



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



REFLEXÕES SOBRE OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE PLANEJAMENTO E PROJETOS NA CIDADE SUSTENTÁVEL

REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS
PARTICIPATIVOS DE PLANIFICACIÓN Y
PROYECTOS EN LA CIUDAD SOSTENIBLE

*Rodrigo da Cunha Nogueira, Professor do Departamento de
Arquitetura da Universidade Federal de Ouro Preto-MG,
rodrigocunhanogueira@gmail.com*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma reflexão sobre o direito que as populações têm na elaboração de planos e projetos dentro das cidades brasileiras que, cada vez mais, buscam estar em consonância com as políticas do Desenvolvimento Sustentável. Para isso, o artigo traz um breve histórico da participação popular nos processos decisórios das cidades. Traz também a contribuição de alguns autores internacionais e nacionais que estruturaram pensamentos sobre a participação popular dentro das cidades contemporâneas na construção de modelos de desenvolvimento a serem seguidos pelas cidades. Por fim, à luz dos autores escolhidos, este artigo visa realizar uma reflexão sobre as possibilidades e limites da participação da sociedade dentro do que são conhecidas como Cidades Sustentáveis.

Palavras Chave: planejamento participativo; cidades sustentáveis; sustentabilidade.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo realizar una reflexión sobre la oportunidad que las poblaciones tienen en la elaboración de planes y proyectos dentro de las ciudades brasileñas que, cada vez más, buscan estar en consonancia con las políticas del Desarrollo Sostenible. Para eso, el artículo trae un histórico de la participación popular en los procesos decisorios de las ciudades. Trae también la contribución de algunos autores internacionales y nacionales que estructuraron pensamientos sobre la participación popular dentro de las ciudades contemporáneas en la construcción de modelos de desarrollo a ser seguidos por las ciudades. Por fin, a la luz de los autores escogidos, este artículo visa realizar una reflexión sobre las posibilidades y límites de la participación de la sociedad dentro del que son conocidas como Ciudades Sostenibles.

Palabras Clave: planificación participativa; ciudades sostenibles; sustentabilidad.

INTRODUÇÃO

A participação popular na construção dos espaços das cidades brasileiras vem sendo pensada como um dos instrumentos para se "alcançar" cidades melhores e mais democráticas, seja em âmbito acadêmico, seja no campo político. No campo acadêmico, Maricato (2011) defende a tese de que durante o período ditatorial brasileiro, sob o Regime Militar das décadas de 1960 a início dos anos 1980, existiu um conjunto de estudos que fomentaram uma "nova interpretação" para o fenômeno urbano brasileiro. Segundo a autora, essa forma de luta passou a incluir, nos anos de 1970, movimentos sociais que reivindicavam melhorias urbanas. Este movimento foi intensificado na década de 1980, introduzindo a necessidade da participação popular nos processos decisórios das cidades como um fator primordial para construção de cidades mais democráticas. Nas décadas de 1980 e 1990, alguns governos começaram a incorporar a ideia da necessidade de trabalhar com todos os setores da sociedade, funcionando como uma estratégia para enfrentar os problemas urbanos e solucionar conflitos ambientais (Bonduki, 2000).

Como parte desse processo, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1985), no livro "*A cidade como um jogo de cartas*", traz como contribuição teórica a construção de um cenário possível para a promoção de cidades melhores, um cenário onde todos os setores da sociedade constroem de forma paritária e democrática os espaços urbanos.

O que acontece em uma cidade pode ser comparado ao jogo de cartas. O jogo urbano se joga sobre um sitio determinado que é a sua 'mesa'. Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertencam. Há os políticos, técnicos e funcionários que representam o GOVERNO. Aqui, é preciso distinguir de que nível de governo se trata, pois sobre as cidades intervêm agentes federais, estaduais e municipais. Existem as EMPRESAS que agem através de investimentos na indústria, no comércio e nos serviços, com especial destaque para o capital ligado aos ramos imobiliário e da construção civil, cujas ações têm reflexos diretos no meio urbano. Por fim, entra a POPULAÇÃO, fragmentada nos mais diversos grupos (vizinhança, filiação política e religiosa, profissão, parentesco, afinidades...). (SANTOS, 1985)

Este cenário, descrito por Carlos Nelson, em que todos os setores da sociedade participam da tomada de decisões nos rumos da sociedade, como comentado acima, fez parte de um processo de discussões sobre os rumos da sociedade brasileira, iniciados na década de 1960. Esse movimento começou a tomar corpo a partir do seminário organizado pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) e o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), em 1963, com o tema da Habitação e a Reforma Urbana, tendo como objetivo inserir a temática nas reformas de base no governo de João Goulart (SILVA, 2003), sendo interrompido pelo período da Ditadura Militar. O processo, intitulado Reforma Urbana representou um novo momento no fazer político dos movimentos sociais e operários urbanos na década de 1980, tendo como principal resultado a consolidação de uma entidade nacional - Fórum Nacional de Reforma Urbana – o qual, segundo Ermínia Maricato, buscou superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades (MARICATO, 2011, p. 101).

O processo descrito acima também influenciou, no final dos anos 1980 e na década de 1990, diversas administrações municipais no Brasil, no âmbito institucional, em seu modo de pensar e agir na política urbana. Este modo de "gestão" das cidades foi denominado, posteriormente, por Bonduki (2000) como uma postura de Gestão Ambiental-Participativa, obtendo seu reconhecimento oficial pelo Governo brasileiro: primeiramente, na Constituição de 1988; na promulgação do Estatuto da Cidade em 2001; na criação do Ministério das Cidades em 2003; e, finalmente, na campanha pelo Plano Diretor Participativo iniciada em 2005.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades: - a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. [...] Tornar viáveis e efetivar esses elementos é o grande desafio a superar, para construir o processo de gestão democrática, com participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades. (ROLNIK, 2004)

Na apresentação do *Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos*¹, Mário Negrone (2011, p. 11) ressalta que, desde sua criação, o Ministério das Cidades estruturou políticas e programas com o objetivo de *reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras*, de modo a melhorar a gestão urbana. Entretanto, Vilaça (1999) alerta que, a exigência de existir planos não garantem sua eficácia. Segundo Maricato (2011), nestes últimos anos os processos participativos, garantidos pelo Estatuto das Cidades, tiveram um aumento considerável. Porém, a autora argumenta que este aumento da participação da sociedade na construção dos seus rumos não significa, necessariamente, um aumento da democracia e muito menos que as cidades brasileiras estejam mais adaptadas às necessidades da população local.

Para exemplificar o tipo de participação implementada e criticada por Maricato (2011), a autora retoma a fala da Mary-vonne Plessis-Fraisserd, diretora do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), na abertura do Fórum Urbano Mundial realizado em Vancouver em 2006. Para a autora, a diretora do Bird era *uma das mais fervorosas defensoras da participação democrática*, ao se referir as possibilidades de participação comunitária na gestão eficiente da aplicação dos recursos, a nível local, para melhoramentos de casas, ruas e bairros. A crítica feita por Maricato se localiza na limitação dos modelos de participação que Mary-vonne defendia, pois:

Não passava em sua [Mary-vonne] cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meios de pagamentos de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o Brasil. Ela também não deve ter pensado sobre isso ao tecer tantos elogios aos processos participativos, já que eles não podem tratar dos recuos dos investimentos em políticas sociais levados a efeito em tantos países pobres pelo mundo em 27 anos, por inspiração do próprio Bird ou do Fundo Monetário Internacional (FMI) (DAVIS 2006). (MARICATO, 2011)

Além das críticas gerais sobre o tipo e os limites dos Processos Participativos no Brasil, alguns autores colocam como um dos principais fatores, que influenciam a eficácia dos processos participativos nas cidades brasileiras, é a distância entre os Planos e sua aplicação, observando *que o grau de aplicação é muito baixo [...] destaca-se a quase total ausência dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade sob forma autoaplicáveis*, tais como: IPTU progressivo; parcelamento compulsório; operações urbanas; e etc. (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012, p. 55²). Maricato (2011) considera que algumas destas ferramentas, quando são implementadas, não são feitas corretamente. Atribuem-se também as questões que envolvem a “eficácia” ou não deste modelo de participação popular ao tipo de “gestão” urbana utilizados por alguns países e implementados localmente nas cidades.

¹ “Projeto que realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).” (SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.-Org.)

² Este trabalho realizou uma avaliação da implementação dos Planos Diretores de dez municípios de Minas Gerais (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012)

[...] em poucos lugares do Brasil os novos planos diretores implicaram alteração significativa nas práticas das administrações públicas, geralmente comprometidas com estratégias de promoção das cidades e de ampliação das suas condições de competitividade para atração de investimentos. (OLIVEIRA, 2012)

Com base nas reflexões realizadas pelos autores estudados acima, este trabalho visa relacionar os processos participativos de projeto e planejamento com os modelos de desenvolvimento das cidades. Para tanto, abordaremos a seguir quais aspectos referentes aos modelos de desenvolvimento observados nas cidades contemporâneas, com base na forma como diversos autores discutem esses modelos.

1. AS CIDADES SUSTENTÁVEIS E O DESENVOLVIMENTO

Desde as décadas de 1980 e 1990, a noção de sustentabilidade vem se atrelando, cada vez mais, aos debates sobre o tipo de desenvolvimento urbano a ser alcançado (ACSELRAD, 1999). Desde então, corre-se atrás de encontrar uma forma de fazer durar, através dos tempos, o modelo desenvolvimentista colocado em pauta desde 1949, quando, conforme nos aponta Sachs, pela primeira vez oficialmente estabeleceu-se uma ideia de divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos³, com o propósito, de forma subjetiva, de prever que todos os povos caminhavam na mesma direção, ou seja, em prol do Desenvolvimento (SACHS, 1997). O projeto desenvolvimentista em questão que, segundo esse autor, propunha um só caminho a ser seguido por todas as nações, ocorreu de forma contraditória, pois o "mundo" não se desenvolveu igualmente, e tão pouco na mesma direção, mas sim em direções opostas, criando uma crise de justiça. Isto se justifica, pois, *no plano global, assim como no nacional, existe uma dinâmica de polarização que, de um lado, cria uma excitação econômica nas classes médias e, de outro, grandes setores socialmente excluídos* (SACHS, 1997, p. 13), se referindo ao crescimento da desigualdade econômica entre pobres e ricos no mundo globalizado. Ainda segundo Sachs, este modelo estava centrado no incentivo à industrialização das nações, o que não seria uma possibilidade real neste planeta, pela quantidade de recursos naturais existentes.

Se todos os países seguissem o mesmo modelo industrial, seriam necessários cinco ou seis planetas para servir de "fontes" de insumos e de "depósitos" para os resíduos do progresso econômico. Assim, emergiu uma situação em que a certeza que governou dois séculos revelou-se uma grave ilusão – que o crescimento é um espetáculo com o final aberto. A expansão econômica já se defronta com os limites biofísicos; o reconhecimento da finitude da terra é um golpe mortal na ideia de desenvolvimento vista por Trumam. (SACHS, 1997)

A partir destas duas crises do modelo desenvolvimentista, a primeira, de justiça, pois ao invés de "desenvolver" para todos, aprofunda as desigualdades entre países e classes sociais, e a segunda, da natureza, que se apresenta como um meio finito de recursos, caso o modelo industrial continue a ser implementado (SACHS, 1997), Sachs nos coloca uma nova situação, a da criação de um modelo de desenvolvimento que supere estas duas crises. No entanto, o autor defende:

A crise de justiça e a crise da natureza, junto com a noção herdada de desenvolvimento, estão em uma relação inversa. Em outras palavras, qualquer tentativa de melhorar a crise da natureza, ameaça piorar a crise de justiça.

³ "No dia 24 de janeiro de 1949, o Presidente Harry Trumam, em seu discurso de posse ante o Congresso, chamou a atenção de sua audiência para as condições dos países mais pobres, pela primeira vez definindo-os como 'áreas subdesenvolvidas' (Sachs, 1992 e Arndt, 1981)." (SACHS, 1997)

Qualquer um que exija mais terra agrícola, energia, habitação, serviços ou, em geral mais poder de compra para os pobres, coloca-se em contradição com aqueles que gostariam de proteger os solos, animais, florestas, a saúde humana ou a atmosfera. E qualquer um que defenda menos energia e menos transporte e se oponha à derrubada das matas, ou à agricultura intensiva em insumos em benefício da natureza, encontra-se em confronto com aqueles que insistem em ter os mesmos direitos aos frutos do progresso. (SACHS, 1997)

Desde então, corre-se atrás de um desenvolvimento que não aprofunde as injustiças sociais e que não acabe com os recursos naturais, ou seja, um desenvolvimento que dure através dos tempos, um Desenvolvimento Sustentável.

Sobre o conceito do que seria a “Sustentabilidade”, Acsehrad (1999) aponta para indefinição do termo, pois são discursos em disputa por uma *legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais*⁴, porém, este discurso pró Desenvolvimento Sustentável é defendido por alguns autores como um substituto da ideia de “progresso”, como uma questão pré-estabelecida e inquestionável, portanto, uma “realidade” dada a ser seguida.

Diante deste cenário, onde esta o espaço da participação da população das cidades nos processos de planejamento e grandes projetos urbanos que transformarão seus ambientes e que determinarão de alguma forma seus futuros?

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

Em prol do desenvolvimento, as cidades sofrem grandes transformações que as impactam, às vezes de forma positiva, outras vezes de forma negativa, e, desta forma, insere-se uma questão: como distribuiremos os benefícios e como diminuiremos os malefícios?

No final da década de 1990, Francisco Sabatini (2000) estruturou uma estratégia para solucionar os problemas ambientais urbanos causados pelo desenvolvimento econômico e seus grandes projetos. Para ele, tendo em vista uma maior consciência ambiental, gerados nos últimos anos, e os impactos dos grandes projetos, crescerá o número de conflitos nas cidades. A solução para equacionar e distribuir os “benefícios” e “problemas” gerados por tais projetos seria a inclusão da participação popular nestas decisões (SABATINI, 2000).

Estimulada pela externalidades originadas pelos projetos urbanos, a participação popular é a chave para conquistar o espaço local para os objetivos do desenvolvimento sustentável [...] Resolver conflitos entre os diferentes usos do solo, até onde for possível, é o desafio político principal que advém dos conflitos ambientais urbanos. (SABATINI, 2000. Tradução do autor)

A estratégia em questão é destinada ao poder público local, colocando novas formas de estruturação social de questionamentos, enfrentamentos e resistências das populações locais. Assim, a participação popular, para este autor, representa uma oportunidade para a gestão pública colocar em “equilíbrio” as forças controversas contidas em todo conflito ambiental, permitindo ao planejador urbano resolver participativamente os conflitos ambientais, trabalhando

⁴ Ver “Discursos da Sustentabilidade” (ACSELRAD, 1999)

por uma cidade melhor para “todos”. O município deverá aplicar uma estratégia de negociação através da “mediação”, ou seja, o município terá o papel de mediador entre os interesses conflitantes (projetos urbanos X comunidades atingidas). Desta maneira, o planejador urbano municipal deverá criar formas antecipadas de negociação, evitando os posteriores conflitos, como também, procurará fortalecer as políticas municipais de desenvolvimento urbano. Para isso os governos locais deveriam: estimular e organizar formas diretas de participação, como criação de instâncias de participação; e estimular construção de mandatos populares, que pudesse “levar” suas demandas às instancias oficiais. De uma forma geral, esta estratégia se centra em três justificativas: i) incentivar valores democráticos; ii) aumentar o grau de informação sobre os problemas e técnicas para resolvê-los; iii), promover o fortalecimento das comunidades para o enfrentamento de tais situações.

Portanto, para Sabatini (2000), frente aos projetos “inevitáveis” das cidades desenvolvidas, ou em desenvolvimento, a discussão sobre a participação popular se apresenta como uma nova política para prevenir e resolver os conflitos urbanos.

Outro autor que desenvolve uma estratégia para realização de um desenvolvimento sustentável e democrático nas cidades contemporâneas, é o arquiteto Nabil Bonduki, que defende um modo de gestão das cidades denominado *Ambiental-Participativo*. Este autor tem como base a crítica ao modelo desenvolvimentista implementado no Brasil durante o Regime Militar, e destaca:

Criticava-se, entre outros, a centralização do poder Executivo, a deterioração ambiental, as obras faraônicas de resultados discutíveis, a ineficácia de um planejamento urbano burocratizado e o elitismo da legislação urbanística, a falta de propostas para a cidade real, e os critérios financeiros que regiam a política habitacional. (BONDUKI, 2000)

No momento pós Regime Militar, segundo Bonduki, alguns elementos de resistência ganharam força e se apresentaram como central para a continuação do desenvolvimento urbano: a *participação comunitária* e o *respeito ao meio ambiente*. Em 1988, a Constituição brasileira, que acabara de ser promulgada, estabelece uma pista da nova postura a ser encarada pelos governos frente à situação, pois a Constituição aumenta as possibilidades dos governos municipais obterem recursos e dá mais autonomia para criarem políticas públicas específicas (BONDUKI, 2000).

Este modo de gestão, ao qual Bonduki definiu como uma postura a ser tomada pelos governos locais, a *Ambiental-Participativa*, caracteriza-se por:

Gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação das políticas públicas.

Criação de canais institucionais de participação popular, como conselhos de gestão urbana, fórum de habitação e participação dos cidadãos nas decisões sobre prioridades de governo, com a elaboração do orçamento participativo e execução orçamentárias.

Inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade.

Parceria entre poder público e organizações não governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, por meio de estímulo a processo de autogestão e cogestão em produção do habitat e de geração de emprego e renda.

Busca de barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, produção e pelo financiamento direto para o usuário final e reconhecimento da cidade real, por meio de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente.

Compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas.

Busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos, pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos.

Prioridade para transporte coletivo e segurança no tráfego.

(BONDUKI, 2000, p. 26-32)

A postura defendida por Bonduki tem como objetivo propor diretrizes a serem seguidas, tendo como principal característica a flexibilidade, pois esta é uma questão aberta e que está sendo colocada em prática, e somente através da prática poderá ser aperfeiçoada.

O objetivo de trazer estes dois autores, que pensaram um modo de solucionar os problemas causados pela questão urbana dentro do modelo de desenvolvimento sustentável em curso em diversas localidades do mundo, inclusive no Brasil, foi trazer alguns elementos para relacionarmos com a Lei Federal, o Estatuto da Cidade⁵, que define as formas e os meios que a sociedade brasileira tem de intervir no desenvolvimento urbano de suas localidades.

2.1. PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NO ESTATUTO DA CIDADE

Mesmo não sendo o objetivo deste trabalho, faz-se necessário realizar uma análise expedita do modelo da participação implementado no Brasil, e da lei que garante e regulamenta a inserção popular na gestão das cidades, o Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal de 1988 na forma do artigo 182 estabelece que:

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. (BRASIL, 1988, art.182)

Com o objetivo de regulamentar e fazer valer as funções sociais da cidade, citada na Constituição, o estatuto no capítulo IV (*Da Gestão Democrática da Cidade*), através do artigo 43, dispõe os seguintes instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade: criação de órgãos colegiados de política urbana; consultas públicas, audiências e debates públicos; conferências sobre o assunto de interesse urbano, como as conferências das cidades; e iniciativas populares de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

Como mencionado anteriormente, o grande desafio é efetivar os instrumentos que contribuiriam para uma gestão democrática das cidades (ROLNIK, 2005). Com esse intuito, em 2005 foi lançada

⁵ "Estatuto da Cidade"- Lei Federal nº 10.257 / 2001.

uma campanha nacional, através do Ministério das Cidades, intitulado *Plano Diretor Participativo*, com o objetivo de incentivar os governos municipais a elaborarem seus Planos Diretores de forma democrática e inclusiva. Assim, a campanha pelo *Plano Diretor Participativo*:

Significava estabelecer uma nova agenda de planejamento e gestão do solo urbano que possibilitasse incluir os mercados de baixa renda nos temas e estratégias contidos nos planos e projetos. Uma agenda que superasse o descrédito e a falta de cultura de planejamento das cidades e enfrentasse o desafio de fazer cidades para todos, sobrepondo-se à dualidade entre cidade formal e informal; urbanizada e precária; incluída e excluída dos plenos direitos de cidadania.

Nossas ações procuram também impedir ocupações e uso predatório do solo e do patrimônio cultural e ambiental, por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infraestruturas instaladas, reabilitando-se áreas degradadas ou subutilizadas.

Buscamos, dessa forma, estimular os municípios e cidadãos a construir novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, incluídas, redistributivas e sustentáveis. (ROLNIK, 2005, p. 11)

Porém, mesmo com todo este esforço do Governo Federal para capacitar, regulamentar e implementar um modo de desenvolvimento democrático das cidades brasileiras, Oliveira (2012) pondera que em poucas cidades no Brasil a elaboração de planos diretores alterou as práticas estabelecidas pelas administrações públicas locais, as quais muitas vezes estão correndo atrás de um “progresso” a qualquer custo em busca de mais investimentos.

Desta maneira, outra questão se apresenta, como garantir, de forma paritária a participação de todos segmentos da sociedade no desenvolvimento urbano?

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de regresso às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. [...] Isto pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana, utilizando os recursos da ciência e da arte. (LEFEBVRE, 1968)

2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, já determinaram em forma de lei o direito da participação de toda sociedade, no que se refere aos rumos das cidades em escala regional e local. Em 2014, com um decreto presidencial foi instituído uma “Política Nacional de Participação Social”⁶, o Governo Federal enfatiza que a sociedade, como um todo, deve ser sempre consultada sobre as políticas e projetos que afetarão suas vidas.

O decreto presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, criando Conselhos Populares, objetivando o aperfeiçoamento do instrumental de apoio ao Poder Executivo para a implementação de uma Política Nacional de Participação Social, e para tanto criando um Sistema Nacional de Participação Social, é um passo importante, altamente positivo, no sentido de ampliar as práticas de democracia participativa na sociedade brasileira. Na realidade, essa iniciativa deverá contribuir significativamente para que se dê efetividade ao disposto no

⁶ Site do Governo Federal < <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014-1/conselhos-populares-e-democracia-participativa> > Visto em 27/11/2016.

parágrafo único do artigo 1º da Constituição, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Numa rápida visão retrospectiva, é oportuno lembrar que no século dezoito, como resultado das revoluções burguesas, foi proclamado o objetivo da implantação de sistemas democráticos, com sistemas governamentais em que o povo é o titular do poder político. Esse foi o primeiro passo para dar ao povo um papel positivo nas decisões fundamentais de seu governo.⁷

No entanto, no próprio site do Governo Federal, que tem como título “Conselhos populares e democracia participativa”⁸ já aponta a dificuldade de participação direta na política nacional, já que o modelo escolhido é a da democracia representativa, onde os representantes eleitos deveriam manifestar as opiniões da população. O advogado e jurista Dalmo de Abreu Dallari aponta que o decreto 8243 de 2014 da Presidência da República foi duramente criticado, principalmente sobre a utilização do plebiscito como forma de aumentar a participação popular. Dalmo ainda reafirma o caráter consultivo do decreto.

Mesmo se entendermos que a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e outras leis e decretos que visam aumentar o poder decisório da sociedade se constituem como um avanço, sua implementação nos mostra suas limitações. Onde os conselhos e audiências públicas funcionam somente para consultar e adequar a política urbana às necessidades locais. Como comentado no início deste trabalho, Maricato (2011) argumenta que este aumento da participação da sociedade na construção dos seus rumos não significa, necessariamente, um aumento da democracia e muito menos que as cidades brasileiras estejam mais adaptadas às necessidades da população local.

A exemplo disso vemos, no caso das audiências públicas para avaliar os impactos ocorridos na região decorridos da implementação de uma siderúrgica no estado do Rio de Janeiro, a Companhia Siderúrgica do Atlântico, como esses instrumentos de participação são utilizados para consultar a população e atenuar os conflitos existentes entre uma indústria de grande porte com seus impactos e a população local e consequências no meio ambiente. Sobre a companhia:

A COMPANHIA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO (TKCSA)

Trata-se do primeiro projeto do bloco de megaempreendimentos portuário e industrial planejado para a Baía de Sepetibanas décadas recentes. Lançado em 2006, o conglomerado industrial, siderúrgico e portuário da TKCSA é uma joint venture formada pela Vale (27%) e Thyssen Krupp (73%). Para a Thyssen Krupp, a nova planta siderúrgica, que será a maior da América Latina com capacidade de produção de 10 milhões de toneladas de placas de aço por ano, é uma peça central em sua estratégia de crescimento global. O empreendimento conta com amplo apoio dos governos municipal, estadual e federal por meio de financiamento direto de R\$ 1,48 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e isenções scais. O conglomerado é formado por:

1 – Usina siderúrgica integrada com capacidade de produção de 10 milhões de toneladas de placas de aço.

⁷ Idem 7

⁸ Idem 7

2 – Usina termoeleétrica para a geração de 490 MW de energia elétrica alimentada por 4 milhões de toneladas de carvão mineral proveniente da Colômbia.

3 – Um porto com dois terminais composto por uma Ponte de Acesso de 4 Km e um Píer de 700 m que atravessa o manguezal e o oceano.⁹

A implementação desta indústria nunca esteve em questão para o conjunto da população local, a qual sofreu e sofre cotidianamente seus impactos que vão desde a destruição da dinâmica econômica que se baseava na pesca e no turismo até impactos na saúde dos moradores. Como forma de participação da sociedade local, a população foi convidada a discutir em audiências públicas os impactos e suas formas de mitigação. Como encaminhamento foi assinado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC). O TAC assinado pela TKCSA não foi executado em sua totalidade e em consequência foi realizado mais uma audiência pública para mediar o conflito existente. Sobre a audiência em questão o PACS relata em seu site.

Na última quinta-feira, 27 de Março, a Secretária de Ambiente do estado do Rio de Janeiro (SEA) promoveu uma audiência pública no bairro de Santa Cruz, zona oeste da capital, com o objetivo de apresentar à população os resultados da auditoria contratada para acompanhar o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre a própria SEA e a empresa ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA).

A TKCSA opera sem licença desde 2010 pois não conseguiu se adequar à legislação ambiental brasileira. O TAC funciona como improviso jurídico que permite a companhia manter-se aberta, irregularmente, ainda que sob protestos da população local atingida pelas “chuvas de prata” emitidas pela siderúrgica. O Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (MPRJ), que também esteve presente na audiência, já abriu dois processos criminais contra a TKCSA e negou-se a assinar o TAC.

Na audiência de quinta-feira, a empresa buscava mostrar à população que supostamente havia cumprido o TAC. No entanto, os próprios auditores contratados pela TKCSA foram obrigados a admitir que mais de 13 cláusulas do termo não foram cumpridas, mantendo-se como “oportunidades de melhoria”, eufemismo para acobertar o não-cumprimento do acordo.

Já o representante do MPRJ, promotor Sandro Machado, foi mais incisivo e lembrou dos processos abertos contra a empresa. Além disso, Sandro questionou a falta de ambiente democrático na audiência, pois o auditório estava repleto de funcionários uniformizados da TKCSA (e não de moradores de Santa Cruz) que gritavam e assediavam aqueles que buscavam denunciar as violações cometidas pela empresa e pelos órgãos ambientais. O promotor chegou a pedir o microfone para coibir a postura de uma pessoa da organização do evento – que estava com crachá de “Apoio” – e constantemente insulfava os funcionários para que não permitissem falas contrárias à empresa.

O clima de intimidação e coação durou do começo ao fim da audiência. Houve tumulto, violência e insultos quando uma parlamentar da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro exigiu a palavra para denunciar a empresa e a falta de divulgação prévia da audiência. Uma briga surgiu na frente do palco,

⁹ Material de avaliação realizada pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS <<http://www.pacs.org.br/files/2013/01/CSA.pdf>> Visto em 27/11/2016.

com troca de socos, empurrões e pontapés por quase 10 minutos, tirando qualquer possibilidade de uma atmosfera democrática, com liberdade de expressão, se estabelecer.¹⁰

Não tenho a intenção de detalhar este caso específico, mas sim a de exemplificar as limitações existentes no modelo de participação em questão. Ainda, corroborando com os limites dos instrumentos de participação vemos que poucos municípios possuem em suas estruturas conselhos municipais de política urbana, como aponta uma notícia veiculada pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC).

De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2012, divulgada hoje (3) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano passado 22,1% das cidades haviam implantado o Conselho Municipal de Política Urbana, num total de 1.231.¹¹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentando realizar uma costura entre os dois autores e a implementação das ferramentas contidas na esfera legal, Constituição Federal e Estatuto da Cidade, vemos que a estratégia criada por Sabatini (1999) defende um modo das populações se organizarem e reagirem à realidade dos grandes projetos, mas, sobretudo, se configura como uma participação passiva frente ao “desenvolvimento” urbano. Bonduki avança abrindo espaço para que a participação popular contribua para o planejamento urbano, porém coloca como demanda para a solução do problema a *postura* a ser tomada pelos governantes, ou seja, depende da vontade política do governante a construção de cidades mais sustentáveis e democráticas.

A meu ver, estes dois autores partem do princípio que o modelo desenvolvimentista não deve ser questionado, e sim aperfeiçoado. No caso brasileiro, o Governo federal, na forma do Estatuto da Cidade, se coloca como mediador do modelo desenvolvimentista e promove um “avanço”, pois coloca na forma de Lei Federal a obrigatoriedade da inserção da população na construção de planos e políticas urbanas a serem tomadas, ampliando as expectativas em torno das possibilidades de cidades para todos. E assim, age no sentido de atenuar os conflitos existentes entre os distintos setores da sociedade que se insere no modelo “desenvolvimentista” da sustentabilidade.

Além disso, a existência de planos não garante a sua aplicação nem tampouco a sua “eficácia”. Tanto o Estatuto da Cidade quanto a Campanha pelo Plano diretor Participativo defendem a garantia da participação no âmbito do planejamento, mas não se apresentam como uma garantia de “gestão” realmente participativa e democrática. Caso fosse obtida, essa gestão diminuiria a distância entre o plano e sua implementação, e deixaria a cargo de cada administração municipal, a construção de um processo de planejamento participativo e inclusivo que busque diminuir a

¹⁰ Material de avaliação realizada pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS < <http://racismoambiental.net.br/2014/03/30/rj-audiencia-publica-sobre-tkcsa-e-marcada-por-irregularidades-em-santa-cruz-tumulto-violencia-e-intimidacao-aos-que-denunciavam-a-empresa/> > Visto em 27/11/2016.

¹¹ < <http://www.etc.com.br/noticias/brasil/2013/07/ apenas-22-dos-municipios-tem-conselhos-para-discutir-a-politica-urbana> > Visto em 27/11/2016.

distância entre o planejamento, sua implementação e o envolvimento das populações em processos de decisão.

Não é objetivo deste trabalho justificar a impertinência do tema da participação no desenvolvimento das cidades, e sim reforçar o caminho que já foi percorrido, levantando o percurso dos projetos de desenvolvimento urbano, as possibilidades para construir coletivamente os rumos, limites e barreiras de cada um desses passos, para que, partindo deste ponto possamos pensar o próximo passo. Acredito que não devemos focar somente no questionamento do modelo participativo implementado e na elaboração de uma “nova” forma de participação, ou o aperfeiçoamento das existentes. Devemos focar nossos esforços em identificar o porquê do pouco ou nenhum avanço na construção de cidades mais democráticas, questionando principalmente o modelo de desenvolvimento em curso, seja desenvolvimentista, ou sustentável, sempre nos perguntando: Desenvolvimento de quem e para onde? Como também, sustentabilidade do que e para quem?

A arquitetura como arte e técnica tem, também ela, necessidade de uma orientação. Embora necessária, não saberia bastar-se, nem o arquiteto fixar os seus objetivos e determinar a sua estratégia. Dito de outra forma, o futuro da arte não é artístico, mas urbano. Porque o futuro “do homem” não se encontra nem no cosmos, nem no povo, nem na produção, mas sim na sociedade urbana. Tal como a arte, a filosofia pode e deve ser revista em função desta perspectiva. A problemática do urbano renova a problemática da filosofia, as suas categorias e métodos. Sem necessidade de as aniquilar ou rejeitar, estas categorias recebem algo de diferente e de novo; um outro sentido. (LEFEBVRE, 1968)

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana**. In: Anais do VIII ENANPUR. Porto Alegre: ANPUR – PROPUR, UFRGS (1999).
- BONDUK, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Studio Nobel, 1977.
- BONDUK, Nabil. **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1977.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.
- _____. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. . 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral** de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p
- DEL RIO, Vicente. **Introdução ao Desenho Urbano no processo de Planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.
- LEFEBVRE, Henri; **Le droit à la ville**; 1, Sociétés et Urbanisme, Ed. Anthropos , Paris, 1968 (pg.131-133-154-155).
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- OLIVEIRA, F.L. *et al.* (Org.). **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- PROARQ – **Cadernos PROARQ-FAU/UFRJ**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura - ano 1 (1997) .
- SABATINI, F.; SEPÚLVEDA, C. e BLANCO, H. **Participación Ciudadana para Enfrentar los Conflictos Ambientales**. Santiago: Ediciones Cipma (2000).
- SACHS, W. **Anatomia política do desenvolvimento sustentável**. Democracia Viva, Rio de Janeiro: 1997 n. 1, p.12-23
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.) ; MONTANDON, D. T. (Org.) . **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. v. 10.000. 295p .

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói/São Paulo: EDUFF / Projeto Editores, 1988.

VILLAÇA, Flavio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: www.flaviovillaca.arq.br, 2005.