu que nós desenvolvêssemos o Plano Diretor Escolar da forma como gostaríamos. Eu senti que não houve interesse de fato para que ocorresse esse processo como um todo, acho que as pessoas estavam sabendo que estava acontecendo um plano diretor, mas elas não chegavam a este nível de compreensão do que era, a importância disso para mudar a cidade como um todo, o

plano diretor escolar, apesar das expectativas, não conseguiu fazer isto. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Outro aspecto importante a ser levantado em relação ao plano diretor escolar diz respeito ao caráter esporádico e temporalmente restrito de suas atividades. Segundo informações levantadas com os professores que participaram das atividades, foi a primeira vez que eles trabalharam, em classe, aspectos relacionados ao planejamento e desenvolvimento da cidade. Os professores afirmaram que não há, na grade curricular do município, conteúdo semelhante ao apresentado pelo plano diretor escolar. Assim, as discussões em torno do plano diretor que o plano escolar proporcionou finalizaram, assim, que os alunos entregaram os questionários para seus professores, ou seja, os alunos não são impelidos a discutir sua cidade e saem da escola sem saber o que é um plano diretor e para que ele serve, nem tampouco compreendem que a sua inércia participativa é um dos principais ingredientes que condiciona para as dificuldades que vivenciam cotidianamente.

Em relação à leitura comunitária eu acho que faltou casar com outros processos, tipo Orçamento Participativo, Agenda 21 local de Itajaí, que apesar das intenções iniciais não houve. Uma coisa é tu pegar os dados, outra coisa é tu realmente interagir estes processos, o que era necessário. Pegar só os dados as vezes não é suficiente e fazer a leitura comunitária somente através das escolas vai ter um resultado e eu acho que não deveria ser o único. Tú deverias ter várias fontes, vários tipos de abordagem até para conseguir fazer um confronto entre os dados e o que realmente a comunidade no geral queria. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Podemos concluir que, assim como o OP, a Conferência da Cidade e o ciclo de palestras, o plano diretor escolar pouco modificou a dinâmica de participação popular em torno do plano diretor. Sua potencialidade de tornar-se um instrumento de multiplicação, divulgação e repercussão das atividades do plano diretor não se efetivou e sua utilidade foi de construir uma leitura comunitária, mas não propiciando canais de tomada de decisão nas atividades posteriores do plano diretor.

#### **4.3.6 O Núcleo Gestor do Plano Diretor (NGPD)**

O primeiro item da metodologia participativa proposta pelo Ministério das Cidades no guia BRASIL (2005), é a conformação de um núcleo gestor, que teria a responsabilidade de articular as diversas etapas e atividades do plano diretor:

O processo de elaborar o Plano Diretor começa pela instalação do Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil. Ele deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município. O núcleo gestor tem papel estratégico: cabe a ele preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. (BRASIL, 2005:46)

Essa concepção de processo compreende duas outras etapas e níveis de envolvimento: além do núcleo gestor, seria necessária a existência de multiplicadores, agentes sociais, preferencialmente lideranças comunitárias, com a função estratégica de repercutir as atividades do plano diretor; a segunda etapa estaria relacionada ao envolvimento da população como um todo, a partir da atuação de mobilização do NGPD e dos agentes multiplicadores.

Na compreensão dos agentes envolvidos no processo, sobretudo os técnicos, consultoria e membros do NGPD, a grande inovação do novo plano foi possibilitar a estruturação do núcleo gestor, que demonstrava a intenção do poder executivo em democratizar os processos de tomada de decisão em relação ao planejamento da cidade. Veremos mais à frente que as duas outras etapas requeridas pelo Ministério das Cidades – de agentes multiplicadores e de inserção de população em geral, foram realizadas de uma forma insuficiente, se considerarmos os referenciais de participação social que o Ministério da Cidade apresenta.

Em relação à participação social, a gente pode dividir em duas partes. Dentro do núcleo gestor, de uma forma geral, até houve a participação e houve uma abertura da secretaria de planejamento para que ocorresse a participação. Quem estivesse presente às reuniões teria condições de participar. Mas fora a isso, a participação da população em geral foi muito pequena, senão inexistente. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Além da articulação entre as diversas atividades do plano diretor, o Ministério das Cidades, através do guia BRASIL (2005:46), apresenta outras responsabilidades do núcleo gestor:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo o processo.

O núcleo gestor é, portanto, elemento central e fundamental do plano, mas não o único. Ele está alicerçado no conceito de democracia representativa. A compreensão contida neste referencial apresentado é de que o núcleo gestor, para ser legítimo, deve envolver a população, em sua diversidade e complexidade, através da representação de segmentos sociais e instituições, ou seja, que a população geral se veja contemplada nas discussões e nos processos de tomada de decisão. O princípio do núcleo gestor é reproduzir na escala local, as disputas, conflitos e consensos em torno do planejamento e do desenvolvimento da cidade.

Em Itajaí o NGPD foi formado por cinquenta e dois membros, dividido de forma paritária entre representantes governamentais - das três esferas de governo - e não governamentais - da sociedade civil organizada. A montagem do NGPD foi realizada pela SPDU, mais especificamente pela coordenação do plano diretor. Cabe ressaltar, no entanto, que essa montagem esteve sempre condicionada à aceitação da administração superior do poder executivo municipal. Neste processo, algumas sugestões de composição, que segundo a compreensão da coordenação eram mais representativas, independente da posição política das instituições e segmentos, não foram ratificadas pelo executivo municipal. A questão da representatividade do NGPD será aprofundada mais à frente.

Além das responsabilidades colocadas pelo guia BRASIL (2005), o regimento interno do NGPD, aprovado em sua versão final, por seus pares, na reunião do dia 09 de novembro de 2005, lhe atribuíam as seguintes funções:

- Assegurar a participação paritária das organizações sociais da sociedade civil;
- Cumprir e fazer cumprir o disposto pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade);



- Contribuir na disseminação da comunicação, informação, capacitação e organização da participação;
- Acompanhar diretamente os trabalhos de elaboração técnica e de mobilização social;
- Contribuir na coleta de subsídios e na formulação de diretrizes e estratégias;
- Definir as prioridades e diretrizes do Plano Diretor; e
- Propor estrutura e instrumentos de acompanhamento e monitoramento da implementação do Plano Diretor dentro do que prevê o Estatuto da Cidade.

O mesmo regimento estabelece ainda a composição do NGPD, conforme as tabelas 13 e 14, que seguem:

<b>Representantes do Poder Público Federal, Estadual e Municipal</b>	
01	Centrais Elétricas de Santa Catarina – CELESC
02	Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina - GERCO – SC
03	Empresa de Pesq. Agropecuária e Exten. Rural – EPAGRI/SC
04	Polícia Militar de Santa Catarina
05	Corpo de Bombeiros de Santa Catarina
06	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – SDR
07	Fórum da Comarca de Itajaí
08	Fundação do Meio Ambiente – FATMA
09	Câmara de Vereadores de Itajaí
10	Fundação Municipal do Meio Ambiente - FAMAI
11	Serviço Municipal de Água e Saneamento - SEMASA
12	Porto de Itajaí
13	Fundação Genésio Miranda Lins
14	Fundação Itajaiense de Turismo – FITUR
15	Secretaria da Agricultura e Abastecimento
16	Secretaria de Planej. e Desenvolvimento Urbano – SPDU
17	Secretaria de Aqüicultura e Pesca
18	Secretaria de Desenvolvimento Social
19	Secretaria de Des. Econômico, Geração de Emprego e Renda
20	Secretaria de Governo
21	Secretaria de Obras e Serviços Municipais
22	Secretaria Municipal de Educação
23	Secretaria de Saúde
24	Secretaria de Segurança Pública e defesa social
25	Ministério Público Federal
26	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA

Tabela 13 - Representantes governamentais no NGPD (ITAJAÍ, 2006)

Nesta estrutura, a parte governamental do NGPD é composta por oito representantes de instituições estaduais, todas elas com atuação no município, e ligadas a funções específicas: concessionárias de serviços públicos, segurança pública, extensão rural, entre outros. Da esfera federal foram disponibilizadas duas cadeiras: Ministério Público Federal e IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente). Os demais dezesseis representantes estão ligados ao poder público municipal, sendo uma cadeira reservada para o poder legislativo e quinze cadeiras ligadas diretamente ao poder executivo.

A composição do NGPD demonstra, portanto, uma forte propensão para a representação do poder executivo municipal (cerca de 60% dos representantes), e apresenta uma estrutura institucional hierárquica e bem definida. Por outro lado, a composição não-governamental do NGPD apresenta uma representação pulverizada entre os diversos segmentos organizados existentes no município, conforme percebemos na tabela abaixo:

<b>Representantes da Sociedade Civil</b>	
01	Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI
02	Agenda 21 Local Itajaí
03	Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
04	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA
05	Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos - AREA
06	Sindicato das Indústrias da Construção Civil - SINDUSCON
07	Conselho Regional de Corretores de Imóveis - CRECI
08	Associação Intersindical Patronal de Itajaí
09	Câmara dos Dirigentes Lojistas - CDL
10	Associação Empresarial de Itajaí - ACII
11	Comitê do Itajaí
12	Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí - AMFRI
13	Direitos Humanos
14	Clube de Imprensa
15	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
16	Intersindical dos sindicatos dos Trabalhadores Avulsos da Orla
17	Sindicato dos trabalhadores nas indústrias da Pesca de Itajaí - SITUPI
18	Central Única dos Trabalhadores / Comerciantes
19	Câmara Setorial do Transporte Rodoviário de Carga
20	Conselho Municipal do Idoso
21	Conselho do Orçamento Participativo
22	Conselho Municipal de Assis. à pessoa portadora de Deficiência
23	Conselho Municipal do Patrimônio cultural
24	Instituto Cidade Saudável
25	Voluntários pela Verdade Ambiental
26	União das Associações de Moradores de Itajaí - UNAMI

Tabela 14 - Representantes não governamentais no NGPD (ITAJAÍ, 2006)

Diferentemente do segmento governamental, que apesar da diversidade de instâncias e órgãos, apresenta uma estrutura institucional de organização e de hierarquia bastante claro, a representatividade no interior da sociedade civil é trabalho mais complexo, tendo em vista a multiplicidade de atores, de segmentos e instituições associativas aleatórias, onde as possibilidades de representação são infinitas. As representações acabam muitas vezes se sobrepondo, já que um indivíduo, no interior da sociedade civil, desempenha diversas atividades e tem múltiplos interesses: uma pessoa pode ser, ao mesmo tempo, morador e trabalhador, comerciante e consumidor, ambientalista e militante político, por exemplo. Neste sentido, a análise e classificação da representação é muito variável, dependendo do ponto de vista que se queira abarcar: setores econômicos, relações de trabalho, vínculos territoriais e espaciais, processos e instâncias participativas, entre outros.

Na estrutura do NGPD podemos compreender certa primazia para determinados setores e segmentos da cidade, conformando, assim, alguns blocos de instituições que apresentam uma proximidade temática. Cabe ressaltar que a aproximação temática não significa, necessariamente, que as instituições apresentam a mesma concepção e os mesmos interesses em relação à cidade. Dos blocos destacamos quatro: (1) das instituições ligadas ao ramo da construção civil (AREA, CREA, SINDUSCON e CRECI); (2) das instituições ligadas ao segmento econômico-patronal da cidade (ACII, CDL e Intersindical Patronal); (3) das instituições ligadas aos trabalhadores de setores econômicos hegemônicos no município (Trabalhadores Rurais, Trabalhadores Avulsos da Orla, das Indústrias de Pesca e a Central Única dos Trabalhadores); (4) a representação dos conselhos existentes no município (do Idoso, Orçamento Participativo, Patrimônio Cultural, Assistência a pessoa portadora de deficiência, e de Transporte de Cargas).

Enfatizamos, portanto, que essa estrutura de representação escolhida para o NGPD foi a escolha do poder executivo dentre muitas possibilidades existentes, que definiu desde o número total de cadeiras disponíveis até a divisão da representação entre os diversos segmentos, tanto governamentais, quanto não-governamentais.

Cabe salientar que os conselhos são órgãos ligados diretamente ao executivo municipal, variando intensamente na composição, na estrutura e na repercussão na sociedade local. Suas estruturas são geralmente abertas à participação, mas não são,

exclusivamente, compostas por representantes da sociedade civil. Essa situação abre possibilidades para que pessoas ligadas ao poder executivo assumam espaços próprios da sociedade civil.

O NGPD só foi empossado oficialmente no dia 22 de setembro de 2005, ou seja, com significativo atraso em relação ao cronograma inicialmente proposto pela equipe técnica. O novo cronograma proposto a partir do início das atividades do NGPD estabelecia três meses de atividades, desde a aprovação do regimento interno, para as discussões sobre a cidade e a aprovação do conteúdo final do projeto de lei a ser encaminhado à câmara de vereadores.

#### 4.3.6.1 A metodologia de atividades do NGPD

As atividades do NGPD foram divididas em dois processos bastante distintos. O primeiro, sob a coordenação da consultoria da UNIVALI, foi responsável pela definição das diretrizes e do macrozoneamento<sup>21</sup> da cidade, e finalizou com a entrega de três volumes de documentos: a leitura técnica, leitura comunitária e pactos e propostas<sup>22</sup>. Nesta, houve o complexo processo de formação e posse do NGPD e a definição da metodologia a ser empregada para a condução das atividades. A segunda etapa de trabalho do NGPD foi sob a coordenação da FURB (Universidade Regional de Blumenau), onde foram apresentados e discutidos os instrumentos do Estatuto da Cidade e onde foi elaborado o conteúdo final do projeto de lei, posteriormente encaminhado à câmara de vereadores para a aprovação. A consultoria da UNIVALI ocorreu no período entre junho de 2005 e fevereiro de 2006, quando foram realizadas treze reuniões do NGPD. A consultoria da FURB iniciou em junho de 2006 e findou com a aprovação do projeto de lei pela câmara de vereadores em dezembro de 2006. No período foram organizados oito encontros, além da audiência pública para aprovação do conteúdo da lei, ocorrida no dia 27 de setembro de 2006.

---

<sup>21</sup> O Macrozoneamento em Itajaí consistiu na divisão do território da cidade em macrozonas, que correspondiam aos bairros ou grandes comunidades do município, para onde eram definidas as diretrizes de uso e ocupação do solo.

<sup>22</sup> O volume “Pactos e Propostas” continha as decisões discutidas e acordadas no interior do NGPD. Sua elaboração, assim como os volumes “leitura técnica” e “leitura comunitária” era uma obrigatoriedade imposta pelo termo de referência do Programa Habitar Brasil-BID, como também uma sugestão contida no guia Brasil (2005).

Em relação à primeira etapa, o grande desafio foi tornar operacionais as orientações contidas no guia BRASIL (2005), bem como dar conta dos produtos requeridos no termo de referência. O processo demandou o estabelecimento de prioridades por parte dos técnicos envolvidos e principalmente pela coordenação do plano diretor. A principal condicionante no estabelecimento das prioridades estava posta e, inicialmente, era inflexível: o tempo disponível.

Ao contratar a UNIVALI, tinha-se a idéia de que o suporte técnico da consultoria seria suficiente para dar conta das diversas atividades do plano diretor, ou seja, não se pensava ainda na contratação de uma segunda consultoria para a finalização do processo. Neste momento, havia a obrigatoriedade de finalizar o projeto de lei do plano diretor até o final do ano de 2005.

No decorrer das atividades, no entanto, a dificuldade de se cumprirem os prazos e a impossibilidade de acelerar um processo que apresentava uma dinâmica própria, fez com que o cronograma proposto fosse gradualmente alargado, possibilitando uma pequena maleabilidade à metodologia e a condução das atividades no interior do NGPD.

Neste sentido, foi elaborado pela equipe técnica um protótipo de metodologia, para cumprir a tarefa de discutir e aprovar as diretrizes para o desenvolvimento da cidade, através da elaboração de um macrozoneamento para a totalidade do território municipal. O quadro abaixo reproduz a primeira tentativa de organizar as atividades do NGPD:

<b>Data</b>	<b>Atividade</b>	<b>Referências</b>
Reunião 01 <b>22/09</b>	<b>Solenidade de posse do núcleo gestor</b> Apresentação Geral sobre o tema; Coquetel	Silvana Pitz Volnei Morastoni Marcus Polette.
Reunião 02 <b>28/09</b>	<b>Introdução ao plano diretor;</b> Sub-temas: Apresentação da Estrutura – Como esta organizado o Plano Diretor de Itajaí; Funcionamento do Núcleo Gestor – Regimento interno;	Silvana Pitz Amarildo Madeira

Reunião 03 <b>05/10</b>	<b>Desenvolvimento sustentável e meio ambiente</b> Subtemas: Solo urbano e Meio ambiente; Fragilidade ambiental; Áreas de Preservação Permanente; Saneamento Ambiental; Enchentes; Balneabilidade das praias;	Guy Siegl – FAMAI
Reunião 04 <b>19/10</b>	<b>Mobilidade urbana</b> Subtemas: Ciclovias; Acessibilidade Universal; Transporte Coletivo; Meios alternativos de transportes; Via expressa Portuária	Alexandre Gevaerd
Reunião 05 <b>26/10</b>	<b>A questão habitacional</b> Subtemas: Estrutura Fundiária: loteamentos irregulares; favelas; cortiços; Vazios Urbanos; Infra-estrutura Urbana; Regularização Fundiária: ZEIS; construção de unidades habitacionais; ofertas de lotes; urbanização de loteamentos;	Jeane Busana
Reunião 06 <b>02/11</b>	<b>A Cidade portuária</b> Subtemas: Potencialidades e Oportunidades da atividade portuária; Expansão da área Portuária; Porto pesqueiro x porto mercante; Zoneamento específico;	Décio Lima Superintendente do Porto
Reunião 07 <b>09/11</b>	<b>Espaço regional e desenvolvimento econômico e social</b> Subtemas: Conurbação Urbana (Itajaí x Balneário Camboriú / Itajaí x Navegantes); Integração Regional; Desequilíbrio Regional; Infra-estrutura;	Alexandre Mazzer/ GERCO Marcus Polette Economista
Reunião 08 <b>16/11</b>	<b>Gestão democrática e estatuto da cidade</b> Subtemas: Conselho da Cidade e suas competências; O Papel da Câmara de Vereadores; Canais de Participação; Fundo municipal; Conceitos Gerais do Estatuto da Cidade;	Lino Bragança Peres – UFSC
Reunião 09 <b>23/11</b>	<b>Zoneamento e urbanidade</b> Patrimônio histórico; Zoneamento Rural; Densidade: verticalização x Horizontalidade; Zona mista = Usos Mistos; Índices Urbanos; Modelo de novas Cidades – Conceitos e exemplos	Dalmo Vieira Filho
Reunião 10 <b>30/11</b>	<b>Definição das grandes diretrizes do plano diretor de Itajaí</b> Subtemas: Co-relacionar as diretrizes adotadas por outros municípios com as Diretrizes a serem aplicadas em Itajaí;	Amarildo Madeira; Marcus Polette
Reunião 11 <b>07/12</b>	<b>Apresentação e análise das diretrizes definidas pelo NGPD</b>	Marcus Polette
Reunião 12 <b>14/12</b>	<b>Apresentação do documento Final</b>	Marcus Polette

Tabela 15 - Atividades inicialmente concebidas para o NGPD (elaborado pelo autor a partir de ITAJAÍ, 2006)

O quadro mostra que a pretensão da equipe técnica, inicialmente, era a de estabelecer uma discussão bastante ampla sobre a cidade, abordando além dos temas tradicionais como habitação, zoneamento e desenvolvimento econômico, também os novos temas trazidos pelo Estatuto da Cidade, como a gestão democrática e os novos instrumentos de Reforma Urbana. Destacava-se nessa proposta, a iniciativa de discutir os temas cruciais

da cidade – aos olhos dos técnicos - como a relação da cidade com o porto e as articulações do espaço regional, mais especificamente, a conurbação que se intensificava com Balneário Camboriú.

A metodologia apresentada dividia as discussões sobre a cidade em grandes temas e subtemas. Para cada tema uma reunião e para cada reunião um técnico, ou um conjunto de técnicos, de diferentes áreas da prefeitura e da consultoria, especializados no tema em questão. Além disso, era previsto o chamamento de especialistas externos para conduzirem reuniões sobre temas que não eram de domínio dos técnicos da consultoria ou da prefeitura.

As discussões sobre os grandes temas finalizariam na décima reunião, quando o NGPD teria amadurecido as diretrizes do plano diretor. Posteriormente, as diretrizes seriam formalizadas em um documento, que deveria ser devidamente discutido e aprovado na décima segunda reunião, que ocorreria no dia 14 de dezembro de 2005, ou seja, no 84º dia de atividade do NGPD.

Essa proposta continha, portanto, uma diversidade muito grande de temas e propunha discutir Itajaí de uma forma global. Dois fatores, no entanto, contribuíram para que ela não fosse levada a termo - um diretamente interligado ao outro: (1) a restrição de tempo necessário para amadurecer as discussões, ou seja, uma reunião seria insuficiente para discutir cada um dos temas, que eram complexos e controversos; (2) ausência de atividades prévias de preparação e capacitação do NGPD para trabalhar com as temáticas propostas. A falta de capacitação viria a ser uma das críticas realizada por parte dos membros do NGPD, em relação ao processo.

(...)porque a gente não teve condições de ir a fundo em algumas questões, coisas que mereciam ser melhor detalhadas e até uma melhor capacitação do núcleo gestor mesmo, muitas vezes, muito das coisas que se estava falando alguns não tinham noção, alguns não conseguiam entender e até, por isso, não participavam de uma forma mais efetiva, pela falta de compreensão. Então, isso foi também uma grande dificuldade, a falta de capacitação do núcleo gestor. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Na estrutura proposta, ao final da décima segunda reunião, após a definição das diretrizes e do macrozoneamento, o material seria sistematizado em um documento final

que seria repassado ao departamento jurídico da prefeitura, que o transformaria em projeto de lei, que, por sua vez, seria encaminhado à câmara de vereadores para a discussão e aprovação.

O fato é que a estrutura de atividades propostas inicialmente não foi colocada em prática e a metodologia projetada foi sendo organicamente modificada no decorrer do processo, de acordo com as demandas e os novos desafios que se colocavam. Neste sentido, as reuniões do NGPD assumiram outra forma de discussão sobre a cidade, conforme podemos compreender na tabela 16:

<b>Data</b>	<b>Atividade</b>	<b>Condução</b>
Reunião 01 22/09	<b>Solenidade de posse do núcleo gestor</b> Apresentação Geral sobre o Tema; Coquetel	Silvana Pitz Volnei Morastoni Marcus Polette
Reunião 02 28/09	<b>Introdução ao plano diretor e dinâmica de grupo</b> Apresentação dos Membros do Núcleo Gestor; Regimento Interno; Calendário de atividades; Funcionamento do Núcleo Gestor; Dinâmica de grupo: Linha do Tempo	Silvana Pitz; Amarildo Marcus Polette
Reunião 03 19/10	<b>Meio Ambiente e Sustentabilidade</b> Mapa de restrições ambientais; Divisão da cidade em zonas diferenciadas; trabalho em grupo para discussão das condicionantes ambientais, deficiências e potencialidades de cada região;	Amarildo Marcus Polette
Reunião 04 26/10	<b>Economia - desenvolvimento econômico</b> Apresentação de dados e informações sobre a economia do município; continuação do trabalho em grupo com enfoque no desenvolvimento econômico para cada bairro;	Amarildo Marcus Polette
Reunião 05 07/11	<b>Habitação 01</b> Apresentação das áreas de ocupação precária do município; Definidas 09 áreas para a discussão e definição de zoneamento; Discutido e aprovado o macrozoneamento preliminar de quatro áreas Imaruí, Murta e São Roque	Jeane Busana
Reunião 06 09/11	<b>Regimento e habitação 02</b> Aprovação final do Regimento interno do NGPD; Discussão e aprovação do macrozoneamento para Salseiros e Volta de Cima; Início das discussões do macrozoneamento para Itaipava; Definição de roteiro para saída de campo;	Amarildo Marcus Polette
Reunião 07 16/11	<b>Habitação 03</b> Continuação da discussão sobre Itaipava; Definição do macrozoneamento para Itaipava e Colonia dos Japoneses;	Amarildo Marcus Polette
Reunião 08 23/11	<b>Revisão</b> Apresentação e revisão final do conteúdo anteriormente discutido	Amarildo
Reunião 09 30/11	<b>Praia Brava</b> Participação do prefeito; Início das discussões sobre o macrozoneamento da Praia Brava	Amarildo Marcus Polette



Reunião 10 07/12	<b>Mobilidade urbana e circulação</b> Apresentação do planejamento e projetos da SPDU para o sistema viário e de circulação de Itajaí; Discussão sobre o tema	Amarildo; Alexandre Gevaerd
Reunião 11 14/12	<b>Praia Brava, Rio do Meio e Canhanduba</b> Discussão das áreas e definição do macrozoneamento;	Amarildo Marcus Polette
Reunião 12 19/12	<b>Sistema de Gestão</b> Apresentação de uma proposta de sistema de gestão do plano diretor baseado em um sistema de indicadores;	Marcus Polette
Reunião 13 25/01/06	<b>Resumo geral</b> Resumo geral das discussões e decisões tomadas pelo NGPD; Apresentação da Leitura técnica e comunitária, bem como o volume contendo os Pactos e propostas definidos pelo NGPD;	Amarildo Marcus Polette

Tabela 16 – Atividades efetivamente desenvolvidas pelo NGPD (elaborado pelo autor a partir de ITAJAÍ, 2006)

Na comparação entre os dois quadros, percebemos que há uma modificação na condução das atividades, na proposta dos temas e na amplitude das discussões. Enquanto na proposta inicial existia a tentativa de trabalhar vários temas construindo uma leitura ampliada sobre a cidade de acordo com diversos pontos de vista, na proposta seguinte, o conteúdo era muito mais pragmático, onde as discussões recaíram diretamente sobre o território municipal, na definição das diretrizes de uso e ocupação de diversos fragmentos da cidade: após discussões preliminares sobre regimento, a definição das diretrizes relacionadas ao tratamento de restrições ambientais e de desenvolvimento econômico, o NGPD iniciou prontamente a discussão do zoneamento, uso e ocupação para cada área da cidade.

Pode-se dizer que o primeiro quadro, tendo em vista a grande amplitude de temas, era de difícil operacionalização, e o segundo, pelo conteúdo das discussões e pela dinâmica das atividades, foi essencialmente pragmático. Entendemos que essa diferenciação entre as duas perspectivas de condução das atividades e a distância entre a metodologia inicialmente proposta e a efetivamente praticada esteve condicionada, sobretudo, pela questão do tempo. Era necessário dar respostas rápidas e gerar produtos, e por isso era necessário otimizar o tempo e os esforços.

As atividades do NGPD se restringiram a reuniões, com exceção de uma saída de campo, realizada no dia 12 de novembro de 2005, da qual participou parte do NGPD e cuja

intenção era conhecer algumas áreas do município que estavam sendo discutidas. Alguns representantes mais ativos do NGPD, no entanto, não se limitaram a essas reuniões e participaram de outras instâncias criadas pelo plano diretor, como o ciclo de palestras, por exemplo.

Assim, podemos compreender que houve, por necessidade imposta, uma priorização dos produtos em detrimento do processo. A resposta do núcleo técnico foi buscar uma alternativa possível, capaz de fazer com que o NGPD discutisse de uma forma territorialmente consistente, as diretrizes de uso e ocupação do solo para o município. Desta forma, criou-se um método, baseado em três etapas: (1) sistematização das informações geradas nas duas primeiras reuniões do NGPD, sobre restrições ambientais e desenvolvimento econômico, que geraram diretrizes de desenvolvimento para a cidade como um todo; (2) cruzamento das informações a três outras apreensões - as estratégias de urbanização, que haviam sido elaboradas pelo corpo técnico da prefeitura, o uso de solo proposto pelo zoneamento que estava em vigor e o uso real do solo; (3) e, a partir do cruzamento das informações dos cinco processos, as diversas áreas da cidade foram divididas entre aquelas onde existia algum tipo de conflito entre as informações colhidas nas cinco instâncias e aquela onde não foram encontrados conflitos algum. A partir das áreas onde foram encontrados conflitos, os técnicos elaboraram um quadro sistemático, reproduzido abaixo:

TABELA DE CONFLITOS						
	LOCALIDADE	ESTRATÉGIAS DE URBANIZAÇÃO	MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	ECONÔMICO	USO DO SOLO ATUAL	USO REAL
1	Imaruí	Expansão do Porto	Indústria Pesqueira e Naval	Serviços	ZIP	Residencial Industrial
2	Murta	Residencial Misto Indústria Pesqueira e Naval (Franja)	Industrial	Serviços	ZIP	Residencial Industrial
3	Salseiros	Serviços do Porto	Industrial	Industrial	ZIP	Serviço Porto/Resd. Industrial
4	Volta de Cima	Exp. Programável (Industrial)	Industrial	Agrupamentos Agrícolas	ZEU*	Agrícolas
5	São Roque	Industrial	Industrial Agrícola	Agrícola	ZEU*	Residencial Agrícola
6	Colônia Japonesa	Industrial	Agrícola	Agrícola	ZEU*	Agrícola
7	Itaipava	Serviços	Serviços Industrial		ZEU	Agrícola
8	Canhanduba	Serviços Diferenciados	Reciclagem/Serviços Apoio ao Presídio	Industrial	ZEU*	Agrícola
9	Praia Brava	Resid. Turístico ZPP	Resid. Mista leve ZPP	Turismo	Residencial	Residencial

Tabela 17 - Conflitos de uso do solo - elaborado pelos técnicos para discussão no NGPD (ITAJAÍ, 2006)

A idéia da metodologia empregada era a de que a função do NGPD deveria ser de discutir esses conflitos e encontrar a melhor alternativa para cada uma das áreas. Nesse quadro estava implícita a compreensão de que os demais espaços da cidade, por não terem sido identificados conflitos, não precisariam mais ser discutidos pelo NGPD e as diretrizes de uso e ocupação seriam automaticamente aprovadas de acordo com as informações que a equipe técnica já dispunha.

Portanto, podemos compreender que a tabela que mostra as reuniões do NGPD (Tabela 4) foi o espelho da metodologia, onde as reuniões se preocuparam em discutir e aprovar essas áreas, algumas demandando mais tempo e outras rapidamente solucionando os conflitos. Conforme podemos aferir, uma a uma, as áreas foram discutidas até definir o macrozoneamento da Praia Brava, discutido na décima primeira reunião, no dia 14 de dezembro de 2005.

Compreendemos que, diante das condicionantes impostas, a equipe técnica conseguiu estabelecer uma metodologia de discussão eficiente, tanto que no decorrer das reuniões ela não chegou a ser questionada e foi compreendida por muitos membros do NGPD como satisfatória. Cabe ressaltar que cada área foi discutida até que o NGPD julgasse suficiente, quando então era feita votação para a escolha, por maioria simples, das alternativas que se colocavam a cada caso. Acreditamos que, esta estrutura aberta de discussão e de condução das atividades e decisões tenham sido os principais motivos que fizeram com que parte dos agentes envolvidos no processo considerasse válida a participação no âmbito do NGPD, em detrimento da restrição da repercussão social nas esferas exteriores.

No âmbito do NGPD houve uma série de discussões, uma série de embates, então, neste sentido, foi bastante participativo, e foram criados alguns instrumentos interessantes para trabalhar a participação. No segundo nível, da idéia de processo participativo, eu acho que foi muito pouco. O tempo foi relativamente curto para discutir fora do âmbito do núcleo gestor. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Na décima segunda reunião, a consultoria apresentou a sugestão de um sistema de gestão para o plano diretor, baseada em indicadores de acompanhamento. Nesse momento, já existia a compreensão de que o processo não estava completo, faltando ao NGPD o

aprofundamento de alguns temas, sobretudo, na utilização dos novos instrumentos de gestão contidos no Estatuto da Cidade e na formalização do projeto de lei: articulavam-se aí os primeiros passos para a contratação da segunda consultoria, da FURB.

Nos dois primeiros meses de 2006, no entanto, a consultoria da UNIVALI continuou trabalhando na finalização dos três volumes exigidos pelo termo de referência do Programa Habitar Brasil/BID: a leitura técnica, a leitura comunitária e os pactos e propostas. Os dois primeiros volumes, que deveriam basear as discussões do NGPD, foram tornados públicos somente neste momento, quando grande parte das discussões do NGPD já haviam ocorrido e quando as diretrizes e o macrozoneamento do município estava finalizado. A UNIVALI encerrou suas atividades, formalmente, na primeira reunião do NGPD de 2006, no dia 25 de janeiro. Nessa reunião foi feita uma revisão das atividades anteriores e apresentados os três volumes elaborados pela consultoria. A relação entre processo, produto e contrato foi uma das críticas feitas pelo coordenador da consultoria da UNIVALI:

(...) nós trabalhamos com um contrato, fizemos um produto. Quando você trabalha com produtos, você trabalha com etapas, ou seja, aqueles trabalhos quadradinhos, então, a participação entra no contrato, um contrato com a sociedade onde o seu trabalho começa aqui e termina ali, e deu. (...) (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Após o encerramento das atividades da consultoria da UNIVALI, o NGPD entrou em estado de latência e o processo de elaboração do plano diretor viveu períodos de indefinição. O ritmo intenso de atividades dos três últimos meses de 2005 e a restrição absoluta de tempo contrastavam com a ausência de iniciativas que perdurou por seis meses. Nesse período, a coordenação do plano buscou alternativas em diversas entidades que pudessem dar respaldo técnico na condução da parte final do plano diretor, como o Instituto Pólis<sup>23</sup>, e o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e a FURB. Dentre as opções, contratou-se a FURB, que iniciou oficialmente seu trabalho com o NGPD na reunião do dia 02 de agosto de 2006. Além da indefinição, outra justificativa para a interrupção ocorrida entre as duas consultorias foi a dificuldade de operacionalizar a contratação da mesma, através do Programa Habitar Brasil/BID.

---

23 O Instituto Pólis é uma organização não governamental de reconhecida atuação. É referência nacional na formulação de estudos, formação e assessoria em políticas sociais e desenvolvimento local.

A viabilização do trabalho da FURB foi semelhante ao que ocorreu com a UNIVALI: os recursos financeiros seriam disponibilizados pelo Programa Habitar Brasil/BID e as atividades da consultoria seriam definidas por um termo de referência que previa a elaboração de produtos e, que neste caso, estavam relacionados à definição da legislação urbanística – projeto de lei do plano diretor - e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Assim surge a proposta de trabalho da consultoria da FURB, resumida na tabela 18:

<b>Data</b>	<b>Duração</b>	<b>Temática</b>	<b>Produto do PD</b>
1ª Reunião <b>02/08</b>	Noite (3 horas)	Aprovação e definição do cronograma	----x----
2ª Reunião <b>26/08</b>	Manhã e tarde (7 horas)	Estatuto da Cidade e Plano Diretor	Lei do Plano
3ª Reunião <b>30/08</b>	Noite (3 horas)	Instrumentos de gestão	Lei de Zoneamento
4ª Reunião <b>06/09</b>	Noite (3 horas)	Instrumentos de gestão	Instrumentos do Estatuto da Cidade
5ª Reunião <b>13/09</b>	Noite (3 horas)	Instrumentos de gestão	Instrumentos do Estatuto da Cidade
6ª Reunião <b>20/09</b>	Noite (3 horas)	Instrumentos de gestão	Código de Edificações
7ª Reunião <b>23/09</b>	----x----	Audiência Pública	----x----
----x----	----x----	Entrega do Projeto de Lei	----x----

Tabela 18 - Proposta de atividades feitas pela FURB (ITAJAÍ, 2006)

A FURB, através do NEUR (Núcleo de Estudos Urbanos), era uma das poucas instituições da região que estava credenciada pelo Ministério das Cidades para a revisão e elaboração de planos diretores participativos. Sua proposta era estruturada através de reuniões onde seriam apresentados e discutidos os instrumentos do Estatuto da Cidade, bem como a forma final do projeto de lei a ser encaminhada para o poder legislativo municipal. Apresentava, portanto, uma estrutura bem amarrada e pragmática, bastante condicionada pelo fator tempo: era necessário entregar o projeto de lei para a câmara de vereadores até o final do mês de setembro de 2006. A metodologia foi apresentada e aprovada pelo NGPD na primeira reunião do dia 02 de agosto de 2005.

Na reunião seguinte, do dia 26 de agosto, a consultoria apresentou um documento contendo uma proposta para o anteprojeto de lei do plano diretor, contendo o macrozoneamento que havia sido definido anteriormente. O anteprojeto foi baseado em um documento analítico e propositivo elaborado pela FURB, que articulou as informações contidas nos três volumes entregues ao final da consultoria da UNIVALI: leitura técnica, leitura comunitária e pactos e proposta. Esse documento foi uma interpretação feita pela

FURB do processo e de seus produtos. Antes de ser apresentado ao NGPD, no entanto, a proposta foi amadurecida pelos técnicos da prefeitura, que sugeriram modificações no conteúdo.

A reunião do dia 26 de agosto, que ocorreu durante dois períodos, foi o momento de capacitação e preparação do NGPD para as discussões e de apresentação preliminar da proposta do anteprojeto.

Assim, as reuniões dos dias 30 de agosto, 06, 13 e 20 de setembro foram de discussão sobre o anteprojeto e articulação aos instrumentos de gestão, sobretudo os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Além dos quatro dias, foi necessária a organização de mais uma reunião, no dia 21 de setembro, para finalizar a discussão e definir o conteúdo preliminar do anteprojeto de lei que seria discutido em audiência pública logo em seguida.

A audiência pública ocorreu no dia 27 de setembro, no auditório da prefeitura municipal, e contou com a presença de cerca de duzentas pessoas. Nessa reunião, foi aprovado o conteúdo final do anteprojeto de lei encaminhado posteriormente à câmara de vereadores. O trâmite de discussão e aprovação no poder legislativo é curto e o conteúdo do anteprojeto é aprovado com mínimas alterações. Em 22 de dezembro de 2006, ou seja, um ano após o que tinha sido inicialmente previsto, é publicada e oficializada a lei complementar número 96/2006 – a lei do plano diretor de Itajaí.

#### **4.3.7 A mobilização social a partir do plano diretor**

Grande parte dos agentes envolvidos no processo que foram ouvidos através de entrevistas e questionários coloca que a participação social no plano diretor de Itajaí deveria ser compreendida de duas formas diferentes: (1) a partir do NGPD, onde houve uma tentativa legítima de partilha do poder e de discussão sobre a cidade; (2) nas demais atividades e iniciativas do plano diretor, onde a mobilização e participação da sociedade local foi restrita.

Internamente o NGPD até conformou um ambiente saudável de discussão, mas a participação social ficou praticamente restrita a isso, fora do ambiente do núcleo gestor não se teve participação e não se teve discussão na sociedade. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

No cronograma inicialmente previsto - apresentado na tabela 07 - existia a idéia de realizar audiências territoriais e temáticas<sup>24</sup> sobre o plano diretor, possibilitando uma descentralização da discussão e a mobilização dos diferentes bairros de Itajaí. Os encontros estavam agendados para ocorrer durante os meses de setembro e outubro. No segundo cronograma - apresentado na tabela 08 - essas audiências foram mantidas, mas transferidas para os meses de outubro e novembro. A estrutura não definia, no entanto, o número de reuniões, os lugares e as formas de mobilização da população.

Na prática, nem as audiências territoriais e nem as temáticas foram realizadas. Somente seis reuniões foram organizadas com segmentos específicos da cidade, conforme consta na tabela 19:

Ordem	Segmento social	Data
01	Conselho de desenvolvimento econômico e empresários	24.10.05
02	Setores da imprensa	24.10.05
03	Câmara de vereadores do município	26.10.05
04	Ex-secretários da SPDU	27.10.05
05	Conselho do Orçamento Participativo e sociedade civil em geral	31.10.05
06	Colegiado municipal (secretários e diretores)	03.11.05

Tabela 19 - Reuniões do plano diretor fora do NGPD

Nessas reuniões era apresentada a estrutura do plano diretor e, posteriormente, aberto espaço para manifestações e considerações da platéia. Elas ocorreram todas, com exceção da quarta reunião, no auditório da prefeitura municipal.

<sup>24</sup> As audiências territoriais tinham o objetivo principal de ampliar a discussão do Plano Diretor, mobilizando e reconhecendo as demandas e expectativas de cada bairro da cidade. As audiências temáticas objetivavam discutir os temas cruciais da cidade, como economia, porto, uso e ocupação do solo, mobilidade, entre outros.

Uma análise dessa estrutura mostra que, das seis reuniões organizadas, apenas uma foi aberta à participação ampliada da sociedade civil – a reunião 05 - e as demais estavam voltadas a segmentos específicos, sobretudo governamentais: três das seis reuniões para segmentos do poder público municipal – câmara de vereadores, ex-secretários da SPDU e colegiado municipal. Das reuniões restantes, uma reuniu os empresários municipais e a outra os segmentos de imprensa.

Compreendemos, portanto, que as ações do poder executivo de mobilização para o plano diretor tiveram a preocupação de repercuti-lo, principalmente, nos órgãos internos da prefeitura e em outros setores específicos da sociedade, como os empresários e a imprensa. O cronograma inicial de dois meses de reuniões territoriais e setoriais ficou restrito a uma semana de atividades e seis reuniões. Uma das justificativas dadas para essa restrição foi que a população estava cansada de reuniões, sobretudo, porque eram sempre as mesmas pessoas que estavam presentes nos encontros.

Nesse momento existia a posição da chefia do poder executivo, de justificar a ausência de outras esferas de participação social, pela suposta articulação do plano diretor ao OP. Segundo essa visão, não era necessário, pois, criar mais canais de participação social porque esta participação social já estava garantida pelo OP, pelo plano diretor escolar e pelo ciclo de palestras. Se as iniciativas do poder público não contribuíram para uma mobilização social nas atividades do plano diretor, tampouco a população de Itajaí reivindicou mais canais de participação.



Figura 13 - A participação social externa ao NGPD (elaborado pelo autor)



Podemos concluir, portanto, que grande parte dos agentes inseridos nas discussões do plano diretor compreende que ele pouco colaborou na modificação da dinâmica participativa local.

Pela ausência de iniciativas de mobilização popular efetiva nas ações do plano diretor e pela restrição da leitura comunitária, percebemos que a participação popular no processo do plano diretor apresentou-se como concessão por parte do poder público que conformou um espaço julgado suficiente para que a participação ocorresse. A falta de iniciativas de contestação e de reivindicações denotam que a sociedade civil local, por sua vez, não se apresentava coletivamente articulada e politicamente atuante. Esse contexto fez com que as decisões e soluções partissem, sempre, do governo em direção à sociedade civil, que permaneceu passiva por não se reconhecer agente importante no processo.

#### **4.4 A participação sem desenho: os avanços e limites da prática participativa no plano diretor de Itajaí**

Apresentadas as linhas gerais do plano diretor de Itajaí, faremos agora um esforço de análise e síntese dos elementos que, segundo a nossa compreensão, foram as principais condicionantes à participação no referido plano. Neste momento procuraremos aproximar nossa análise ao referencial teórico dos dois primeiros capítulos da dissertação. Para isso, utilizaremos ainda as informações colhidas em entrevistas e questionários - com agentes envolvidos no processo - conformando, assim, nossa leitura balizada pela compreensão que os diversos agentes tiveram do processo.

##### **4.4.1 Tempos sociais e tempos políticos: a centralidade do prazo e a marginalização da participação no Plano Diretor de Itajaí**

No processo de mutação no campo do planejamento urbano, apresentado no primeiro capítulo, pudemos perceber que a inserção da participação social nos processos decisórios foi colocada como o elemento central que diferencia a prática atual do planejamento e gestão da cidade. A essa dinâmica democrática foi repassada a responsabilidade por equilibrar a relação de forças no interior da sociedade civil e, assim,

tornar socialmente mais justas as ações do poder público, os processos políticos e de tomada de decisão em relação ao desenvolvimento da cidade.

A partir da concepção de participação social que apresentamos no segundo capítulo – através de conceitos-chave como esfera pública, sociedade civil e Estado, movimentos populares e associativismo civil, democracia e cidadania, como também através de conceitos que abordavam qualitativamente a participação social - pudemos compreender que a democratização é um processo complexo, dada a heterogeneidade política e ideológica da sociedade, as condicionantes estruturais que se impõem e a multiplicidade de interesses conflitantes.

Em Itajaí, as atividades do plano diretor ao serem condicionadas a um cronograma de seis meses negam o tempo necessário para o amadurecimento de processos que pudessem dar conta da complexidade e multiplicidade, em prol da busca por produtos. Os técnicos do planejamento, em meio ao dilema da participação x tempo x produtos, são obrigados a introduzir uma metodologia pragmática, o que acabou restringindo a repercussão das ações do plano diretor, conforme nos coloca LACAZE (1993):

Os métodos participativos quando são conduzidos com uma vontade real de “participar do jogo”, essas condutas são, necessariamente, aleatórias. Se seu resultado pudesse ser conhecido de antemão em seu conteúdo ou em sua duração, elas perderiam de fato o essencial do que as qualifica. (LACAZE, 1993:20)

Neste sentido, acreditamos que ao impor um calendário inicialmente restrito para a conformação da leitura comunitária e leitura técnica, bem como para a definição do macrozoneamento e das diretrizes de desenvolvimento no âmbito do NGPD, para depois relegar as atividades do plano diretor a um longo período de latência, o chefe do poder executivo tinha um firme propósito de manter limitado e sobre controle o processo de participação e discussão sobre a cidade.

Compreendemos, portanto, que as atitudes do poder executivo ocultaram um modo peculiar de “pensar” a cidade, onde os processos sociais, complexos e gradativos são reduzidos ao tempo político-eleitoral e de controle instrumental. Essa compreensão de política não é exclusiva do poder executivo de Itajaí, mas está também fortemente enraizada na forma como se estrutura a sociedade brasileira: torna-se cada vez mais intensa a

contradição entre o tempo necessário para as reformas e mudanças qualitativas da sociedade – os tempos sociais - e o tempo político, especialmente o tempo ditado pelo ciclo eleitoral.

Para compreender a lógica de estruturação do tempo político-eleitoral é preciso analisar os processos eleitorais. As eleições para cargos executivos e legislativos, estaduais e federais, ocorrem a cada quatro anos, o mesmo ocorre para os cargos do executivo e legislativo municipal. No entanto estas eleições são intercaladas, ou seja, a cada dois anos ocorre eleição em algum dos três níveis de governo. Os processos não são autônomos e existe uma articulação intensa e uma constante dinâmica na correlação de poder e influências entre os milhares de candidatos, partidos e campanhas: cada vitória e derrota eleitoral, cada aproximação e afastamento entre forças políticas e coalizão de partidos é significativa e cuidadosamente estudada e conduzida pelos agentes políticos. Essa estrutura política implica, em suma, na seguinte estrutura de governo:

(...) cada governante tem apenas o primeiro e o terceiro ano de mandato para atuar com independência relativa dos movimentos político-eleitorais movimentos sempre associados a concessões, recuos, negociações e, eventualmente, alterações na composição dos próprios governos. (SOARES, 2007)

Acreditamos que o raciocínio do chefe do poder executivo municipal de Itajaí ao confinar a participação no plano diretor ao primeiro ano da nova administração reproduziu *ipsis litteris* a lógica de estruturação dos processos político-eleitorais, onde a lógica da manutenção ou de conquista do poder político impossibilita o investimento necessário - de tempo, de atenção, de recursos e de estrutura - para inscrever mudanças mais ambiciosas e estruturais.

(...) num contexto assim volátil e instável é compreensível que sofram constantes desgastes, riscos de esvaziamento e pressões desestabilizadoras aquelas políticas públicas que exijam tempo de maturação mais longo, acúmulo gradual, persistência e alterações profundas. Além disso, do ponto de vista dos cálculos individuais, é compreensível – ainda que seja lamentável - que os governantes tendam a preferir os benefícios de ações espetaculares e superficiais, de natureza emergencial, cujos efeitos sejam sensíveis, ainda que inconsistentes e não-sustentáveis, aos custos dos investimentos de médio e longo prazos, cujos resultados são menos palpáveis, de imediato, e cujas reações corporativas sejam mais pronunciadas. (SOARES, 2007)

Assim, o processo político para a definição dos representantes do poder executivo e legislativo perde o vínculo e o comprometimento necessário para com os seus representados, e o jogo político se restringe aos cálculos eleitorais, a busca e manutenção do poder, a articulação de coalizões, a domesticação dos conflitos e a manipulação da opinião pública.

Compreendemos, portanto, que as atitudes do poder executivo ocultaram um modo peculiar de “pensar” a cidade, onde os processos sociais, complexos e gradativos, são reduzidos ao tempo e à lógica político-eleitoral. Se antes os planos diretores eram instrumentos indispensáveis porque possuíam a ciência e a razão como base para as soluções apresentadas, agora a participação social e a democratização do planejamento será o elemento dinamizador das mudanças reivindicadas, ou seja, muda-se o discurso e os instrumentos, mas a lógica dos processos permanece a mesma.

Neste sentido, participação social - utilizando uma expressão trazida por VILLAÇA (2005) - se apresenta como uma “cortina de fumaça”, cuja utilidade é camuflar e dissimular outras intencionalidades que não teriam sustentação se levadas à discussão pública.

Acho que as estratégias não foram adequadas, porque na prefeitura, o poder público executivo não estava interessado em discutir a cidade naquele momento, ele estava mais interessado em ter um produto, em um prazo “x”, porque a questão do prazo era importante e tudo foi correndo em função de um prazo, na busca de um produto e não de um processo que deveria ter sido pensado. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

A leitura pode ser confirmada ainda através das informações obtidas em entrevistas e questionários realizados com os membros do NGPD, os técnicos da prefeitura e da consultoria contratada. De uma forma geral - mesmo no âmbito do NGPD – que questionam as atividades desenvolvidas no plano diretor, como consta na tabela 20:

Satisfatório	Razoável	Insatisfatório	Sem base	
40,90%	54,55%	4,55%	0,00%	<b>Metodologia Geral do Plano Diretor</b>
13,63%	18,18%	68,18%	0,00%	<b>Cronograma de atividades</b>
31,82%	63,64%	4,55%	0,00%	<b>Pautas e temas das reuniões</b>
31,82%	63,64%	4,55%	0,00%	<b>Amadurecimento das discussões</b>
22,73%	59,09%	18,18%	0,00%	<b>Quantidade e frequência das reuniões</b>
45,45%	50,00%	4,55%	0,00%	<b>Condução dos trabalhos e atividades</b>

Tabela 20 - Resultado das entrevistas e questionários aplicados em relação ao processo do PD de Itajaí (elaborado pelo autor)

Percebemos que os agentes inseridos no processo colocam restrições à metodologia aplicada, qualificando grande parte dos aspectos questionados como “razoável”. Apenas no quesito “condução dos trabalhos e atividades” é que houve um empate técnico entre os valores satisfatório e razoável; e no quesito “cronograma de atividades” onde grande parte dos agentes entrevistados qualificou como “insatisfatório”. Como as entrevistas e questionários se restringiram aos agentes envolvidos no processo de elaboração, é presumível que os resultados fossem ainda mais negativos caso a pesquisa tivesse abarcado também a compreensão daqueles que não fizeram parte das atividades.

As figuras acima mostram que, excetuando-se a SPDU, que foi a secretaria que conduziu o processo, todas as demais instâncias do poder público municipal tiveram uma participação entre razoável e insatisfatória, com destaque para o poder executivo. Concluímos, com isso, que o plano diretor de Itajaí ficou circunscrito aos domínios da pasta da SPDU e que a integração intra-institucional não existiu, ou se existiu foi muito precária. O plano diretor não foi efetivamente um plano de governo, no sentido de ser articulador e mobilizador das forças políticas municipais e das diversas instâncias do poder público, ao contrário, ele se manteve - como sempre ocorreu em Itajaí - como uma política setorial e de importância secundária.

O poder legislativo se colocou de uma forma totalmente neutra nesse processo, sem uma participação efetiva (...) a mim surpreendeu a benevolência que eles tiveram, a neutralidade, a falta de visão inclusive de entendimento da cidade, o que representa bem o papel do legislativo, ou seja, do vereador dentro do município, de fazer um trabalho muito mais atuante do ponto de vista social, de conseguir coisas para alguns setores da sociedade do que pensar na sociedade como um todo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

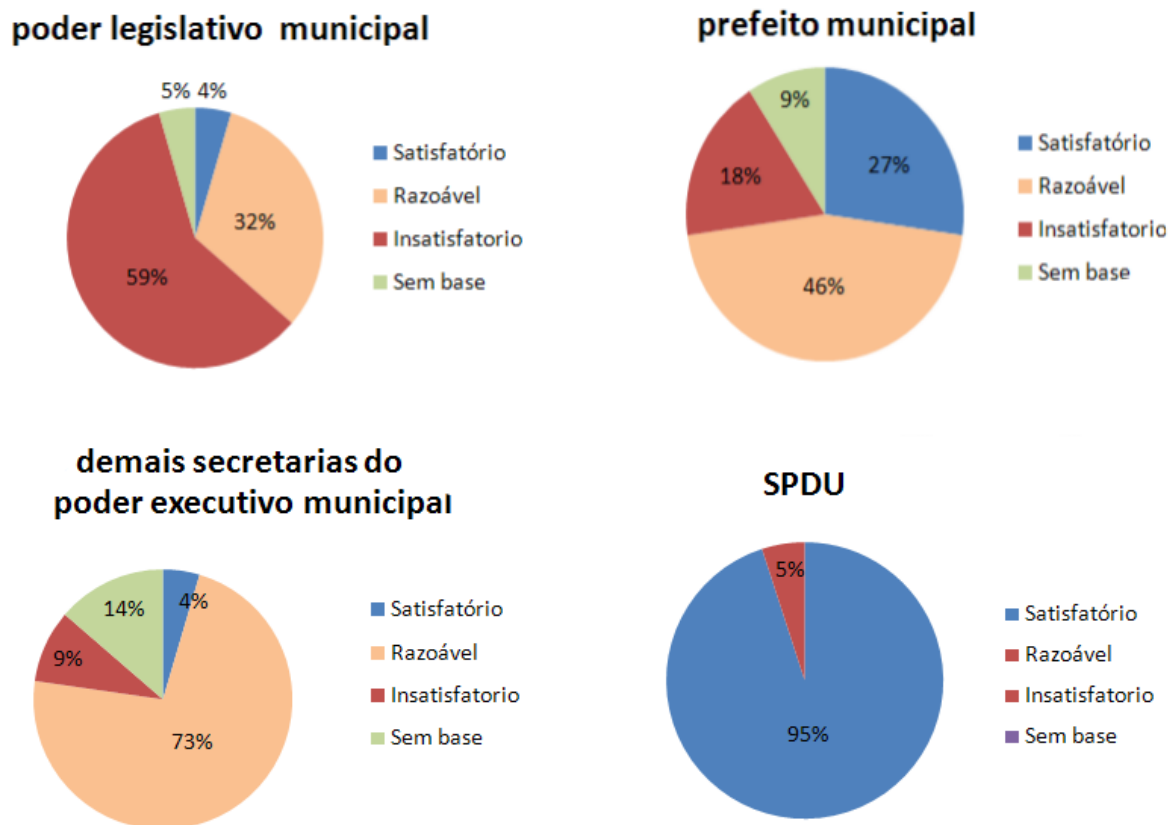


Figura 14 - Atuação e comprometimento dos diversos atores com o plano diretor de Itajaí

Neste sentido, podemos compreender que as restrições de tempo, de vontade política e de apoio institucional, sobretudo do núcleo central do poder executivo e legislativo, comprometeram o processo, fazendo com que - apesar da iniciativa pioneira de discussão através de um núcleo gestor representativo e deliberativo - as ações do plano diretor tivessem uma repercussão social bastante restrita. No plano diretor de Itajaí a prioridade do prazo e dos produtos causou uma conseqüente marginalização da participação social.

#### 4.4.2 Tecnocracia, alienação política e participação social

A politização e democratização do planejamento urbano, aspectos perseguidos pelo ideário da reforma urbana e formalizados pelo Estatuto da Cidade, provocaram profundas modificações na prática profissional dos agentes envolvidos com a gestão e desenvolvimento das cidades no Brasil.

Não sem conflitos, essa modificação ocorreu nas diversas etapas do planejamento, desde a concepção até os métodos e procedimentos necessários para a sua operacionalização. Como vimos no primeiro capítulo, muitos autores, entre eles SOUZA (2005 e 2007) e RONIK (1997), colocam como marca desse novo momento a superação dos modelos urbanísticos rígidos de referência, essência das formas de planejamento até então praticadas. Transcende-se a concepção de cidade enquanto simples localização de usos (comércio, indústria, por exemplo), e se passa a pensá-la como palco de articulação de uma complexa e diversa estrutura social, de ações e intencionalidades acumuladas com o passar dos tempos.

A suposta neutralidade do planejamento tradicional-tecnocrático praticado no país, a partir da década de 70, é substituída por uma concepção de planejamento baseada na participação e na politização do urbano, que, academicamente, implicou no amadurecimento de estudos com o propósito aprofundar a discussão da teoria e da prática participativa dentro das políticas públicas em planejamento urbano.

Neste processo, o papel do planejador não seria mais o de impor suas soluções e concepções, antes sim mapear os conflitos existentes, identificar as faltas, propor alternativas, para que a população encontrasse, ela mesma, as melhores soluções. O técnico passa a não ser mais o centro das discussões, passa a não ocupar o mesmo espaço privilegiado, passa a não ter mais em suas mãos as respostas certas para os problemas da cidade, antes disso, ele se torna elemento facilitador do processo. A gestão e o planejamento da cidade, antes restritos a um grupo de técnicos, passa agora ao debate público, o que significa a compreensão do planejamento como elemento de caráter necessariamente processual.

No caso de Itajaí, apesar das condicionantes gerais - sobretudo o cronograma e a repercussão do plano - serem definidas pelas instâncias superiores do poder executivo, a metodologia empregada e as atividades desenvolvidas foram soluções encontradas pelo corpo técnico.

A falta de modelos de referência e de diretrizes menos genéricas para a condução do processo participativo dificultou o seu desenvolvimento, já que os próprios técnicos responsáveis pela condução estavam construindo organicamente a metodologia de trabalho,

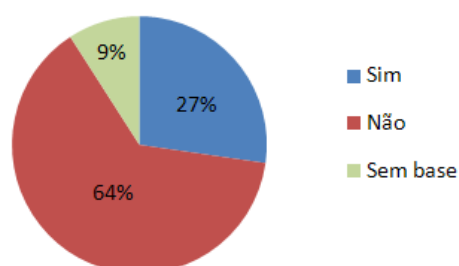
de acordo com as situações e condicionantes impostas. Esse aspecto orgânico do processo, que tem seu viés positivo, pois proporciona respostas mais condizentes com a realidade local, dificultou a dinâmica das atividades por atribuir caráter incerto a determinadas ações, desgastando a imagem e a atuação dos técnicos, comprometendo parte do tempo disponível e, em determinados momentos, colocando em dúvida a legitimidade das ações.

A atuação dos técnicos envolvidos com o desenvolvimento do plano diretor em Itajaí ocorreu em duas frentes principais: na condução do processo, ou seja, na definição da metodologia e na articulação e operacionalização das frentes de trabalho que existiam no plano diretor; e na elaboração de documentos e informações de conteúdo técnico, que serviriam de base para as discussões nas diversas atividades do plano diretor principalmente no âmbito do NGPD.

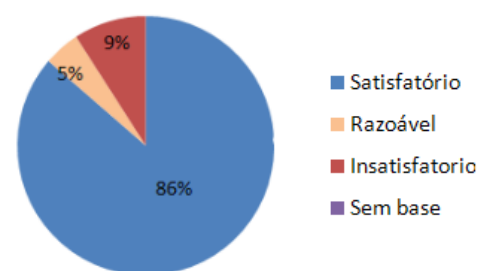
Nas duas frentes de trabalho, houve uma articulação muito grande entre os técnicos das consultorias contratadas e da prefeitura, ficando difícil limitar claramente onde terminava o trabalho de um e começava o do outro. A definição da metodologia e das atividades desenvolvidas em cada etapa do plano diretor era, no entanto, discutida e definida mais em nível da coordenação, em conversas entre os coordenadores das consultorias e do plano diretor. A iniciativa do poder público de contratar a consultoria da UNIVALI e da FURB para conduzir as duas etapas de elaboração do plano foi bem compreendida e considerada necessária pelos atores entrevistados, conforme a figura 15:



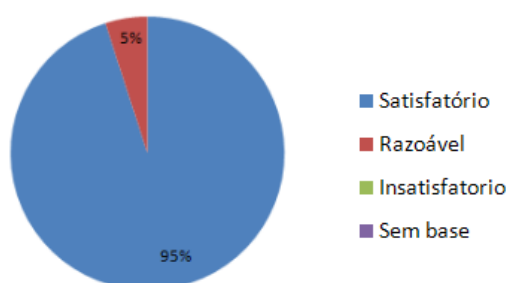
O conhecimento dos técnicos da prefeitura é suficiente para a elaboração do PD?



**Atuação da consultoria da FURB**



**Atuação dos técnicos da prefeitura**



**Atuação da consultoria da UNIVALI**

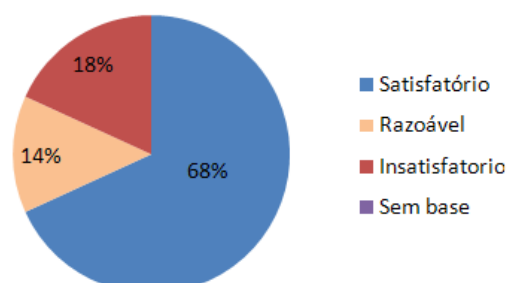


Figura 15 - Compreensão dos agentes em relação a atuação dos técnicos no processo do PD (elaborado pelo autor)

O gráfico mostra que tanto a atuação da FURB quanto a atuação da UNIVALI e, principalmente, a atuação dos técnicos da prefeitura foram amplamente satisfatórias no processo. A atuação da UNIVALI, no entanto, foi um pouco mais criticada. Sugerimos que essa compreensão mais crítica em relação à atuação da UNIVALI deva-se ao fato de que os meses iniciais de elaboração do plano e de atuação do NGPD foram mais tensos e complicados, tendo em vista que a metodologia ainda estava sendo amadurecida.

A partir desses dados, compreendemos que apesar dos técnicos inseridos no plano diretor, em sua maioria, não terem formação acadêmica e prática profissional voltada para a atuação em processos participativos – o quadro técnico tanto das consultorias quanto da prefeitura era na maior parte formado por jovens profissionais recém-egressos das universidades - a atuação dos técnicos não foi contestada pelos demais agentes ouvidos na presente pesquisa. As maiores críticas foram destinadas às decisões políticas que condicionaram a atuação dos técnicos e não, especificamente, a atuação dos técnicos.

A segunda frente de trabalho para a elaboração de materiais para o embasamento técnico das discussões concentrou-se em três atividades principais: a elaboração de um documento extensivo da situação do município em seus aspectos sócio-espaciais – a leitura técnica; a confecção de mapas temáticos; e a elaboração de materiais – apresentações, perspectivas, dados e informações em geral – que serviam de base para discussão nas reuniões do NGPD.

O documento contendo a leitura técnica reproduziu, em seu conteúdo, as formas anteriores de leitura da realidade municipal, reduzindo-a a um “diagnóstico” composto por fragmentos temáticos dimensionados quantitativamente por números e porcentagens. Apesar de serem ferramentas importantes na compreensão da situação sócio-espacial do município, a leitura técnica para servir de base para as discussões do plano diretor - segundo a compreensão das orientações do Ministério das Cidades - não poderia prescindir da colaboração dos técnicos do planejamento que deveriam agregar aspectos de caráter qualitativo à leitura da cidade: a leitura da qualidade espacial, dos potenciais inexplorados, das deficiências, das vocações urbanas, de possíveis partidos urbanísticos, de alternativas para a busca da justiça social e da qualidade de vida. Esse deveria ser o conteúdo principal da leitura técnica e a base para a definição dos pressupostos do plano diretor.

A experiência de Itajaí demonstra que, em alguns aspectos, a atuação dos técnicos no novo desenho participativo do planejamento urbano, foi mal compreendida por alguns profissionais do planejamento que, por formação, acabaram reproduzindo as tradicionais formas de atuação do pensamento tecnocrático, na tentativa de manter sobre seu domínio as respostas aos problemas da cidade. Acreditamos que descoladas das novas práticas profissionais requeridas pelos processos participativos, muitas escolas continuam formando técnicos do planejamento nos moldes do modelo tecnocrático, provendo-lhes os mesmos instrumentos de análise e intervenção até então utilizados. Esses instrumentos tradicionais, apesar de importantes, têm se mostrado insuficientes, replicando o despreparo dos técnicos em lidar com processos de participação social.

Acreditamos que o novo desenho do planejamento urbano no Brasil, mais do que soluções técnicas ótimas e metodologias rígidas, requer a transposição do modelo hierárquico em favor de um planejamento negociado e, conseqüentemente, o abandono das

metodologias bem sedimentadas, dos papéis e produtos bem definidos em nome de um modelo revelador de conflitos e consumidor de tempo.

Neste sentido, a experiência do plano diretor de Itajaí nos revela que a atuação dos técnicos do plano diretor de Itajaí esteve fragilizada em alguns momentos e, em certos aspectos essenciais do processo, acabou reproduzindo uma forma centralizadora e hierárquica de conceber o planejamento da cidade, fazendo com que as discussões sobre a cidade se restringissem a determinados instrumentos de planejamento.

Podemos citar como exemplos dessa fragilidade: a leitura técnica, pelo conteúdo restrito e a falta de utilidade objetiva; o mapeamento temático, que se preocupou mais com o instrumento em si do que com as análises e discussões que ele poderia promover; a metodologia das reuniões do NGPD que esteve na maior parte do tempo preocupada em definir o macrozoneamento para fragmentos do território municipal, sem a articulação destes fragmentos e da cidade de uma forma geral.

Se por um lado essas fragilidades estiveram condicionadas por determinações externas ao corpo técnico – como a vontade política, o tempo disponibilizado, a infraestrutura, o apoio institucional – por outro lado também com certa limitação dos técnicos de atuar na nova estrutura do planejamento urbano. Compreendemos que ainda persiste enraizada no imaginário técnico uma compreensão baseada nos referenciais trazidos pelo urbanismo modernista e funcionalista, fundamentada na supremacia do conhecimento técnico e na utilização de exaustivos levantamentos quantitativos com a melhor forma de representar a realidade.

Acreditamos que os maiores desafios aos profissionais do planejamento, a partir da nova estrutura, são os seguintes: a adequada formação acadêmica para lidar com os complexos processos participativos; e a indispensável aproximação do saber técnico (e de todo o seu aparato procedimental e linguagem específica) do saber comum.

Assim, a falta de apoio institucional e de tempo necessário para o surgimento e amadurecimento de idéias e alternativas que possibilitassem ampliar a participação social no plano diretor, fez com que técnicos reproduzissem, em muitos aspectos, as formas tecnocráticas e centralizadoras de conceber a cidade e o seu planejamento.

Compreendemos que o saber técnico competente não conseguiu vencer ainda a barreira de tornar-se compreensível à maior parte da população, mantendo-se ainda como uma linguagem hermética, feita por técnicos e para técnicos.

Por outro lado, é importante ressaltar que a dificuldade de condução de processos participativos passou a fazer parte da agenda profissional dos técnicos da prefeitura e das consultorias. Esses técnicos que inicialmente sentiram-se desorientados frente à falta de referenciais - e como resposta reproduziram antigas formas de atuação - tendem, aos poucos, a estruturar alternativas, consolidar novas práticas e construir novos referenciais que possibilitem a consolidação de metodologias – não mais as rígidas metodologias tradicionais – mais adequadas, dinâmicas e flexíveis, necessárias para vencer os obstáculos que se impõem à inserção da participação social.

Destacamos, portanto, dois aspectos essenciais que condicionaram a atuação dos técnicos no plano diretor de Itajaí: (1) a falta da formação acadêmica e experiência profissional para lidar com processos participativos acabou direcionando, em determinados aspectos, a reprodução de fórmulas tradicionais de atuação; (2) a atuação dos técnicos, mesmo aqueles mais politizados e progressistas, ainda estava amplamente condicionada pela estrutura política e hierárquica de poder de Estado, onde as decisões são tomadas em instâncias superiores, que estão mais comprometidas com a lógica dos tempos político-eleitorais do que com o tempo necessário para o amadurecimento de processos sociais.

(...) por mais que nós pensássemos em fazê-lo de uma forma participativa, ele continuou sendo centralizador e tecnocrático. Centralizador porque todas as ações partiam da prefeitura, partiam dos secretários (...) Isso foi bem claro no processo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Entendemos que é amplamente compreensível o estranhamento e permanente embate que os técnicos tiveram na elaboração do plano diretor de Itajaí. A nova visão de planejamento urbano disseminado pelo Estatuto da Cidade consiste em um processo de quebra de referenciais, da ausência de respostas prontas e do desaparecimento das certezas, conforme CHALAS (2001). Esse contexto faz com que os técnicos do planejamento procurem restabelecer novos referenciais e, principalmente, reconstruir novos modos de atuação profissional, o que requer tempo e disposição para o enfrentamento.

Na nova perspectiva, fazer planejamento urbano significa saber negociar, aceitar as incertezas, desconstruir portos seguros e compreender o conflito e os interesses como a essência do planejamento e da gestão da cidade. Esse raciocínio reproduz um dos principais argumentos que justificam a presente pesquisa: a tentativa de diálogo entre as experiências recentes de elaboração de planos diretores deve buscar a confirmação de novos pontos pacíficos e a verificação de métodos e ações que sirvam de reflexão para a construção de referenciais para os processos participativos. Em outro sentido, compreendemos que o diálogo entre as experiências pode ajudar também na formação de referenciais para uma nova prática profissional que está sendo requerida para os técnicos do planejamento. Serão estes espaços, gradualmente construídos, que orientarão os caminhos pelos quais deverão trilhar o planejamento urbano nesta sua nova estrutura, agora politizada e democrática.

#### **4.4.3 Representatividade e legitimidade do NGPD**

Na visão de grande parte dos agentes envolvidos no processo, a possibilidade de reunir membros de diversos segmentos sociais que discutissem e definissem a melhor forma para o desenvolvimento da cidade, foi uma tentativa de partilha de poder por parte do Estado.

A estrutura pensada para o NGPD se assemelha ao modelo dos conselhos gestores existentes nas diversas áreas da administração municipal, onde a participação ocorre por intermédio da representação. A estrutura de representação é o resultado de um extenso repertório de experiências de introdução da participação em processos de tomada de decisão de políticas públicas, ou seja, da institucionalização da participação, ocorrida no Brasil, sobretudo nas duas últimas décadas.

As experiências de institucionalização da participação apresentam, no entanto, um grande número de obstáculos e limites na capacidade dessas instâncias em promover alterações significativas na qualificação da democracia e da participação social. Esses obstáculos estiveram muito fortemente presentes no NGPD em Itajaí.

A concepção do NGPD está pautada primeiramente na idéia de divisão equitativa do espaço disponibilizado para a sociedade civil e poder público. No âmbito do poder público, a

divisão da representatividade ocorre entre as instituições governamentais das três esferas de governo, com clara preponderância numérica para a esfera municipal. Na sociedade civil a representatividade do NGPD se baseia na idéia de participação coletiva, através da representação de organizações existentes. Como vimos anteriormente, a relação entre paridade e representatividade pode ser questionada.

Assim como os conselhos gestores, o NGPD apresenta um caráter decisório e atribuições legalmente estabelecidas. Além disso, ele foi concebido para ser uma instância pública de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, buscando ampliar a participação dos segmentos tradicionalmente marginalizados no acesso ao aparelho de Estado.

A composição da representatividade do NGPD foi um verdadeiro quebra-cabeça, equacionado pelo poder público, que buscou conciliar, dentre uma diversidade muito grande de segmentos sociais, aqueles que ele julgava mais importantes e representativos. E ao NGPD foi dado o caráter deliberativo.

A condição deliberativa do NGPD merece, no entanto, uma análise cuidadosa, já que representa uma nova estrutura institucional, agregando componentes de democratização e valorização da participação social no processo de construção das políticas públicas. Neste sentido, o NGPD, por apresentar um caráter deliberativo, configurou-se como o espaço legítimo de participação dos diversos segmentos sociais e de suas demandas. Tornou-se, portanto, o espaço primário de discussão e negociação entre a sociedade civil - seus diversos segmentos - e o Estado.

O NGPD em Itajaí assume, portanto, uma posição de destaque, já que grande parte das expectativas de participação social na discussão sobre o planejamento da cidade foram limitadas a sua estrutura.

Então eu diria que a principal diferença foi este desenho participativo porque, por mais que a gente critique esta participação, desta vez teve ali um comitê que se reunia e discutia as tomadas de decisões. Foi um pouco melhor do que das outras vezes quando o plano diretor saia exclusivamente dos gabinetes. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Compreendemos, no entanto, que além da importância formal conferida ao NGPD, sua atuação precisa ser investigada, avaliando a repercussão dos debates e decisões, a metodologia de trabalho, a atuação de seus membros e o funcionamento interno, possibilitando assim averiguar quais foram os limites na definição de uma esfera efetivamente pública e representativa da sociedade local. Primeiramente, cabe fazer menção à importância e receptividade que o NGPD - e sua condição deliberativa - alcançou entre os agentes inseridos no processo, que podemos verificar a partir da figura 16:

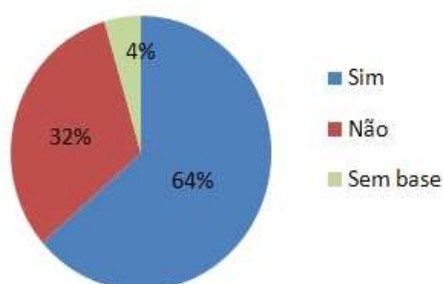


Figura 16 - Compreensão dos agentes envolvidos no PD em relação ao NGPD (elaborado pelo autor)

Para esses atores, a existência de um NGPD e a sua condição deliberativa demonstra que houve uma tentativa de partilha de poder, o que foi considerado como o grande avanço do novo plano diretor de Itajaí.

Outro aspecto a ser analisado em relação ao NGPD é saber se ele foi representativo da estrutura social local. A representatividade, no NGPD, pode ser compreendida em dois níveis diferentes: (1) se a conformação do NGPD, através das instituições inseridas, considerou a diversidade dos segmentos sociais presentes em Itajaí; (2) se os membros que foram indicados a atuarem efetivamente como representantes de sua instituição. A figura 17 apresenta a compreensão de parte dos agentes envolvidos em relação a estas duas dimensões da representação:

O NGPD representou a diversidade da sociedade de Itajaí?



Os membros do NGPD atuaram efetivamente como representantes?

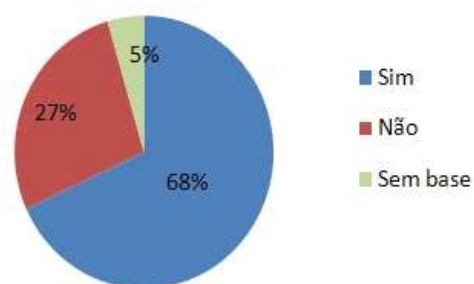


Figura 17 - A representatividade do NGPD (elaborado pelo autor)

Para analisar as informações contidas na figura acima, devemos considerar que apenas os agentes inseridos no processo foram entrevistados, o que causa uma grande distorção das informações em relação à realidade da representatividade do NGPD. Destaca-se, no entanto, que mesmo na compreensão dos membros de instituições representadas, parcela significativa – cerca de 1/3 – considera que o NGPD não foi representativo da diversidade dos segmentos sociais locais e que 1/4 dos membros do NGPD acreditam que estes membros não atuaram efetivamente como representantes.

Admitindo que a representatividade do NGPD estivesse garantida a partir da proposta formulada pelo poder executivo municipal, podemos questionar esta representatividade abordando aspectos mais facilmente quantificáveis do processo, como a análise simples do quórum das reuniões e da quantidade de presença de cada membro nas reuniões do NGPD.

**Quantidade de membros presentes nas reuniões do NGPD**



**Quantidade de presenças de cada membro nas reuniões do NGPD**



Figura 18 - Presença dos membros nas reuniões do NGPD (elaborado pelo autor)



As duas figuras mostram, em suma, a mesma informação: as reuniões do NGPD contaram com um número bastante restrito dos membros e, conseqüentemente, de instituições. Concluimos, portanto, que mesmo se a representatividade do NGPD estivesse garantida pela estrutura proposta pelo poder executivo, ela não teria se efetivado pelo baixo comprometimento dos membros escolhidos para com o processo de elaboração do plano diretor. O primeiro gráfico mostra que 70% das reuniões contaram com um quórum de menos de 50% do total de membros<sup>25</sup>. O segundo gráfico mostra que 65% dos membros NGPD estiveram presentes a menos de 50% do total de reuniões<sup>26</sup>, sendo que consideráveis 35% dos membros participaram no máximo de três reuniões, ou seja, cerca de 15% das reuniões.

Essa situação permanece quando separamos a análise entre membros governamentais e não-governamentais do NGPD, como podemos verificar na figura 19:

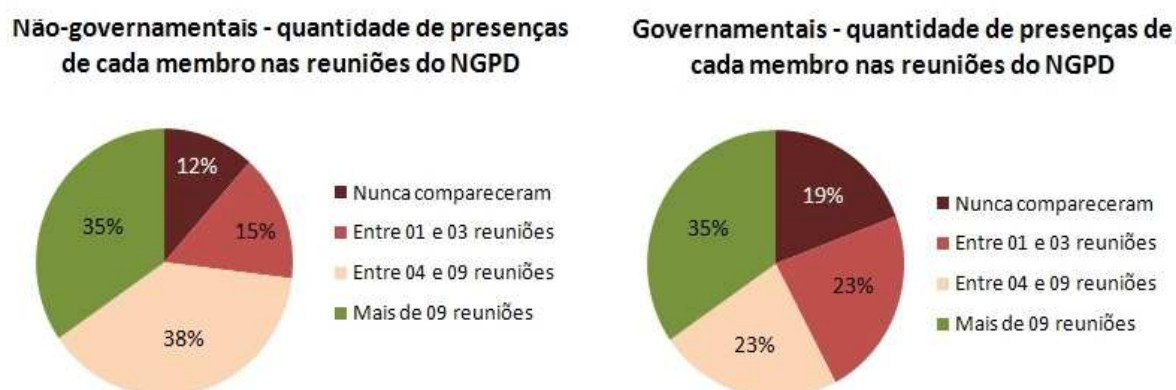


Figura 19 - Quantidade de presenças de cada membro nas reuniões do NGPD (elaborado pelo autor)

Esse levantamento nos leva a concluir que, por mais que a estrutura de representatividade proposta pelo poder executivo estivesse adequada, que a metodologia de trabalho estivesse correta e as discussões e decisões tenham sido suficientemente amadurecidas, dificilmente o NGPD poderia ser considerado uma instância de participação legítima, já que grande parte dos segmentos da sociedade, mesmo quanto contemplados com vagas, estiveram ausentes dos processos decisórios.

<sup>25</sup> O NGPD segundo decreto municipal, era formado por 52 membros, sendo dividido paritariamente entre governamentais e não-governamentais.

<sup>26</sup> Segundo levantamento da SPDU, no âmbito do NGPD foram realizadas 18 reuniões até a audiência pública de entrega do produto final das discussões, ocorrida no dia 29 de setembro de 2006.

Podemos analisar, no entanto, mais profundamente a atuação do NGPD para compreender os limites de sua representatividade e, neste sentido, voltamos a questionar a sua composição. Segundo a nossa compreensão, a divisão paritária entre representantes governamentais e não-governamentais, antes de garantir uma equidade de forças no interior do NGPD, parece trabalhar no sentido inverso, confirmando uma supremacia do poder público e, principalmente, do poder executivo em relação às demais instâncias e instituições representadas no NGPD. Aferimos isso a partir da figura abaixo que apresenta a composição da parte governamental do NGPD na figura 20:

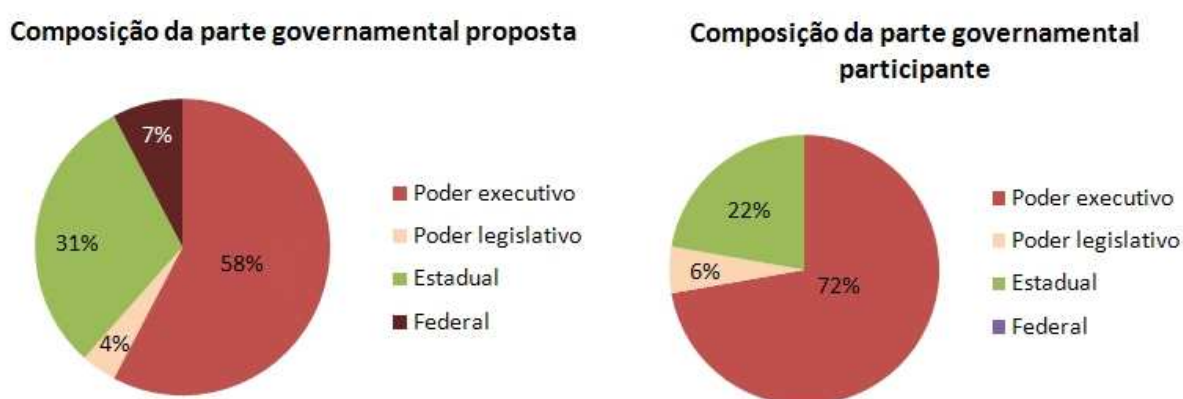


Figura 20 - Composição da parte governamental do NGPD

O primeiro gráfico mostra a supremacia do poder executivo municipal em relação aos demais. Situação que fica ainda mais desigual no segundo gráfico, quando foram excluídas as entidades governamentais que, apesar de contempladas, não participaram de nenhuma reunião do NGPD. Se retomarmos a idéia de que o Estado, e mais sensivelmente o poder público local, longe de ser uma estrutura neutra, é o resultado de um complexo jogo e articulação de forças sociais, onde a estrutura de Estado geralmente ratifica os interesses das classes ou segmentos sociais hegemônicos, perceberemos que o prevailecimento do poder executivo na composição do NGPD é uma forma de condicionar e manter sobre controle os processos de tomada de decisão em seu âmbito.

Mesmo o poder executivo municipal sendo composto por uma grande diversidade de agentes, órgãos e, conseqüentemente, de interesses, sua estrutura apresenta uma hierarquia muito clara que concentra na administração municipal a responsabilidade por definir os interesses e as posições tomadas por suas instituições e representantes. Em

relação às demais esferas de governo, as duas cadeiras reservadas ao poder público federal não foram ocupadas e, das oito vagas destinadas ao poder público estadual, apenas quatro foram efetivamente preenchidas.

(...) é uma tese minha, que a paridade não garante um processo participativo, por quê? Porque a sociedade civil é muito heterogênea. O mercado é sociedade civil também, assim como os diversos movimentos sociais, e por aí vai uma diversidade de setores que tem seus interesses distintos. O poder público, por sua vez, é homogêneo, especialmente quando existe uma ordem que diz o seguinte “façam isso”, então quer dizer, em uma relação dez a dez, dez votos estão sempre com uma posição, que é a que o governo defende, e as outras dez vão depender de uma condição de ter ou não um acordo entre as entidades. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Além do questionamento da paridade, outros aspectos levantados pelos agentes entrevistados evidenciam a existência de outras limitações na atuação dos membros do NGPD, conforme o gráfico seguinte:

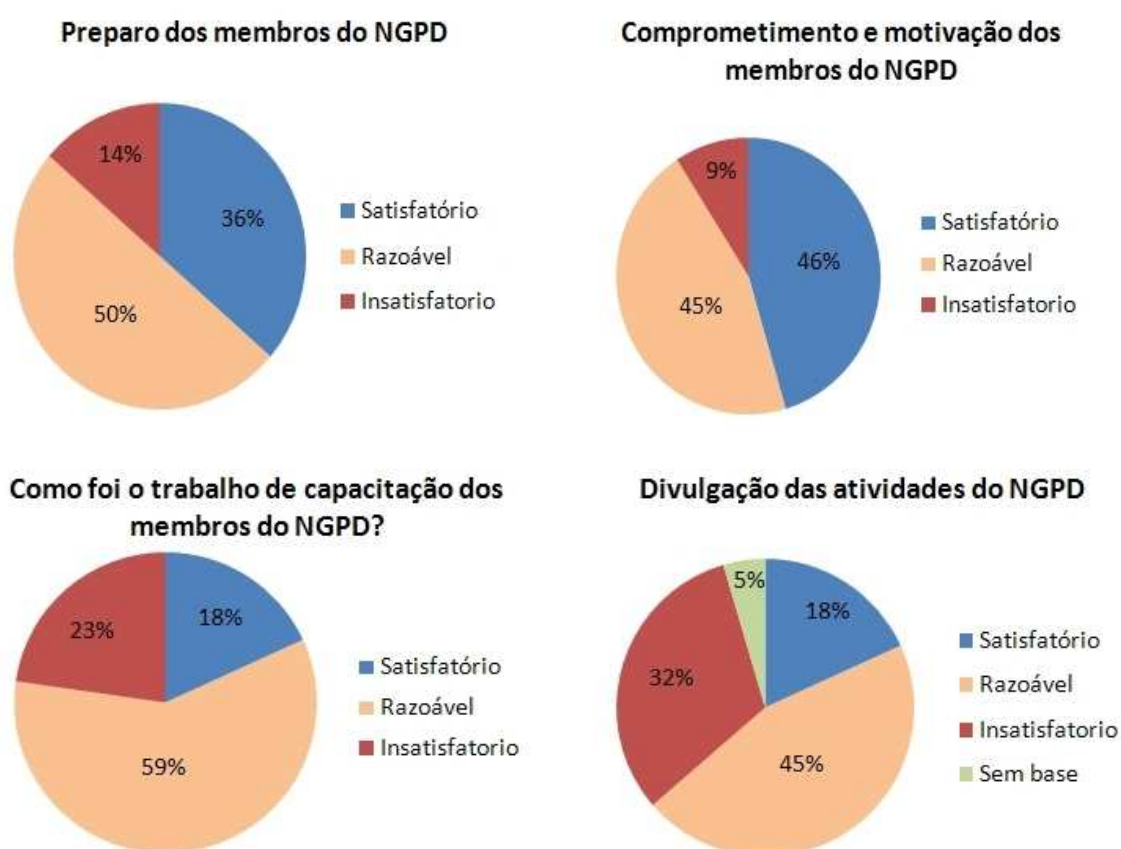


Figura 21 - Outros aspectos limitantes na atuação do NGPD (elaborado pelo autor)

Conforme pode ser notado no gráfico acima, os agentes envolvidos não consideraram plenamente satisfatório nenhum dos aspectos questionados pela presente pesquisa. Destacam-se as informações referentes à capacitação dos membros do NGPD, onde 82% dos entrevistados consideraram como razoável ou insatisfatório; a divulgação das atividades do NGPD, onde 77% dos entrevistados também classificaram como sendo razoável ou insatisfatório; e, por fim, o preparo dos membros do NGPD, que foi considerado razoável ou insatisfatório para 64% dos entrevistados. Neste sentido, é questionável a legitimidade de uma instância representativa e deliberativa, onde a maioria dos membros não se considerava satisfatoriamente capacitada, motivada e comprometida e onde as atividades e decisões destes membros não alcançaram uma repercussão social ampliada pela insuficiência de divulgação.

Não adianta convidar metade da cidade para se fazer representar por segmentos etc., se nenhum deles detém conhecimento para discutir assuntos como índice populacional, mangues etc. Não adianta comparecer para ficar defendendo interesses minoritários e muitas vezes apenas financeiros. (Fabrício Loch, membro do NGPD em resposta ao questionário, 29 de junho de 2007)

A maior dificuldade do NGPD foi a falta de conhecimento e comprometimento de algumas pessoas ou representantes de entidades que desconheciam a real configuração dos processos e procedimentos programados e só se utilizaram da emoção para avaliar e fazer suas decisões. (Francisco Carlos Gervásio, membro do NGPD em resposta ao questionário, 15 de julho de 2007)

Outro aspecto importante levantado por alguns entrevistados, que não foi preponderante, mas que esteve muito presente, sobretudo nos representantes governamentais, é a compreensão de que o planejamento e a gestão da cidade devem permanecer como atributo limitado aos profissionais do planejamento, conforme podemos conferir nos depoimentos abaixo:

Esses orçamentos e planos diretores participativos, no meu entender, não passam de engodo, uma enganação. A bem da verdade, quem deve decidir são os técnicos escolhidos pelos representantes eleitos pelo povo. E caso o povo venha a não se conformar com algo por eles decidido, que acione o Poder Judiciário ou os órgãos competentes para corrigir a ilegalidade ou irregularidade, enfim. Assim é mais organizado! (Fabrício Loch, membro do NGPD em resposta ao questionário, 29 de junho de 2007)

Não vejo a necessidade de maior participação da população para o planejamento e gestão de uma cidade, o que temos de ter é um corpo técnico conhecedor dos problemas e que possibilite soluções adequadas, no tempo desejado quando elas assim necessitarem. A população não conhece das necessidades da cidade, conhecem tão somente, e as vezes, as suas próprias. Se deixarmos a população decidir, cito como exemplo: irão querer um policial em cada esquina, uma lombada em cada rua, e a cidade vai virar um “inferno”. (Francisco Carlos Gervásio, membro do NGPD em resposta ao questionário, 15 de julho de 2007)

A partir desses depoimentos percebemos que a compreensão tecnocrática e centralizadora do planejamento permanece enraizada não somente na prática profissional de alguns técnicos do planejamento, mas também em importantes segmentos sociais, tanto do poder público quanto da sociedade civil.

Outra crítica feita ao NGPD é que sua composição foi concebida exclusivamente pelo poder executivo municipal, o que fez com que sua idéia de representatividade se sobressaísse sobre a outras alternativas possíveis de composição.

Se utilizarmos como parâmetro de análise do NGPD os diversos conselhos gestores existentes no país, por exemplo, verificamos que eles diferenciam em muitos aspectos, como o número de assentos, o perfil dos segmentos representados e também na escolha dos representantes. Quanto à escolha, ela pode ocorrer por decreto, como aconteceu em Itajaí, mas também através de processos mais amplos de discussão, como assembléias públicas e outros fóruns abertos. Mesmo as mais “democráticas” formas de escolha de representantes apresentam limitações quanto à representatividade, já que ocorre um predomínio de escolha daqueles segmentos mais articulados e mobilizados.

Em Itajaí o NGPD foi formado a partir da idéia de representação presumível de segmentos sociais, através de dois conceitos principais: da legitimidade de instituições que possuem uma atuação histórica e consolidada no município; e pela representação da competência, ou seja, de órgãos, pessoas e instituições que se legitimam pela capacidade técnica ou pela capacidade em expressar os interesses de determinados segmentos sociais.

A representatividade proposta para o NGPD se apoiou em uma idéia bastante dispersa de representação, relacionada tanto a um segmento (ou vários) da população, uma entidade pública ou privada, ou até mesmo indivíduos considerados importantes – que a

partir da indicação, se articularam a órgãos e instituições para serem aceitos, camuflando, assim, uma participação personalista e não-representativa.

Neste sentido, LÜCHMANN (2007) apresenta dois aspectos importantes em relação a representatividade em conselhos gestores: (1) a relação representante x representado; e a cultura associativa que, no Brasil, está ligada aos segmentos sociais de perfil sócio-econômico superior e maior grau da informação e capacitação técnica e política.

Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função de seu grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção. Não é de se estranhar, portanto, o perfil dos conselheiros que é portador de uma cultura associativa caracterizada por um perfil socioeconômico superior e por maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral. (LÜCHMANN, 2007)

Na relação representante e representado, a análise deve se pautar em dois aspectos: (1) na autorização que os segmentos ou os cidadãos fornecem para aqueles que agem em seu lugar; (2) a prestação de contas que o representante deve fazer de suas atitudes e decisões, o que na literatura acadêmica se convencionou chamar de *accountability*. Em Itajaí esses dois aspectos foram questionados por muitos agentes, conforme vemos nos trechos transcritos abaixo:

O núcleo gestor, eu considero que não representava a sociedade, a população de Itajaí de uma forma ampla. Acho que algumas lacunas ficaram em aberto e, em alguns casos, houve a sobreposição de funções, de instituições que representavam o mesmo segmento social: AREA, CREA e SINDUSCON; CDL e Associação Comercial. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

(...) na composição de entidades, não houve equilíbrio de idéias, pois a maioria tinha pensamentos homogêneos sobre muitos assuntos, e não acredito que estas pessoas representam o pensamento da maioria da população. (...) (Fabrício Philippi, resposta ao questionário, 27 de junho de 2007)

Os membros do NGPD não atuaram como representantes. Eles atuaram como pessoas que tem sua visão própria sobre a cidade e marcaram suas visões de uma forma extremamente personalista. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

No âmbito do NGPD, poucas pessoas tinham noção do que estava acontecendo lá. Quando eu não tenho segurança, quando eu não tenho oportunidades de aprender mais sobre, eu acredito que há duas tendências: uma é se fechar e outra é falar o que está na cabeça, ou seja, individualidades podem prevalecer. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Essas considerações reforçam a idéia de que certas atividades e decisões do NGPD foram conduzidas por uma visão personalista do processo, não possibilitando que as decisões ganhassem uma repercussão maior e, conseqüentemente, uma base social que lhes proporcionasse maior sustentação. Em relação especificamente ao *accountability*, os depoimentos abaixo ratificam fragilidades no âmbito do NGPD:

(...) que podemos afirmar que mais de 90% da sociedade de Itajaí não conhece e nem sabe que foi modificado o plano diretor de Itajaí. Nem sabe o que é um plano diretor, então, um grupo ali de 50 pessoas, será que estamos mesmo representando? (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

(...)a metodologia de trabalho, as reuniões semanais, que num processo de democracia representativa, não permitem que os representantes falem com seus pares. Foi um limitante reunir toda a semana. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

(...) eu creio que praticamente nenhuma das instituições que participavam ali, retornava de semana em semana as discussões, e mesmo sabendo as discussões que iriam ser realizadas nas próximas semanas, não realizavam o seu papel de multiplicador e de busca de um feedback dentro do seu próprio grupo para retornar no núcleo. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Neste sentido, questionamos além da representatividade na composição do NGPD, também a legitimidade das representações que não atuaram no sentido de mobilizar seus pares para participar ativamente do processo. O duplo papel dos membros, de ser de um lado o porta-voz das demandas de determinados segmentos sociais e de outro atuar como multiplicadores das atividades e decisões do NGPD parece não ter ocorrido satisfatoriamente. A conexão com os representados, o constante questionamento das ações, a avaliação das discussões e das decisões não foi prática comum aos membros do NGPD.

Fazendo uma articulação da experiência de Itajaí ao conteúdo apresentado nos dois primeiros capítulos da dissertação, percebemos que na relação entre representante e representado existe um “outro lado da moeda”. Temos, portanto, de um lado

representantes que não representam, do outro temos um contexto que reproduz a falta de articulação e organização da sociedade civil para participar mais ativamente dos processos decisórios. Essa afirmação contém a idéia de que uma representação legítima é aquela obtida a partir de um envolvimento ativo dos indivíduos, grupos e organizações sociais, o que em Itajaí efetivamente não ocorreu.

#### **4.4.4 Articulação social ou despolitização da esfera pública?**

A experiência do plano diretor de Itajaí apresentou, portanto, esta relação contraditória: por um lado assumiu o discurso da participação social e da democratização do planejamento urbano, mas por outro lado não disponibilizou condições institucionais, recursos financeiros, infra-estrutura e vontade política para que a participação se concretizasse.

Fazendo uma comparação entre o plano diretor e o OP, compreendemos que os “ingredientes” que faltaram ao primeiro, estiveram presentes no segundo: o OP contou com um grande apoio e integração institucional, bem como o aporte financeiro, de infra-estrutura e de divulgação, que fez com que sua repercussão social fosse muito mais profunda do que aquela atingida pelo plano diretor. Enquanto a participação no plano diretor esteve restrita praticamente a uma esfera de representação baseada em instituições atuantes no município, o OP apresentou uma grande quantidade de reuniões que abrangeram territorialmente todo o município. A grande quantidade de reuniões possibilitou um tipo de representação delegada que apresenta vínculos mais estreitos entre os representantes e representados, pois a indicação é feita diretamente.

A estrutura da participação no OP é baseada em uma pirâmide, onde a base se fundamenta no plano local, na mobilização dos bairros – as ULGs do OP de Itajaí – que indicam representantes e se articulam com a escala regional – as UEGs no OP de Itajaí – que por sua vez também indicam representantes para o contexto mais geral – a cidade, formando o conselho do OP. Essa estrutura piramidal apresenta, portanto, um contexto que vai da escala da rua, do bairro até a cidade, conformando assim um forte vínculo territorial e uma articulação entre as diversas escalas, fóruns e instâncias de representação.



O apoio institucional ao OP pode ser aferido pelo número de reuniões realizadas, que ultrapassou duas centenas. Aconteceu uma rodada de assembléias em cada bairro (trinta e três reuniões nas ULG's) e posteriormente mais uma rodada nas regiões (quinze reuniões nas UEG's), somente para a divulgação do OP, para a definição das prioridades de cada bairro e para a eleição dos delegados. O esforço de descentralização e de discussão territorialmente representativa do OP contrasta com as atividades do NGPD, onde a indicação dos representantes se deu em gabinete, e o número de reuniões, além de serem inferiores em quantidade (somente dezoito reuniões), estiveram restritas ao centro da cidade.

(...)acho que poderia ter sido feito um trabalho muito mais participativo ao longo dos bairros. Eu creio que pelo menos se o NGPD tivesse feito as reuniões nos bairros, isso já poderia ter sido uma coisa diferente, com a participação das pessoas e tudo mais. Isso poderia ter sido uma estratégia. Mas a gente sabe que nós não tivemos espaço para atuar dentro da prefeitura no sentido de fazer preposições, ou seja, não tivemos esta liberdade. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Neste sentido, compreendemos que o plano diretor de Itajaí não obteve o sucesso em lograr uma maior articulação social em torno das discussões sobre o planejamento e desenvolvimento do município. A abertura dada pelo poder executivo para a conformação do NGPD parece ser mais uma obrigação formal a partir da estrutura proposta pelo Ministério das Cidades, do que uma disposição genuína de ampliar a discussão sobre a cidade e democratizar o processo de tomada de decisão.

Compreendemos que o sucesso de algumas ações no âmbito do NGPD e o prolongamento das atividades em cerca de doze meses foi o resultado dos esforços empreendidos por alguns agentes específicos, entre eles destaca-se o coordenador do plano diretor, que procurou sempre articular as expectativas de democratização às condicionantes impostas pelo núcleo central do poder executivo.

Nossa compreensão, que é corroborada por alguns agentes inseridos no processo, é de que o plano diretor pouco mobilizou a população local para discutir a cidade.

Os movimentos que continuam a existir são os movimentos que existiam antes sem o núcleo gestor, são movimentos sócio-ambientalistas, agenda 21, são coisas que já ocorriam antes. Não foi

criado nenhum novo momento e a cidade não está em discussão. Eu acho que, infelizmente, talvez fosse o momento, eu acho que aquilo ali apesar de não representar a sociedade, eu acho que poderia ser o início de um processo. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Se por um lado o plano diretor não colaborou para iniciar um novo momento de articulação social, por outro lado a própria população não estava mobilizada para participar e reivindicar outra forma de discutir a cidade. Dentre as possíveis causas destacamos duas: o descrédito para com os processos políticos, sobretudo as ações do poder público; e a falta de informação e divulgação destas iniciativas.

Há um momento muito ruim, uma relação muito tênue entre a omissão e o conflito na relação sociedade civil e poder público. Há dificuldade de conversa entre o poder público e sociedade civil, inúmeras ações do poder público que são questionadas pela sociedade civil, então isso tudo para quem não está envolvido, quem não tem esta cultura política, começa a cansar e se afastam, e é que eu acredito que nos estejamos. Há um descrédito e a falta de informação. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Neste sentido, alguns agentes entrevistados destacam ainda um elemento que é considerado condicionante do baixo grau de associativismo e cultura participativa em Itajaí: a presença histórica de oligarquias, que ajudaram a difundir uma cultura política baseada em valores de autoritarismo e clientelismo.

(...) historicamente somos um município de oligarquias. A tradição de participação ainda não existe no município, o que significa que precisamos ainda construir uma cultura da participação, que nós ainda não temos, o que é aqui, uma outra limitação do processo. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Eu acho que tem uma oligarquia na cidade, que existe uma relação de poder e controle clara dentro da cidade, e quem tem o poder econômico são grandes setores econômicos, não só setores econômicos, mas associações e tudo mais. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Podemos compreender, portanto, que as condicionantes gerais que apresentamos no segundo capítulo, a respeito das limitações da prática democrática no contexto brasileiro, estão fortemente presentes também no plano local. Aspectos de desigualdade econômica e social, exclusão política e cultural, diferenciações no acesso à cidade e ao aparelho de

Estado, são características presentes no município e fazem com que se reproduza uma forma elitista de discussão e definição das agendas públicas.

O principal entrave à participação efetiva da população de Itajaí no processo é uma questão básica, que é a questão da educação. Itajaí é uma cidade de população proletária, com média de seis anos de estudos, então eu acredito que a população necessita de um processo mais educativo, que exija mais a educação e informação (...) isso foi a grande falha do plano diretor, ele não ter ido nos bairros, ele ser centralizado territorialmente, na frente da prefeitura, isto mostra muito como ele foi pensado, mesmo que de uma forma subliminarmente, centralizadora. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Compreendemos que a busca por uma maior justiça social na distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização deve passar também pela inclusão política dos grupos que estão à margem das discussões e tomada de decisão. A essência do planejamento urbano democrático – baseado nos valores trazidos pelo MNRU – necessita de uma base social que o sustente, uma sociedade civil desenvolvida, articulada e plural.

Neste sentido, cabe ressaltar que a iniciativa de elaboração de um novo plano diretor para Itajaí não partiu de uma necessidade demandada pela sociedade local, ela foi, antes de tudo, uma obrigação ditada por estruturas superiores e exteriores à cidade, o que provocou importantes implicações no seu desenvolvimento, sobretudo em dois aspectos primordiais: 1) a falta de compreensão da complexidade do processo participativo por parte de segmentos do poder público, sobretudo aqueles de cargos diretivos; 2) a falta da necessária base social, coletivamente organizada e mobilizada, que proporcionasse legitimidade às atividades e decisões no âmbito do plano diretor.

O primeiro aspecto culminou com o comprometimento do cronograma e conseqüentemente da metodologia do plano diretor. O segundo é, conseqüência, direta do primeiro, mas é também fato historicamente construído por diversos outros aspectos, entre os quais alguns foram apresentados anteriormente.

Em Itajaí essas condicionantes ganharam um ingrediente novo: a desmobilização dos movimentos sociais a partir da perspectiva de ser governo. O PT, que em 2005 assumiu a administração de Itajaí, construiu seu discurso sobre os conceitos de participação popular, perspectivas de inversão de prioridades, de democratização das políticas públicas e de busca

de maior justiça social. Pode-se dizer que muito dos valores progressistas contidos no MNRU foram bandeiras políticas historicamente defendidas pelo PT. Este contexto fez com que o PT tivesse sua história ligada aos movimentos sociais urbanos, sobretudo aqueles de caráter mais contestatório. Essa aproximação ocorreu também em nível municipal, onde o PT manteve relações muito próximas com a maioria dos poucos movimentos sociais existentes em Itajaí. Ao assumir a administração municipal, as principais lideranças desses movimentos foram incorporados ao quadro institucional o que, no entanto, não significou uma modificação na prática política do poder executivo.

(..)se observa que muito dos líderes dos movimentos sociais, hoje, são parte do governo e a população e as entidades que eles participavam estão congeladas, estão inertes. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

(...)infelizmente o atual governo do município serviu muito só para desmobilizar os movimentos sociais. Quando ele assumiu ele levou todos, a maior parte dos movimentos sociais para dentro de sua estrutura de governo, então, hoje a gente tem um movimento social enfraquecido, que está se reorganizando e se fortalecendo novamente. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

De uma forma mais ampla, nossa compreensão a respeito do atual momento de institucionalização da participação social no planejamento urbano é de que existiram algumas iniciativas positivas na construção de um novo momento de discussão sobre a cidade. A nova estrutura institucional em nível federal, apesar de não possuir ainda uma política nacional de desenvolvimento urbano, foi responsável pela implantação de programas e projetos setoriais de auxílio às municipalidades na elaboração de políticas locais de desenvolvimento urbano, entre elas o programa de planos diretores participativos.

Destacamos também que a nova estrutura institucional foi responsável por imprimir uma diversidade de processos e atividades que trouxeram para o centro da arena pública a discussão sobre o planejamento e desenvolvimento da cidade, e nesta centralidade a participação social assumiu o papel de protagonista, o que demonstra que os esforços empreendidos têm gerado frutos consistentes. O fato de inúmeras pesquisas e análises sobre as recentes experiências de elaboração de planos diretores estarem acontecendo neste momento no Brasil é prova da importância assumida pelo planejamento urbano, pelos planos diretores e pela participação popular no atual cenário político nacional.

Em Itajaí, o processo implantado baseou sua legitimidade no conceito de participação social, no entanto, as perspectivas democráticas do plano diretor ficaram restritas ao discurso, não encontrando respaldo nas ações práticas. A experiência de Itajaí nos demonstra que a compreensão da participação social do núcleo central do poder público está baseada em duas formas de interpretação possíveis: ou a participação é vista de uma forma restrita, satisfatória e suficiente a partir da existência de um núcleo gestor representativo; ou a participação é utilizada de forma a legitimar outras intencionalidades.

Apesar de diferenças importantes entre as duas interpretações, o fato é que ambas se afastam dos ideais democráticos do Estatuto da Cidade e do MNRU.

#### **4.5 Perspectivas do planejamento urbano em Itajaí**

Uma das maiores preocupações contidas na estrutura da participação proposta pelo Ministério das Cidades, que é também expectativa da grande parcela dos agentes sociais mais politizados e envolvidos com os valores progressistas da reforma urbana, é a implantação de um processo contínuo de discussão sobre a cidade, que no guia BRASIL (2005) corresponde à quarta etapa, denominada de “sistema de gestão e planejamento do município”. Essa etapa seria, portanto, o passo seguinte à aprovação do projeto de lei do plano diretor.

Esta estrutura de “gestão do município” deveria ser regulamentada pelo plano diretor, que além de consolidar processos participativos para a implementação e monitoramento de seu conteúdo, deveria definir quais as instâncias de discussão e decisão necessárias para garantir a participação social no processo de gestão da cidade.

A idéia contida nessa estrutura é de que a participação social não pode se encerrar com a finalização do plano diretor. As orientações do Ministério das Cidades colocam ainda a necessidade de formar um “conselho da cidade”, que deveria ser a continuidade do núcleo gestor instituído na elaboração do plano diretor. O “conselho da cidade” deveria manter a representatividade da sociedade local e a abertura à participação social, articulando os vários canais de participação e discussão sobre a cidade existentes no município.

Compreendemos que este momento após a aprovação do plano diretor é o maior teste à validade do processo participativo implantado. Se a participação social foi consistente e se preocupou em articular a sociedade civil, capacitando e politizando mais agentes sociais e, assim, ampliando esfera pública de discussão sobre a cidade, haverá um maior controle social sobre as ações do poder público. Caso contrário, a tendência é que seja reproduzida a tradicional lógica elitista de discussão e gestão do espaço urbano.

Em Itajaí, a gestão democrática está contemplada na minuta da lei do plano diretor a partir de três instrumentos principais: conselho de gestão e desenvolvimento territorial; o SIM (Sistema de Informações Municipais); e o FMDU (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Itajaí).

O conselho de gestão e desenvolvimento territorial, regulamentado através da lei nº 5001, de 7 de dezembro de 2007, é, segundo o conteúdo da lei, um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente e deliberativo, vinculado à SPDU, que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da política de gestão territorial do município, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

Na mesma lei foi instituído o FMDU, subordinado ao conselho municipal de gestão e desenvolvimento territorial, cujo objetivo principal é viabilizar financeiramente planejamento, execução e fiscalização de programas de implantação de equipamentos urbanos e comunitários. A principal fonte de receita são alguns instrumentos contidos no plano diretor: a concessão do direito real de uso de áreas públicas; outorga onerosa; concessão do direito de superfície; e outras fontes, como recursos próprios do município; transferências intergovernamentais; transferências de instituições privadas; entre outros.

O SIM (Sistema de Informações Municipais) tem como objetivo sistematizar e publicar os dados sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o município. Prevê ainda um progressivo trabalho de geo-referenciamento, em meio digital. Além disso, o SIM foi concebido para ser um instrumento de apoio ao planejamento, monitoramento, implementação e avaliação das políticas urbanas, subsidiando a tomada de decisão na gestão do plano diretor e do desenvolvimento urbano

de Itajaí. Até o presente momento – janeiro de 2008 - não foi efetivamente implantado, sendo que o conteúdo do plano diretor não estipula prazos e nem formas de operacionalizá-lo.

Dos três instrumentos básicos previstos no plano diretor para a gestão urbana e acompanhamento do plano diretor, o conselho de gestão e desenvolvimento territorial é o elemento fundamental, pois articula os dois outros instrumentos e as demais esferas e instâncias de participação social do município, além de responder pelas expectativas de ser um canal contínuo e democrático de discussão sobre a cidade.

Essas expectativas democráticas, no entanto, parecem que não estão se confirmando por dois motivos principais: (1) não há no município uma articulação social mais consistente – e o plano diretor não conseguiu lograr resultados neste sentido - fazendo com que o requerido controle social sobre o processo de gestão da cidade não aconteça ou aconteça precariamente; (2) a composição do conselho de gestão não foi uma continuidade do NGPD.

Em relação ao primeiro aspecto, algumas causas da “inércia” participativa foram elencadas no tópico anterior. Cabe ressaltar no momento que mesmo diante de fortes condicionantes, tanto históricas quanto estruturais, que dificultaram a atuação do plano diretor de ampliar a participação social em Itajaí, esse plano diretor, por determinação do núcleo central do poder executivo, não teve a preocupação de mobilizar a população e repercutir socialmente o plano diretor. Se o plano diretor logrou, e acreditamos que sim, alguns resultados positivos, estes ficaram restritos aos membros do NGPD - daqueles que efetivamente participaram do processo - e de alguns técnicos que agregaram à sua atuação profissional, o conteúdo e os desafios de lidar com processos participativos.

Não existe, pois, uma contra força no município que consiga acompanhar e controlar as ações do poder público em relação ao desenvolvimento da cidade. Neste sentido, a composição do conselho de gestão e as suas ações posteriores acabaram colocando em jogo a legitimidade do processo participativo do plano diretor de Itajaí.

Existe a formação de um capital social necessário para conduzir este processo participativo? Eu diria que não. Temos ações isoladas, alguns processos, mas eu acho que nós estamos em um momento muito crítico hoje em termos de processo participativo. Associado a isso, há uma condição hoje de governo cerceando muito das ações populares.

Tanto é que algumas estruturas populares que o município criou ele mesmo fechou, como o próprio Orçamento Participativo. Então há esse problema. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

A composição do conselho de gestão é, portanto, o segundo motivo que tem ajudado a frustrar as expectativas democráticas do plano diretor. O fato de sua composição não ser uma continuidade do NGPD não é necessariamente um problema, já que percebemos que a representatividade e legitimidade deste NGPD, frente à estrutura social, foi questionável. No entanto, a conformação do conselho de gestão, ao invés de ajustar essas inconsistências, serviu para aprofundá-las.

(...) eu esperava que com o conselho da cidade a gente tivesse uma continuidade, mas foi bem pontual o que foi feito pelo NGPD, a partir dele formaram outro conselho para a cidade e a gente vê bem uma lacuna entre o poder público e a sociedade civil organizada. Acho que ele foi muito pontual, e acabou ali. (Marcus Polette, entrevista pessoal, 20 de dezembro, 2007)

Não vamos nos ater demasiado neste aspecto, já que está situado além do nosso objeto de estudo - que encerrou com a aprovação do plano diretor em setembro de 2006. Cabe, no entanto, tecer algumas considerações que julgamos estarem diretamente ligadas a fragilidades do plano diretor e que estão tendo conseqüências adiante.

O conselho de gestão é formado por vinte e cinco membros, de onde dez representantes (40%) são governamentais e os restantes quinze representantes (60%) são da sociedade civil, sendo que uma cadeira é cativa da Agenda 21. Em sua composição definida na lei 5001/07, possui todos os representantes governamentais ligados diretamente ao poder executivo municipal. Das quinze cadeiras não-governamentais, uma é reservada para a Agenda 21, e as demais estão divididas entre diversas instituições, sendo que há um predomínio para a representação de setores produtivos e patronais (CDL, Associação Comercial, Intersindical Patronal) e entidades de classe ligadas à construção civil (CREA, AREA, CRECI e SINDUSCON).

Compreendemos ainda outra distorção de representação contida no conselho de gestão: entidades como a Caixa Econômica Federal e a CELESC foram incluídas como representações não-governamentais. Essas entidades, que no NGPD estavam como



governamentais por terem um forte vínculo com o poder público, através de uma manobra política, foram colocadas do outro lado.

Outros dois problemas que apontamos é: (1) a existência de apenas uma vaga para a representação popular, através da UNAMI (União das Associações de Moradores de Itajaí); (2) a exclusão de entidades de atuação sólida na história recente do município, como a V-Ambiental (ONG Verdade Ambiental), o programa Economia Solidária e o Conselho do OP.

A estrutura principal do plano diretor previa o conselho de gestão e desenvolvimento territorial que seria análogo ao conselho das cidades. Foi reportado a ele, boa parte das obrigações em termos de estrutura reguladora, de gestão e de regulação das ações que irão acontecer no plano diretor. O que acontece é que primeiro, quase um ano depois, começou a atropelar a discussão de modificar o macrozoneamento e esse conselho gestor está para ser aprovado contendo duas entidades do governo do estado: a CELESC, que é uma agência reguladora do Estado, apesar de ter economia mista; e a Caixa Econômica que é uma empresa pública. Um erro horroroso. Até porque a CELESC, no núcleo gestor, estava como entidade governamental. E as demais vagas são predominantemente ocupadas por representantes do setor produtivo do lado do empregador, aqueles que estão vinculados ao controle do mercado. Quer dizer, são sociedade civil, são, mas não respeitam a proporcionalidade. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Além da composição do conselho de gestão, o depoimento de Medeiros apresenta o questionamento sobre o conteúdo das discussões e decisões que estão sendo tomadas, sobretudo em áreas da cidade onde o interesse imobiliário é grande, como a Praia Brava e partes da zona rural. Essas decisões, que foram bastante conflituosas no âmbito do NGPD, mas que foram discutidas, acordadas e legitimadas pelo conteúdo da lei do plano diretor, estão sendo rediscutidas e modificadas a pouco mais de um ano de aprovação da referida lei.

Esta transição entre aprovação do plano diretor e conformação do conselho gestor foi complicada. Houve um “leg” de um ano nessa história e que foi feito todo dentro do gabinete do SPDU e que agora, com a coisa pronta, está sendo trazido. Aí quebrou totalmente o que havia sido proposto no projeto de lei, que era realmente criar fóruns territoriais e dialogar com a comunidade, tudo isso e aquilo. Está se querendo aprovar na marra esse novo zoneamento, com o argumento de que se não fizer isso vai ser pior. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

A conclusão que tiramos dessa leitura apresentada é que a lógica de poder que direcionava as decisões sobre o desenvolvimento da cidade foi pouco mudada. Se a participação social no plano diretor e no NGPD foi uma concessão por parte do poder público e não uma conquista coletiva, o processo de discussão sobre a cidade finalizou com a aprovação do plano diretor e, posterior a ele, se impõe uma nova estrutura de poder que nega e modifica as decisões tomadas. A existência de um conselho de gestão onde há um forte predomínio do poder executivo municipal, de setores produtivos e de campos específicos de atuação profissional ligados à construção civil, faz com que estas forças, que antes estavam camufladas, agora estejam legalmente amparadas. Nessa perspectiva, a representação popular ampliada não se faz presente – tampouco é requerida.

De uma forma geral a prefeitura anda muito adepta aos empreendedores e não aos interesses da sociedade em geral. O que a gente está vendo pelo zoneamento que eles estão propondo vão ser apenas mantidos as margens dos rios que é legislação federal e os topos de morro que também está na legislação federal e o resto todo pode se construir, inclusive a zona rural que foi outra briga no plano diretor para se conservar a zona rural como zona rural e não como uma zona de expansão urbana, e no zoneamento eles estão voltando atrás e fazendo como uma zona de expansão urbana. (Caio Floriano dos Santos, entrevista pessoal, 17 de dezembro, 2007)

Poderíamos compreender, com certa dose de otimismo, que a experiência do plano diretor de Itajaí foi o primeiro passo na direção de uma democratização efetiva do planejamento e da gestão da cidade, no entanto a análise responsável das informações obtidas, nos leva a concluir que mais do que democratizar, a elaboração do novo plano diretor de Itajaí reproduziu uma lógica autoritária, centralizadora e socialmente restrita de planejamento e gestão da cidade, fazendo com que a participação social ficasse condicionada em um espaço onde o controle e a manobra instrumental fosse facilitada.

Este conselho gestor voltou no tempo e voltamos à estaca zero (...) infelizmente há uma grande dificuldade de diálogo com o poder público para tornar o processo de fato participativo. O município utilizou de artifícios para manter-se coerente com a legislação, falsamente condizente com a legislação. Eu sempre acreditei que o documento que nós fizemos, que nós propusemos, ele era extremamente coerente para tornar o processos sustentável e viável do ponto de vista da participação. A atual conjuntura do governo está tornando muito difícil que se aplique o plano diretor como foi concebido. (Rodrigo Medeiros, entrevista pessoal, 19 de dezembro, 2007)

Acreditamos que apesar de existirem iniciativas válidas dentro do processo de elaboração do plano diretor de Itajaí, os resultados pouco modificaram a dinâmica do processo de planejamento e gestão da cidade. Em sua estrutura principal a elaboração do novo plano diretor de Itajaí reproduziu o modelo hierárquico de planejamento urbano de décadas anteriores, pois continuou a privilegiar o produto em detrimento do processo, em uma estrutura linear de procedimentos, limitando o processo participativo por expectativas e interesses previamente traçados.

PERES (2006) coloca que a participação, para ser efetiva, deve compreender a geração e intercâmbio do conhecimento, que em um tecido social complexo, supõe contradições e conflitos, inclusive de tempo e ritmo de ações, pois emanam e são exercitadas a partir de mundos e vivências de natureza diversa.

As perspectivas do planejamento urbano em Itajaí, após a aprovação do plano diretor, apontam, no entanto, para o caminho contrário. Nesse caminho grande parcela da população permaneceu – e provavelmente permanecerá - alijada das discussões sobre a cidade, fazendo com que as intenções de justiça social contidas na base conceitual do plano continuem a não ser obedecidas, gerando um produto frágil do ponto de vista de sustentação social. Apesar dos claros avanços, processo e produto no plano diretor de Itajaí parecem, no entanto, guardar ainda muitas semelhanças com as formas anteriores de planejamento, baseados na discussão restrita sobre a cidade e na apropriação elitista dos processos decisórios e dos aparelhos de Estado.

“Je participe  
Tu participes  
Il participe  
Nous participons  
Vous participez  
Ils profitent”  
Cartaz estudantil francês de 1968  
(apud SOUZA, 2007:9)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe-nos agora discorrer sobre os resultados da pesquisa, fazendo um esforço de síntese das conclusões apresentadas no decorrer da dissertação e estabelecendo uma relação entre estes resultados e os objetivos inicialmente traçados para a investigação.

Nosso objeto de pesquisa, a participação social no plano diretor de Itajaí, foi apresentado e discutido a partir de duas etapas: (1) a construção de referenciais teóricos que nos possibilitaram imergir nos principais conceitos envolvidos com o tema; (2) análise empírica, através da experiência de elaboração do plano diretor de Itajaí. Esta etapa foi, necessariamente, posterior à primeira porque utilizou os referenciais contidos nos dois primeiros capítulos para fazer a análise crítica do processo, sobretudo, através dos conceitos de participação cidadã trabalhado por DEMO (1995, 1996a e 1996b) e participação autonomista de SOUZA (2004 e 2007).

No primeiro capítulo, foi percorrido o caminho da democratização e politização do planejamento urbano, através das mutações que ocorreram em seu conteúdo: conceitos, estruturas, instrumentos e processos. Evidenciamos que tanto os planos diretores quanto o planejamento urbano institucionalizado, mais do que diminuir os desequilíbrios e diferenciações sócio-espaciais da cidade, serviram para reforçar a seletividade das ações do poder público sobre o espaço urbano. Mostramos também que a democratização hoje requerida para os planos diretores foi o resultado de um processo de mobilização popular gestado nos grandes centros urbanos brasileiros que resultaram em uma nova correlação de forças sociais, e, dentre outras ações, foi responsável por mudanças significativas na estruturação das políticas públicas. No campo do planejamento urbano essas mudanças

foram marcadas pela reforma institucional ocorrida em nível federal e pela aprovação do Estatuto da Cidade, elementos que trouxeram para o centro da agenda pública a discussão sobre planos diretores e a participação social. O protagonismo da participação social e dos planos diretores foi, pois, imposta a muitas municipalidades, que se viram legalmente obrigadas a elaborar planos diretores. Assim, o discurso da participação social nos planos diretores foi assumido por diversos atores e instâncias sem uma devida reflexão e discussão, fazendo com que tais expressões fossem utilizadas para diversos fins e intencionalidades. Por fim, pudemos perceber que a falta de “discernimento” tem feito da participação social um valor absoluto, retirando-lhe a essência conflituosa e controvertida. A participação social revestiu-se de forte cunho ideológico, possibilitando a reprodução de planos diretores como instrumentos de manipulação e seletividade nas ações do poder público.

O segundo capítulo procurou preencher a lacuna existente entre o discurso e a prática, avançando na discussão sobre a participação social, remetendo sua existência ao âmbito da relação entre sociedade civil e Estado e sua prática efetiva à consolidação de algumas pré-condições fundamentais:

- **A construção de uma *esfera pública***, segundo o referencial trazido por HABERMAS (1984). Essa esfera pública seria o resultado de uma sociedade civil formada por sujeitos ativos e públicos, capazes de tematizar problemas, demandar direitos, construir novas identidades e solidariedades, reconstruir valores, requerer novas instituições. Uma estrutura que está baseada em dimensões autônomas e pluralistas dos agentes sociais, particulares ou coletivamente organizados.
- **A reconstrução do sentido de democracia e cidadania**, que possibilite novas formas de interação entre governo e sociedade, através de um alargamento dos canais de formação e participação política das classes menos favorecidas e a estruturação de instituições que garantam procedimentos qualificados de participação e controle social. Compreende também a existência de uma sociedade civil articulada, diversificada, politicamente igualitária e economicamente justa, ou seja, um modelo oposto à atual estrutura social, baseada no desequilíbrio e nas relações autoritárias e clientelísticas entre a sociedade civil e o Estado.

- **A existência de um tecido associativo complexo e multifacetado**, como forma de reequilibrar as forças e os poderes na estruturação da sociedade do país. O princípio do conceito de associativismo é de que o agente coletivo é mais forte e mais representativo que o sujeito individual. As práticas associativas devem emergir de uma reação ao controle estatal e como forma de mobilização da população, que através de interesses comuns, possa tornar-se agente crítico e participativo dos processos políticos.

Se compararmos esses “pré-requisitos” para a participação autêntica à realidade das cidades brasileiras, veremos que, longe de ser realidade, eles se apresentam como referenciais a serem perseguidos através de um processo longo e gradual de educação política e cidadã da população. Processo que deve trabalhar em duas frentes: uma imediata, de institucionalização de canais e instâncias de articulação social e formação cidadã; e outra, de longo prazo, através da qualificação do sistema educacional do país e da priorização, nas grades curriculares, de conteúdos voltados para a educação política e formação crítica dos alunos.

O segundo capítulo apresentou alguns aspectos sobre a qualificação da participação social, através da democratização da política - sobretudo pelo questionamento das práticas viciadas de representação e da compreensão da participação social como conquista e não como concessão do poder público. Na compreensão de participação social como conquista, os trabalhos de SOUZA (2000, 2004 e 2007) e DEMO (1995, 1996a e 1996b) nos trouxeram importantes referenciais:

- **A participação social autônoma**, de SOUZA (2000, 2004 e 2007), tanto individual quanto coletiva. A autonomia individual deveria compreender a igualdade de oportunidades, garantindo capacidade crítica e lúcida de leitura e contestação da realidade. A autonomia coletiva estaria relacionada à existência de instituições sociais que garantiriam a justiça, a liberdade e, também, a existência de pensamento crítico para a defesa destas instituições.
- **A cidadania emancipada**, DEMO (1995, 1996a e 1996a), que compreenderia a conquista da cidadania como um processo educativo, fundamental na ampliação da competência humana de fazer-se sujeito e tornar-se consciente dos mecanismos

sociais, políticos e econômicos que regem a sociedade e influem na vida pessoal e coletiva de cada pessoa.

Compreendemos, portanto, que a participação efetiva ocorre a partir das experiências que, mesmo não alcançando plenamente os referenciais de autonomia e emancipação, tenham como força motriz a busca pela mobilização e inserção política – comprometida e crítica – do maior número de indivíduos e segmentos sociais. As principais diferenças entre as experiências participativas autênticas e as experiências onde a participação é um simulacro, está no fato de possibilitar a partilha do poder e condições institucionais para a criação de espaços de mobilização e articulação social, em uma metodologia aberta e maleável frente às demandas e adversidades. Nos processos onde a participação é um simulacro, a metodologia é definida *a priori* e a participação é condicionada a objetivos pré-estabelecidos. Relembrando as idéias de DEMO (1996a) a participação autêntica é conquistada e a participação de simulação é concessão.

Esse conteúdo de participação social e de processo de conquista da cidadania nos serviu de referência para a análise do plano diretor de Itajaí, que foi realizada no terceiro capítulo. Não utilizamos os referenciais de forma absoluta, classificando a experiência de Itajaí como participativa ou não-participativa, de acordo com o grau de “emancipação” social alcançado. O referencial foi utilizado para analisar além da metodologia geral do plano diretor, também cada uma de suas atividades, buscando compreender quais as intenções encobertas pelo discurso da participação.

A análise empírica realizada no terceiro capítulo nos aproximou dos objetivos da investigação, onde houve um esforço de análise dos principais aspectos condicionantes à participação no plano diretor de Itajaí. A seguir vamos relacionar cada um dos objetivos específicos aos resultados da pesquisa:

- **Analisar as metodologias, formas e intensidades de participação no processo de elaboração do plano diretor de Itajaí.**

A partir das diversas etapas e atividades do plano diretor que apresentamos no terceiro capítulo, pudemos resumir e dividir a participação social no plano diretor em dois momentos:

- **O Núcleo Gestor do Plano Diretor - NGPD:** com caráter representativo e deliberativo. Foi considerado por muitos dos agentes envolvidos no processo como a grande inovação do plano diretor, no entanto algumas fragilidades apontadas, sobretudo em quatro aspectos, colocam em dúvida esta influência: (1) *metodologia de trabalho*, que pecou principalmente pela falta de capacitação dos membros do NGPD, pela restrição dos temas abordados e pela falta de tempo para o amadurecimento de algumas discussões; (2) *composição e representatividade* - tanto a inicial, que foi concebida em gabinete, que privilegiava o poder executivo municipal e alguns setores econômicos, quanto a efetivamente praticada, marcada pela falta de comprometimento de uma grande parcela de representantes, ou seja, poucos membros participaram ativamente do processo. A composição do NGPD teve uma representatividade limitada. (3) *Accountability* dos membros inseridos no processo, a maioria deles não cumpriu a função primordial de repercutir as discussões do NGPD em suas instituições e não faziam o papel de multiplicadores; (4) *Divulgação e descentralização das reuniões* - as atividades, discussões e decisões ficaram praticamente restritas ao âmbito do NGPD. Não houve um trabalho mais consistente de divulgação e repercussão. As suas reuniões ficaram restritas a dois lugares situados no centro da cidade, próximo à prefeitura municipal.
- **A participação social externa ao NGPD:** apontada por muitos agentes como a grande fragilidade do NGPD, mostrou que importantes instrumentos e canais de participação propostos pelo Ministério das Cidades foram apenas formalmente assumidos, sobretudo em duas instâncias principais: (1) a leitura comunitária, que deveria ser o instrumento principal de mobilização social e discussão coletiva sobre a cidade; e (2) as audiências temáticas e territoriais, que seriam importantes instrumentos de descentralização das discussões do plano diretor.

Em relação à leitura comunitária, as duas principais funções, segundo BRASIL (2005), eram: (1) servir de base para as discussões do núcleo gestor na definição dos pactos e propostas; (2) ser instrumento catalisador da mobilização social no município. Em Itajaí, nenhuma dessas funções foi cumprida. A leitura comunitária acabou sendo elemento formal, já que suas atividades tiveram pouca repercussão social e o seu conteúdo foi tornado público somente em fevereiro de 2006, quando boa parte das



discussões do NGPD já haviam ocorrido. Acreditamos que mais do que mobilizar e levantar informações da comunidade, a leitura comunitária foi elaborada para cumprir as exigências do termo de referência do programa Habitar Brasil/BID e da estrutura de participação apresentada pelo Ministério das Cidades. Em Itajaí, a leitura comunitária foi baseada em quatro atividades:

1. *Orçamento Participativo*. Foi apenas formalmente assumido, já que não houve uma articulação efetiva entre os processos. As demandas tornaram-se gráficos que foram inseridos – sem análise e reflexão – no documento final da leitura comunitária. O Orçamento Participativo, como prioridade de governo, contou com grande apoio institucional e logrou importante repercussão social, enquanto o plano diretor, através dessa falsa articulação, utilizou-se da participação contida nas atividades do OP para justificar e legitimar suas ações.
2. *Conferência da Cidade*. Importante momento de discussão sobre a cidade. Teve pouca relação com o plano diretor, sobretudo por três aspectos fundamentais: (1) a participação e a repercussão social foi restrita; (2) houve uma fragmentação da discussão sobre a cidade em quatro temas específicos. A conferência da cidade esteve claramente condicionada à necessidade de dar resposta às demandas do Ministério das Cidades; (3) as informações obtidas nas reuniões, que foram tratadas e transformadas em diretrizes de planejamento - a partir do esforço de reflexão e análise dos técnicos - não serviram de base para as discussões do plano diretor, sobretudo no âmbito do NGPD.
3. *Ciclo de palestras*. Mais do que discutir a cidade e mobilizar a população, este canal tinha o objetivo de instruir a população sobre temas correlativos ao planejamento da cidade. A falta de divulgação, a restrição das reuniões ao auditório da prefeitura, e a participação restrita – limitada praticamente aos técnicos da prefeitura, as consultorias e alguns membros do NGPD – não permitiram que o ciclo

de palestras tivesse uma maior repercussão, tampouco gerasse subsídios para a leitura comunitária.

4. *Plano diretor escolar*: dos canais propostos para a leitura comunitária, foi aquele que mais se aproximou do objetivo de repercutir o plano diretor. O envolvimento da rede municipal de ensino para discutir o planejamento e desenvolvimento da cidade, através de atividades didáticas e lúdicas, nos pareceu uma iniciativa importante na busca por alternativas que possibilitem a inserção da população nas discussões sobre a cidade. No entanto, restrições de tempo e de logística fizeram com que a amplitude imaginada para o plano diretor escolar não fosse alcançada. A grande quantidade de dados e informações que foram inseridas no documento da leitura comunitária acabaram não sendo utilizados nas demais atividades do NGPD.

*As audiências temáticas e territoriais*, por sua vez, ficaram restritas apenas a seis reuniões, todas ocorridas no auditório da prefeitura, com segmentos específicos da sociedade local. Essas reuniões, realizadas em apenas dez dias, mais do que ampliar as discussões sobre o plano diretor, tiveram a preocupação de repercutir o plano diretor na estrutura da administração pública municipal e em alguns segmentos sociais considerados estratégicos, como o empresariado e a imprensa local.

Compreendemos que, a partir do conteúdo trabalhado, nossa investigação, mais do que se contentar em ratificar a importância da participação social, buscou compreender os limites e possibilidades das práticas participativas e o alcance dos termos “participação popular” e “plano diretor”, tão em evidência no campo do planejamento urbano atualmente.

A análise do processo de elaboração do plano diretor nos demonstram que as metodologias, formas e intensidades de participação na experiência de Itajaí estiveram condicionadas a um espaço mínimo de manobra, que impossibilitou a lograr produtos mais consistentes e confiáveis de participação social. Esta restrição participativa pode ser compreendida através de três dimensões: (1) a falta de vontade política, ou seja, o compromisso de governo não era para com a democratização, ou pelo menos, para a

tentativa de democratização do planejamento. Podemos aferir essa situação pela falta de apoio institucional e a restrição do tempo disponibilizado; (2) a ausência de uma tradição associativa e reativa da população local, que aceitou passivamente o que foi oferecido, reproduzindo, assim, os valores de cidadania tutelada que apresentamos de DEMO (1996a); (3) a falta de referenciais mais claros para a atuação profissional nesta nova estrutura participativa, o que fez que, em muitos casos, os técnicos envolvidos no processo reproduzissem velhas fórmulas de atuação. Vamos detalhar essas três dimensões a partir dos demais objetivos da pesquisa.

- **Analisar as ações empreendidas pelos administradores públicos em relação à gestão territorial do município.** Buscou-se esse objetivo através de três atividades na pesquisa: (1) levantamento das legislações urbanísticas implantadas até o ano de 2005; (2) análise da atuação dos administradores públicos no processo de elaboração do novo plano diretor; (3) nas perspectivas do planejamento e gestão da cidade que estão se desenvolvendo a partir da aprovação do referido plano.
  - ***A análise do histórico do planejamento e gestão da cidade*** através das legislações urbanísticas nos demonstrou que, institucionalmente, o poder executivo municipal só reconheceu a importância do planejamento urbano em 1997, data da criação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SPDU). Até então as ações de planejamento do município, em todas as áreas da administração municipal, estavam diretamente ligadas ao gabinete do prefeito.

As ações de intervenção no espaço urbano estavam limitadas à implantação de infra-estruturas, obras públicas e à fiscalização urbanística e edilícia, o que pôde ser comprovado pelas legislações existentes até este período. O primeiro e único plano diretor do município, elaborado em 1971 por uma empresa de consultoria do Paraná, não foi efetivamente implantado. Nesse período, existiram ações compartilhadas de gestão entre os técnicos do poder executivo e a Comissão de Urbanismo, que foi, durante muitos anos, uma instância bastante influente no município. Esse compartilhamento, no entanto, ocorria somente com setores específicos da sociedade, sobretudo, aqueles ligados ao ramo da construção civil.

As ações de gestão do espaço urbano do município, desde então, se deram através de leis de zoneamento e código de obras. Mesmo após a criação da SPDU não existiram ações consistente do poder executivo de planejar o desenvolvimento da cidade. Somente em 2005, com o início das atividades do novo plano diretor, essa competência foi efetivamente assumida.

Concluimos, portanto, que o planejamento urbano nunca foi prioridade de governo, e que as articulações em torno do novo plano diretor só ocorreram por obrigação legal. As ações de gestão, por sua vez, se limitaram à aplicação das leis de zoneamento e código de obras, o que contribuiu em muitos aspectos para a manutenção da lógica seletiva de atuação do poder público.

- ***Análise da atuação dos administradores públicos na elaboração do novo plano diretor*** nos demonstrou a falta de comprometimento do poder executivo municipal para com o objetivo de democratizar o planejamento e a gestão da cidade. Na experiência do plano diretor de Itajaí, a análise das informações obtidas nos leva a concluir que a atuação do poder público procurou reproduzir, de uma lógica de controle dos processos políticos e, conseqüentemente, das formas de apropriação do território e do desenvolvimento da cidade. No plano diretor de Itajaí a prioridade do prazo e dos produtos causou uma conseqüente marginalização da participação social.
- ***As perspectivas do planejamento e gestão da cidade a partir do plano diretor.*** É uma análise ainda prematura, tendo em vista o pouco tempo de aprovação da referida lei. Entretanto, as primeiras ações do poder executivo nos demonstram que permanece a intenção de restringir a participação social no processo de implantação e gestão do novo plano. A composição da representatividade no recém-criado Conselho de Gestão Territorial - onde há um forte predomínio do poder executivo municipal, de setores produtivos e de campos específicos de atuação profissional ligados à construção civil - faz com que as forças hegemônicas no município, que antes agiam camufladas, agora estejam legalmente amparadas. Existe, portanto, uma tendência de reprodução da lógica seletiva, centralizadora e socialmente restrita de planejamento e da gestão da cidade.

Alguns atores entrevistados colocaram que neste momento a atuação do poder executivo está propensa a viabilizar as ações de determinados grupos e setores econômicos da cidade. Essa relação foi trazida para o interior do Conselho, que tem assumido uma postura de questionar e rediscutir aspectos de uso e ocupação do solo de determinadas áreas do município, sobretudo aquelas interessantes ao mercado imobiliário. Compreendemos, portanto, que o plano diretor não legou uma base socialmente articulada que proporcionasse sustentação às decisões do NGPD. O conteúdo do plano diretor está, pois, fragilizado e tende a ser continuamente modificado de acordo com os interesses e articulações políticas arbitrárias.

- **Analisar os limites e condicionantes na ação dos técnicos ou profissionais do planejamento urbano no processo de elaboração do plano diretor de Itajaí.** A atuação dos técnicos do planejamento, envolvidos na elaboração do novo plano diretor de Itajaí, esteve condicionada por dois fatores principais: (1) a subordinação das iniciativas dos técnicos ao núcleo central do poder executivo; (2) a falta de referenciais e orientações mais consistentes para a prática profissional em processos participativos.
  - ***A subordinação das iniciativas dos técnicos ao núcleo central do poder executivo.*** Existem diferenças importantes entre a lógica que fundamenta a ação dos administrados públicos da lógica que condiciona a ação dos técnicos do planejamento: a primeira, mais preocupada com os processos políticos, com a manutenção da governabilidade e a legitimação das ações, sobretudo nos extratos sociais que lhe dão suporte; a segunda, preocupada, geralmente, com as soluções tecnicamente mais viáveis. A atuação dos técnicos, mesmo aqueles mais politizados e progressistas, foi amplamente condicionada pela estrutura política e hierárquica de poder de Estado, onde as decisões foram tomadas em instâncias superiores, instâncias estas que estavam mais comprometidas com a lógica dos tempos político-eleitorais do que com tempo o necessário para o amadurecimento de processos sociais.

Em Itajaí os técnicos, de uma forma geral, assumiram e defenderam o discurso da participação social e, mesmo não tendo experiência e referenciais muito claros,

procuraram alternativas que possibilitassem uma maior efetividade e flexibilidade ao processo participativo do plano diretor. Suas ações, no entanto, foram constantemente cerceadas por determinações advindas do núcleo central do poder executivo, que queria um processo limitado e pragmático por produtos. Ainda sim eles conseguiram lograr alguns avanços: no âmbito do NGPD, que teve uma metodologia adaptada às condicionantes impostas; no plano diretor escolar, que envolveu a rede municipal de ensino; no ciclo de palestras, que apesar de pouco divulgado e prestigiado, foi um momento importante de transmissão de conhecimentos sobre a cidade e seu planejamento.

- **A falta de referenciais e orientações para a prática profissional.** Todo o quadro técnico, tanto da prefeitura quanto das consultorias da UNIVALI e da FURB, era formado por profissionais com pouca experiência em processos participativos, o que não é exclusividade de Itajaí: são raros os grupos técnicos que no Brasil apresentam trabalhos consistentes no campo das políticas públicas participativas. Pudemos compreender que esse problema não está somente na prática profissional, mas também no processo de formação dos técnicos: poucas são as escolas ou faculdades – sobretudo no campo da geografia, arquitetura, urbanismo e engenharia – que apresentam em seus currículos disciplinas que preparem os alunos nesta direção. Compreendemos, portanto, que há uma escassez de profissionais preparados para trabalhar a participação social, tanto no *front* das práticas e experiências participativas – no desenvolvimento de novas metodologias e alternativas-, quanto na academia, cuja responsabilidade é formar os novos profissionais que ingressarão no mercado de trabalho.

Acreditamos, no entanto, que esse processo de qualificação profissional e amadurecimento de referenciais será gradual e só virá através do enfrentamento dos desafios e da análise e reflexão das experiências presentes.

O desenho da participação social no plano diretor de Itajaí foi realizado a partir das orientações gerais disponibilizadas pelo Ministério das Cidades. O principal valor das orientações, que se mostraram extremamente genéricas e maleáveis, eram seus princípios e objetivos. A experiência de Itajaí, no entanto, nos mostra

que é possível assumir as orientações gerais sem obedecer esses princípios. Acreditamos que o Ministério das Cidades agiu corretamente ao oferecer somente princípios e orientações, e não um “pacote fechado”, para as prefeituras elaborarem planos diretores, o que seria insistir nos mesmos erros do SERFHAU, que disponibilizava uma metodologia padrão independente da realidade na qual se inseria. Mas essas orientações se mostraram insuficientes. Por isso, consideramos que o “próximo passo” deve ser a criação de espaços de aproximação e articulação das experiências participativas, formando assim um “banco de dados”, que facilitaria o acesso às informações e dados confiáveis. Esse banco de dados, que começa a ser posto em prática pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto Pólis, é uma alternativa de diálogo e aprendizado mútuo, através da confirmação de metodologias, do reconhecimento dos obstáculos e avanços na prática da participação social no planejamento e desenvolvimento urbano.

- **Desenvolver indicadores para análise da participação no desenvolvimento das atividades na construção do plano diretor de Itajaí.** Esse objetivo procurava proporcionar à investigação um caráter propositivo, possibilitando construir um modelo referencial para a análise e orientação de processos participativos. Em suma, o quadro abaixo demonstra as dimensões de análise e os aspectos julgados importantes para a realização de processos participativos mediante a leitura de participação que apresentamos nos primeiros capítulos da dissertação.

O quadro referencial de indicadores de participação social foi elaborado tendo como base os trabalhos já iniciados por PINHEIRO (2005) e OIDP(2006), ambos apresentados no final do segundo capítulo. A proposta apresentada procura traduzir sistematicamente os principais aspectos que condicionaram a prática participativa no plano diretor de Itajaí.

Conceito	Dimensões	Indicadores
Participação social em planos diretores	Compromisso de governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vontade política</li> <li>• Prioridade de governo</li> <li>• Apoio institucional</li> <li>• Estratégia organizacional</li> <li>• Integração intra-institucional</li> <li>• Transparência na gestão</li> <li>• Capacidade de intervenção da administração local</li> </ul>
	Coordenação do processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomia</li> <li>• Consensos</li> <li>• Transversalidade</li> <li>• Iniciativa e liderança</li> <li>• Clareza dos objetos</li> <li>• Planejamento e recursos</li> </ul>
	Estrutura associativa local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedade igualitária</li> <li>• Sociedade participativa e crítica</li> <li>• Cultura associativa</li> <li>• Integração entre conselhos e demais instâncias participativas</li> <li>• Capacidade de interlocução dos movimentos sociais</li> <li>• Autonomia dos grupos e movimentos sociais</li> </ul>
	Atuação dos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação e capacitação</li> <li>• Grau de abertura para o trabalho com processos participativos</li> <li>• Autonomia para a atuação</li> <li>• Recursos tecnológicos</li> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Qualidade das informações e acesso as fontes</li> </ul>
	Metodologia participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribuição das oportunidades</li> <li>• Inserção de setores socialmente excluídos</li> <li>• Grau de participação</li> <li>• Relevância dos temas abordados</li> <li>• Qualidade das informações e acesso as fontes</li> <li>• Técnicas de deliberação</li> <li>• Universalismo dos procedimentos</li> <li>• Descentralização das atividades</li> <li>• Integração das instâncias participativas</li> <li>• Caracterização das demandas sociais</li> <li>• Intermediação dos interesses e conflitos</li> </ul>



	Núcleo Gestor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caráter (consultivo ou deliberativo)</li> <li>• Atribuição</li> <li>• Formação e capacitação</li> <li>• Composição</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Infra-estrutura</li> <li>• Representatividade</li> <li>• Accountability</li> <li>• Qualidade das informações e acesso as fontes</li> <li>• Mecanismos de acompanhamento e divulgação das decisões</li> <li>• Proposição da pauta</li> </ul>
	Quem participa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grau de abertura do processo;</li> <li>• Quantidade de participantes</li> <li>• Diversidade</li> <li>• Representatividade;</li> </ul>
	Conseqüências do processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de cultura política participativa</li> <li>• Capacitação dos cidadãos</li> <li>• Empoderamento do cidadão</li> <li>• Melhora das relações entre atores</li> <li>• Relações mais cooperativas e solidárias entre poder público e sociedade civil</li> <li>• Co-responsabilidade pelas decisões</li> <li>• Sustentabilidade das decisões</li> <li>• Integração das instâncias participativas</li> <li>• Controle social sobre as ações do poder público</li> <li>• Sistema de gestão e controle</li> </ul>

Tabela 20 – Estrutura referencial de análise da participação social (elaborado pelo autor a partir de PINHEIRO, 2005 e ODP,2006)

Como podemos perceber, grande parte dos indicadores apresentados estão relacionados a aspectos qualitativos da participação, de difícil mensuração e avaliação. Acreditamos que a estrutura apresentada deve ainda ser amadurecida e gradualmente enriquecida a partir da construção de outros trabalhos que tenham nas práticas participativas seu objeto de estudo. O desafio que se coloca ao aprofundamento do conteúdo dessa estrutura está, além da construção de novos indicadores, também no aperfeiçoamento dos indicadores apresentados, oferecendo instrumentos e técnicas para torná-los operacionais.

O principal objetivo dessa estrutura é possibilitar a construção gradual de espaços comuns para o diálogo de experiências participativas. Busca, portanto, contribuir na

confirmação de referenciais para a participação e controle social no campo do planejamento e gestão das cidades. O princípio contido nesse quadro é de que todo o processo participativo deve trabalhar no sentido de mobilizar e articular a sociedade, possibilitando a conquista gradual de uma maior cultura política da população, na perspectiva de alcance da autonomia e da cidadania emancipada.

- **Possibilitar o intercâmbio de informações entre as novas experiências participativas em planos diretores.** Acreditamos que a importância da presente pesquisa reside na análise crítica realizada sobre a experiência participativa na elaboração do plano diretor, não no sentido de classificar tal processo como participativo ou não-participativo, mas na compreensão dos principais avanços, desafios e permanências que o planejamento urbano, em sua nova concepção participativa, tem enfrentado a partir das condicionantes locais. Certamente essa análise será parcialmente ou totalmente diferente em outros municípios, em outras realidades e dinâmicas sociais distintas. A diferenciação não invalida, no entanto, o esforço de análise de cada experiência, pois se existem as singularidades de cada lugar, na mesma proporção existem aspectos comuns que podem ser socializados e compartilhados. Nossa pesquisa apresenta algumas reflexões em relação aos desafios enfrentados pelo planejamento urbano, mas apresenta também lacunas na análise, que podem – e devem - ser complementadas e superadas a partir do diálogo com outras pesquisas e referenciais dos diversos campos disciplinares relacionados ao planejamento e gestão das cidades.

Pudemos conferir fragilidades tanto na atuação dos administradores públicos, dos técnicos do planejamento quanto da própria população, entretanto o principal ponto que diferencia tais fragilidades foi a intencionalidade: a população não participa porque não sabe da importância ou porque descredita nos canais de participação e nos processos políticos; a ação dos técnicos está marcada pela falta de referenciais no novo modelo - que causa muitas vezes a reprodução de velhas e incompatíveis fórmulas de atuação – e a subordinação à vontade política dos administradores públicos; os administradores públicos, no entanto, atuam no sentido de reproduzir uma compreensão e uma prática limitada de participação social, na intenção de perpetuar processos sociais baseados no controle e dominação.

A idéia que este trabalho defendeu é de que os planos diretores podem ser uma oportunidade para a discussão pública e ampliada sobre a cidade, na identificação de objetivos comuns e perspectivas para o desenvolvimento qualificado do espaço urbano, consolidando, assim, referenciais nos quais a população sinta vontade de se empenhar e defender. Acreditamos que o plano diretor é um instrumento poderoso de intervenção na realidade, mas deve vir necessariamente acompanhado de um processo de criação e conquista de direitos e de construção de novos conteúdos para a cidadania, baseados em valores de autonomia e solidariedade. Assim, como nos coloca SOUZA (2007), o primeiro passo para esta nova condição deve ser *“demonstrar que a participação popular consistente é perfeitamente possível”*. Acreditamos que essa ambição deve permear todas as nossas atividades, tanto de pesquisa científica quanto de prática profissional, corroborando, assim, com CASSIRER (2001) que diz *“a força das utopias está em que elas movem transformações concretas”*.

Compreendemos que nosso objetivo geral de pesquisa, qual seja *investigar a participação social na elaboração do novo plano diretor de Itajaí*, foi alcançado, no entanto as reflexões contidas nesta dissertação devem ser consideradas - assim como a participação social - como a fotografia de momento de um processo em constante redefinição, já que nossa compreensão deve ser dinâmica como são dinâmicos os processos sociais e como é, fundamentalmente, dinâmica a cidade. Não procuramos, pois, por verdades absolutas ou metodologias científicas irrefutáveis, tampouco tivemos a pretensão de apresentar uma leitura final sobre a participação social. Acreditamos que a principal função do trabalho científico é abrir caminhos para novas incursões investigativas e o aprofundamento do conhecimento e, neste sentido, esperamos que a presente pesquisa tenha sido útil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABBAGNANO, Nicola. Dicionario de filosofia. 4. ed. Sao Paulo: Martins Fontes, 2000. 1014p.
2. ALTHUSSER, Louis; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Jose Augusto Guilhon). *Aparelhos ideologicos de Estado : nota sobre aparelhos ideológicos de Estado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 127p. (Biblioteca de ciencias sociais. Politica ; v.25 )
3. ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência : introdução ao jogo e suas regras*. 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. 209p.
4. ARNSTEIN, S.R. *Uma escada de participação cidadã*. In: Revista Participe. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Promoção da Participação, 2002
5. AZEVEDO, Fernando Antônio. *As ligas camponesas*. Coleção Estudos sobre o Nordeste. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982. 146p.
6. AVRITZER, Leonardo; e COSTA, Sérgio. *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº4, 2004, pp. 703 a 728.
7. BAUMANN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001
8. BERMAN, Marshall. *Tudo que e solido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. 360 p.
9. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.
10. \_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade : para uma teoria geral da politica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p .
11. BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167p.
12. BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1996. 262p.
13. \_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade- guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001.
14. \_\_\_\_\_.; Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. 2ª Ed. / Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brsília: Ministério das Cidades; Confea, 2005;

15. BRESSER PEREIRA (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. Revista Lua Nova, n. 36, 1995: 85-104.
16. BRESSER PEREIRA (1995). Sociedade Civil: agente da reforma e objeto de auto-democratização. Trabalho apresentado ao III Congresso Internacional Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, Madrid, 17.10.1998. Disponível em <http://www.clad.org.ve/congreso/bresser3.html#NOTE1>. Acessado em 19 nov 2007.
17. CALIFE, Flavio Estévez. *A Teoria Política do Orçamento Participativo*. Cladea, 2002.
18. CALVINO, Italo. *As Cidades Invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
19. CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Ed. rev., acompanhada de um posfácio (1975). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 506p.
20. CASTORIADIS, Cornelius. *A polis grega e a criação da democracia*. In Filosofia Política 3. São Paulo: L&PM Editores LTDA, 1986. 256 p.
21. CHALAS, Yves. *L'Urbanisme comme pensée pratique : pensée faible et débat public*. IN : Les Annales de la recherche urbaine. N. 80-81.1998, pp.205-214. Traduzido em out de 2001 por Elson Manoel Pereira e Alzira Krebs, no prelo.
22. CHAUI, Marilena de Souza. Convite a filosofia. 5. ed. São Paulo: Atica, 1995. 440p.
23. \_\_\_\_\_. *Cultura e democracia: o discurso compete e outras falas*. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2006. 367p.
24. CHESNEAUX, Jean. Modernidade-Mundo. Petrópolis, Ed. Vozes, 1995.
25. CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 4.ed. São Paulo; Perspectiva, 1997. 350p.
26. COSTA, Sérgio. *Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil*. Disponível em: [http://www.ipv.pt/forumedia/fi\\_3.htm](http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm). Acesso em: 18 ago 2007
27. DAHL, Robert. *Poliarquia – participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
28. DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Ed. Autores Associados, 1995. 171p.
29. DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996a. 176p.
30. DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas, SP Autores Associados, 1996b. 109 p.

31. ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo. Global, 1984.
32. FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. ver. Porto Alegre: Globo, 1976. V. 1, Cap. XIV, p. 579-749: República Velha - Os Fundamentos Políticos.
33. FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972*; São Paulo: Edusp, 2002.
34. FEYERABEND, P. K. *Contre la méthode*. Paris: Seuil, 1988.
35. GUATTARI, Félix. *Revolução Molecular*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
36. GRAZIA, Grazia de. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
37. HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública :investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397p.
38. \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.
39. HARVEY, David. *Condição pos-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003. 349p.
40. HIRSCH, Joachim. *Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise*. In: POULANTZAS, Nicos. (coord). *Estado em crise*. Trad. de Maria Laura V. De Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
41. IBGE. *Censo Demográfico 1970, 1980, 1991 e 2000*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.
42. \_\_\_\_\_. *Estimativas das populações residentes, 2001 e 2002*. 2003b, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Disponível em: [http://www2.ibge.gov.br/pub/Estimativas\\_Projecoes\\_Mortalidade\\_Populacao/](http://www2.ibge.gov.br/pub/Estimativas_Projecoes_Mortalidade_Populacao/) . Acessado em ago 06.
43. ITAJAI, Prefeitura Municipal de. *Plano Diretor de Desenvolvimento de Itajaí*. Itajaí, 1971. 5 vol. 504p.
44. \_\_\_\_\_. *Os ciclos econômicos de Itajaí: madeira, pesca e modernização portuária*. FGML, Itajaí: 2002. 12p.
45. \_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento*. Itajaí: 2004. 75p.

46. \_\_\_\_\_ . Plano Diretor de Itajaí: Leitura Técnica. Itajaí: 2006a. 133p.
47. \_\_\_\_\_ . Plano Diretor de Itajaí: Leitura Comunitária. Itajaí: 2006b. 330p.
48. \_\_\_\_\_ . Plano Diretor de Itajaí: Pactos e Propostas. Itajaí, 2006c. 168p.
49. KOHLSDORF, Maria E. *Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar*. In: FARRET, R. L. (org) et al. *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto, 1985. P. 15-72.
50. KOWARICH, L. *Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, 3 (vol. 1), 1987.
51. LACAZE, J.P. *Os Métodos do urbanismo*. São Paulo: Papirus, Papirus. 132p.
52. LE CORBUSIER (org.) *Carta de Atenas*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.
53. LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991. 145p.
54. LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa PPGSP/UFSC, nº 33, novembro de 2002. ISSN – 1677-7166
55. \_\_\_\_\_. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova, São Paulo, n.70, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 out 2008.
56. MARICATO, Erminia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. in ARANTES, Otilia B. F; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3.ed Petropolis , RJ: Vozes, 2002. 192 p.
57. MCIDADES. *Campanha da 3ª Conferência das Cidades*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-nacionais/3a-conferencia-das-cidades>. Acessado em ago 07.
58. \_\_\_\_\_. *Campanha Plano Diretor Participativo*. 2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=472&Itemid=0>. Acessado em 18 ago 07.
59. MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. Rev. Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 46, 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out 2007

60. NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2005. 286 p.
61. OIDP. *Guia para a criação de um Observatório Local de Democracia Participativa*. Disponível em [http://www.oidp.net/pdf/GuiaPraticaCriacao OLDP.pdf](http://www.oidp.net/pdf/GuiaPraticaCriacao%20OLDP.pdf). Acessado em: 20 nov 07.
62. PEREIRA, Elson Manoel. *Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos* In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003.
63. \_\_\_\_\_. *Zoneamento urbano e habitação de interesse social*. In: *Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom)
64. PETRUCCI, Jivago. *Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 10 ago 07.
65. PERES, Lino Bragança. *Oficinas Comunitárias de Planejamento: uma alternativa ao Plano Diretor para Ingleses Sul e Santinho*. Anais do Seminário Planejamento Urbano no Brasil e na Europa: Um Diálogo Ainda Possível? Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.
66. PINHEIRO, Alessandra do Carmo. *Participação popular e política pública habitacional: Santa Maria/RS*. Florianópolis, 2004. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Geografia.
67. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. 2. Eed. São Paulo: Contexto, 2003.
68. POULANTZAS, Nikos. *Poder político e classes sociais*. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986. 354p.
69. QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992. 275p.
70. REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia : quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
71. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação : gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 447p.



72. \_\_\_\_\_. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 426p.
73. \_\_\_\_\_. Brasil, cidades : alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.
74. RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano : utopia e ideologia : caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. 1993. 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Humanas
75. ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
76. \_\_\_\_\_. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997. 242 p.
77. ROMÃO, Lucília Maria; ROMÃO, Arquilau M. *O discurso sobre a democracia brasileira ao longo dos últimos vinte anos*. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/vinteedois/lucilia\\_e\\_arquilau\\_22.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteedois/lucilia_e_arquilau_22.htm). Acessado em: 22 ago 2007
78. ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. 2ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores)
79. SAES, Décio Azevedo Marques. *Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania*. Disponível em <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>. Acessado em: 09 ago 07.
80. SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, L. C. Q. . *Cidadania e Democracia: o sentido das eleições municipais*. Revista Proposta (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. Ano 24, n. 69, p. 23-27, 1996.
81. \_\_\_\_\_. *Democracia e governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001
82. \_\_\_\_\_ (Org.) ; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) ; AZEVEDO, S. (Org.) . *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. 288 p.
83. \_\_\_\_\_. *Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil*. Disponível em: [http://polis.org.br/seminario/dilemas\\_e\\_desafios.htm](http://polis.org.br/seminario/dilemas_e_desafios.htm). Acessado em 15 de agosto de 2006.
84. SGARBI, Adrian; e Assad, Chistianne C. *Democracia Semidireta no Brasil, Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa*. Teor Comunicativo e Procedimento. Disponível em [www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev05\\_adrian.html](http://www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev05_adrian.html) . Acessado em: 19 ago 2007

85. SOARES, Luis Eduardo. *O Dilema de Sísifo e a Segurança Pública: Hiper-Politização e o Conflito entre as Reformas e o Ciclo Eleitoral*. Disponível em [http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/a\\_hiperpolitizao\\_da\\_segurana\\_pblica.doc](http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/a_hiperpolitizao_da_segurana_pblica.doc). Acessado em 13 dez 07
86. SOUZA, Marcelo Lopes de. *O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista*. Revista Território, nº8, Rio de Janeiro, 2000.
87. \_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 556p.
88. \_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2006. 632p.
89. TEIXEIRA, Jose Paulo. *Cidade democrática : ensaios de autonomia e democracia nas cidades do século XXI*. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. 134p.
90. THOMPSON, John B. *A mídia e a modernidade*. Petrópolis: Vozes, 2002.
91. VAINER, Carlos. *O que pode o poder local*. in ARANTES, Otilia B. F; (Otilia Beatriz Fiori); VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3.ed Petropolis , RJ: Vozes, 2002. 192 p.
92. VILLAÇA, Flávio. *Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil hoje*. Texto apresentado no II Seminário *Cidades Brasileiras – Desejos e Possibilidades*, organizado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS. Disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo\\_gde](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde). Acessado em 21 ago 07
93. \_\_\_\_\_. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, edição do autor, 2005.
94. VILLASANTE, Tomás R. *Estado, Sociedade e Programações Alternativas*. Revista Brasileira de Educação, Anped, (10) jan./abr., 1999, pág. 98 e 100.