

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO: LEI, OBRIGATORIEDADE E DESAFIOS

DEMOCRATIC MANAGEMENT AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE URBAN PLANNING PROCESS: LAW, OBLIGATION AND CHALLENGES

SANTOS, LARISSA GRAZIELLE SILVA DOS.

RESUMO

O Estatuto da Cidade estabeleceu o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, as cidades que obrigatoriamente devem elaborá-los, o prazo para sua revisão, a amplitude de seu alcance e instituiu um capítulo voltado estritamente à gestão democrática das cidades, com ênfase na obrigatoriedade da participação social no processo de elaboração, implementação e gestão das decisões do Plano Diretor. No entanto, na prática, a inclusão da participação social no planejamento urbano acaba por resumir-se a uma espécie de ritual de passagem obrigado por Lei federal. Com efeito, o que existe são setores ou grupos da população, ou ainda classes sociais, que participam desses processos para terem seus interesses contemplados no Plano. Deste modo, os debates e as audiências públicas cumprem apenas o protocolo legal, resumindo o processo participativo a uma informação, ao registro das discussões. Garantir que a obrigatoriedade da participação da maioria da população possa emergir do discurso legislativo para a realidade constitui-se em um amaranhado de desafios. Assim, desenvolvendo uma análise crítica preliminar, este artigo propõe-se a apresentar uma modesta contribuição para esta temática.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Planejamento urbano. Desafios.

ABSTRACT

The City Statute established the minimum content of the Master Plans, the cities that must prepare them, the deadline for their review, the breadth of their scope and instituted a chapter strictly focused on the democratic management of cities, with emphasis on the mandatory participation in the process of elaboration, implementation and management of the decisions of the Master Plan. However, in practice, the inclusion of social participation in urban planning ends up being reduced to a kind of rite of passage required by federal law. In effect, what exists are sectors or groups of the population, or even social classes that participate in these processes to have their interests covered by the Plan. In this way, debates and public hearings only comply with the legal protocol, summarizing the participatory process to information, to recording the discussions. Ensuring that the mandatory participation of the majority of the population can emerge from the legislative discourse to reality constitutes a tangle of challenges. Thus, developing a preliminary critical analysis, this article proposes to present a modest contribution to this theme.

Key-words: Democratic Management. Urban planning. Challenges.

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é desenvolver uma modesta contribuição para a temática da gestão democrática e da participação social no processo de planejamento urbano das cidades brasileiras. Para tanto, desenvolve-se uma análise crítica preliminar do que consta no corpo da Lei, com enfoque no Estatuto da Cidade no Ministério da Cidade e no Conselho das Cidades, são observadas disposições relativas à participação social e discorre-se sobre os desafios para a sua aplicação na realidade urbana.

A Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade – regulamentou os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana. O art. 182 estabeleceu 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, definindo que o instrumento básico dessa política é o Plano Diretor.

O Estatuto ainda estabeleceu o conteúdo mínimo dos Planos Diretores, as cidades que, obrigatoriamente, devem elaborá-los, o prazo para sua revisão, a amplitude de seu alcance, a previsão da integração de suas diretrizes e prioridades na legislação orçamentária e a obrigatoriedade da participação popular em sua elaboração.

Assim, a realização de conferências, audiências, debates e reuniões públicas passaram a consistir em um pré-requisito obrigatório no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que o institui.

O Plano Diretor elenca uma série de diretrizes de Política Urbana a serem atendidas pelo município, aptas a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Tais diretrizes atuam como verdadeiros princípios que o município não pode se eximir de cumprir.

Nesse sentido, tem-se a inclusão da Gestão Democrática da cidade, na qualidade de diretriz do Plano Diretor, garantindo a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do Plano. Contudo, há estudiosos, a exemplo de Flávio Villaça (1999), afirmam que tal legislação se constitui em um discurso repleto de boas intenções, mas distante da efetiva prática.

Para ele, na realidade, a população, de fato, não participa dos processos decisórios que envolvem os Planos Diretores, constituindo a sua realização em um desafio.

O ESTATUTO DA CIDADE E A OBRIGATORIEDADE DA PARTICIPAÇÃO

De acordo com Raquel Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade trouxe novas perspectivas para o desenvolvimento e planejamento urbano brasileiro. Para esta mesma autora, as inovações contidas na Lei 10.257/01 situam-se em três grandes áreas: I) no conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que para normatizar as formas de uso ocupação do solo; II) na nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e III) na ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Das três áreas de inovações destacadas por Rolnik (2001), nesta análise, dá-se maior destaque à segunda delas, referente à existência de um capítulo no Estatuto da Cidade voltado estritamente à gestão democrática das cidades, com ênfase na participação popular.

Desta forma, o Plano Diretor do Estatuto da Cidade inova ao definir um conjunto de diretrizes, princípios e instrumentos de gestão passíveis de utilização pelo Poder Público para desenvolver uma política urbana em moldes democráticos.

Para tanto, reserva o Capítulo IV, no qual são especificados os instrumentos que favorecem a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43). Além disso, estabelece que, para a gestão orçamentária participativa de âmbito municipal, deverá ser prevista a realização de debates, de audiências de consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara (art. 44). (CARVALHO, 2009, p. 59).

Para Rolnik (2001), as audiências públicas, os plebiscitos, os re-

ferendos e a obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos incorporaram o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento da democracia, a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. A autora ainda ressalta que essa seria a primeira vez na história do planejamento urbano brasileiro que temos uma regulação federal com essa característica.

De acordo com essa mesma autora, definido em lei, na teoria, o Plano Diretor passaria a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções por uma estratégia de intervenção no território. Destacando que o caráter de gestão democrática da cidade, eleito pelo Estatuto, possibilitou a participação da população e de associações representativas de vários segmentos econômicos e sociais para além do processo de elaboração e votação, sobretudo, porque, agora, esses grupos poderiam participar do processo de implementação e gestão das decisões do próprio Plano.

Dos instrumentos de participação popular introduzidos pelo Capítulo IV do Estatuto, cabe dedicar uma breve explicação sobre a gestão orçamentária participativa (artigo 4, III, alínea f). Para Saule Júnior (2001), a gestão orçamentária participativa é um instrumento de controle das finanças públicas no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, regido por princípios constitucionais de participação popular e de democracia direta, legitimado pela Constituição Federal de 1988. Deste modo, por meio da gestão orçamentária participativa, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, possui o poder de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União.

Para o cidadão exercer o seu direito de fiscalização das finanças públicas, especialmente da execução dos orçamentos públicos, é requisito essencial o direito à participação na elaboração e execução dos orçamentos - o que significa direito à obtenção das informações sobre as finanças públicas -, bem como de participar das definições das prioridades da utilização dos recursos públicos e na execução das políticas públicas. Existe uma associação clara entre participação e controle social: para exercer a fiscalização, o cidadão precisa participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público assegurar essa participação. (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 14-15, grifo nosso).

Assim, o Estatuto da Cidade estabelece que tanto durante o processo de elaboração, quanto o de atualização do Plano Diretor (art. 40, § 4º), deve ser assegurada a participação popular. Esta matéria

vem regulamentada na Resolução nº 25/200537 do Ministério das Cidades e sua inobservância acarretaria a responsabilização do gestor municipal por improbidade administrativa. Tal descumprimento pode, também, desencadear uma ação civil pública com a finalidade de obter a suspensão do Plano Diretor, por vício formal, durante sua elaboração.

Fica, então, estabelecida como condição obrigatória para a aprovação do orçamento municipal, a realização de consultas, audiências e debates públicos. Trata-se de uma imposição de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional, cabendo aos municípios- através da sua Lei Orgânica e das próprias leis municipais sobre finanças públicas- dispor, de forma específica, como será o processo de participação popular, como requisito obrigatório para a aprovação das peças orçamentárias, de acordo com as suas especificidades e realidade local (SAULE JÚNIOR, 2001).

Portanto, fazendo cumprir a obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade, os municípios regidos por essa lei foram conduzidos a elaborar Planos Diretores ou a revisá-los, para aqueles que os já possuísem, adequando-os as determinações legais de promoção a participação popular.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E O PAPEL DO CONSELHO DAS CIDADES

A gestão democrática deveria estar presente em todas as ações promovidas pelo Ministério das Cidades, tendo sua maior expressão no Conselho das Cidades -órgão de natureza deliberativa e consultiva, criado em 2003, com representantes em cada subprefeitura (eleitos diretamente pela população)- e representantes indicados pelo prefeito. Dessa maneira, o Conselho das Cidades, até certo ponto, tem corroborado com os avanços e debates sobre a Política Urbana, contribuindo diretamente para o fortalecimento da gestão democrática nos estados e municípios, que aderiram ao sistema.

Além disso, para a equipe que ocupou (e em parte ainda ocupa) o Ministério das Cidades, há a convicção de que tanto a formulação quanto a implementação dessa política deveria se dar com participação democrática, o que implica uma construção social que erradique o analfabetismo urbanístico no Brasil.

Trata-se de construir uma nova "cultura" para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a

emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. (MARICATO, 2007, p. 64).

Em 2003, o Ministério das Cidades realizou a I Conferência Nacional das Cidades, conforme exposto na página oficial do Ministério. Tal conferência mobilizou mais de 350 mil pessoas em 3457 municípios e 27 estados, com o objetivo de identificar os principais problemas recorrentes nas cidades brasileiras e definir princípios, diretrizes e objetivos para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), além de implantar o Conselho Nacional das Cidades – Concidades.

O Concidades conta com a participação de entidades representativas dos movimentos sociais, profissionais, universidades, pesquisadores, empresários, ONGs, vereadores e representantes dos três níveis de governo. No Concidades funcionam quatro Comitês Técnicos Setoriais que já aprovaram um conjunto de medidas fundamentais para a construção de um novo quadro normativo, além das ações que implicaram investimentos significativos entre 2003 e 2006.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros em elaborar ou revisar seus Planos Diretores, de acordo com a obrigatoriedade constitucional, o Ministério das Cidades, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios. Esse apoio foi oportuno e necessário, pois, embora o planejamento e a gestão territorial sejam de competência local, os municípios ainda não estão completamente preparados para tal atribuição.

Para tanto, no âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), responsável pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento urbano, buscou mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, estimulando-os a executar práticas participativas de gestão e planejamento territorial. Procurou, também, proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida à população, bem como promover o desenvolvimento urbano sustentável. Mais, ainda, procurou instruir como disponibilizar meios e recursos para que esses municípios consigam efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade (SANTOS Jr.; MONTANDON orgs., 2011).

1 Com a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos foram mobilizados os governos e a sociedade civil, por meio de uma coordenação nacional que articulou e envolveu 25 núcleos estaduais, compostos por representantes dos governos estaduais e municipais, entidades técnicas e profissionais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal, movimentos sociais e populares e ONG's. (SANTOS Jr., MONTANDON (orgs.), 2011, p.16).

Além da ação supracitada, cabe dar destaque à Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos desenvolvida pelo Governo Federal. Essa campanha objetivava estimular os prefeitos e câmaras municipais a cumprir a obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores Participativos como única forma de aplicação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade. Tal campanha foi idealizada e realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Concidades. Iniciada em maio de 2005, foi executada por meio de atividades descentralizadas de mobilização e capacitação dos gestores municipais, com o objetivo de alavancar a elaboração de Planos Diretores.

Coube ao Concidades estimular a instância de gestão democrática, pleiteada pelo Estatuto da Cidade, dentre outras atribuições, estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Tais atribuições, basicamente, são: emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; promover a cooperação entre os governos; e incentivar e fortalecer os conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos três níveis de governo. Todas as atribuições do Concidades devem ocorrer em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade, respeitando as resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades.

Sobre as Conferências Nacionais das Cidades, previstas no artigo 43, inciso III,45 do Estatuto da Cidade, Santos Jr. e Montando (2011, p.19) afirmam que elas são

[...] o principal instrumento para garantia da gestão democrática na promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Trata-se do evento de maior abrangência nacional no que diz respeito à discussão da política urbana e à deliberação de resoluções que traçam as principais diretrizes sobre o tema. Também promove a sensibilização e a mobilização da sociedade para o enfrentamento dos problemas urbanos, com a participação dos diversos segmentos sociais.

Em relação à participação, as resoluções aprovadas pelo Concidades (2005) traçam recomendações ao Ministério das Cidades no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano. Dessas resoluções, cabe destacar, especificamente, a de nº 25 que trata da participação civil.

– Resolução nº 25 de 18 de março de 2005: dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo,

a devida publicidade e a realização das audiências públicas;

Entende-se que com o Ministério das Cidades, bem como, com o Concidades e as Conferências Nacionais das Cidades, os primeiros passos na retomada do papel do Estado na construção de uma Política Urbana para as cidades foram dados, porém, tudo continua a depender diretamente do compromisso da gestão municipal, bem como, do grau de organização, mobilização social e de práticas de participação popular a serem instituídas.

Conforme o entendimento de Maricato (2013) e Souza (2016), percebe-se que há no Brasil, leis, planos, conhecimento técnico, empírico e teórico suficientes sobre o urbano. Deste modo, um item necessário essencial para se ter uma Política Urbana com real participação popular, continua sendo a realização de uma reforma política. Porém, os autores supracitados completam que para ser alcançada, uma reforma política exigiria algo além de leis e projetos, ela exigiria a constituição de outra sociedade, organizada econômica e politicamente, sobretudo com o apoio de movimentos sociais articulados e fortalecidos.

OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO: O CORPO DA LEI X A REALIDADE DAS CIDADES

Creditou-se a ambas as obrigаторiedades, de elaborar ou revisar um Plano Diretor e de introduzir a participação popular nesse processo, ao atendimento das necessidades dos cidadãos à qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das cidades. Porém, na prática, tais obrigаторiedades revelaram-se frágeis e a elaboração e revisão de Planos Diretos, bem como, a garantia de participação popular no processo decisório passaram a limitar-se a mera divulgação do corpo da lei.

No pós-Estatuto, quanto à elaboração e revisão dos Planos- com o intuito de atender a legislação no prazo imposto- uma grande quantidade de municípios elaborou e revisou às pressas seus Planos Diretores. Como resultado, produziram-se Planos desarticulados de uma análise, diagnóstico e prognóstico da realidade local as quais instrumentariam. Por vezes, restringindo esses Planos apenas ao rebate de diretrizes espaciais vagas.

Já, quanto à participação, as tentativas de implantar uma gestão orçamentária participativa de âmbito municipal, por meio de debates e as audiências de consultas públicas, não conseguiram atingir a credibilidade dos grupos sociais, sendo reduzidas a um ritual formal, imposto e sem a efetiva participação da população.

Analisando os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) realizados na Cidade de Salvador no período pós-Estatuto da Cidade, mencionando a crise da “democracia representativa” no Estado brasileiro e a fragilidade do conteúdo social dos dispositivos do Estatuto da Cidade, como também, sua contradição nos equívocos e manipulações em ações autoritárias nos acontecimentos da cidade-real, Sampaio (2015) aponta que

No escopo da Lei federal, duas questões centrais chamam a atenção, dizem respeito à obrigatoriedade da “participação popular”, além de introduzir o compromisso explícito de promover um “desenvolvimento sustentável”. Tudo é posto sem aclarar de modo objetivo no corpo da Lei, o âmbito dos conceitos, nem fixar os procedimentos na prática, de um modo claro, sem adjetivações. Do processo resultam pendengas jurídicas que, talvez, pudessem ser evitadas. Basta ver a dificuldade de se definir o que é “participação popular” ou o que é mesmo “desenvolvimento sustentável”, diante de diferentes significações (SAMPAIO, 2015, p.356).

Para Souza (2008), os equívocos e as manipulações em ações autoritárias nos processos decisórios, bem como a dificuldade em se definir o que é “participação popular” discutida por Sampaio (2015), refletem a ambiguidade da própria redação dos artigos que mencionam a participação popular no Estatuto da Cidade. Para o primeiro autor, a redação desses artigos “[...] da margem a que, a depender da correlação de forças local, a participação venha a ocorrer sob uma forma “opinativa”, meramente consultiva, e não deliberativa – uma participação fraca, portanto, ou mesmo uma pseudoparticipação” (SOUZA, 2016, p. 2).

Nesse processo de pseudoparticipação, os debates e as audiências públicas cumprem apenas a formalidade legal, visto que, se limitam à apresentação do Plano antes de sua aprovação pela Câmara, atendo-se a uma informação, ao registro das discussões, como mera consulta e, por fim, a uma filtragem das críticas e sugestões explanadas, desconsiderando e/ou validando aquelas de acordo com os interesses dos grupos dominantes, visando a cooptação (SAMPAIO, 2015).

Em um breve esclarecimento, de acordo com Souza (2008), na escala de “participação popular” existem oito categorias agrupadas em três graus: grau de participação autêntica (parceria, poder delegado e controle cidadão), grau de pseudoparticipação (consulta, informação e cooptação) e grau de não-participação (manipulação e coerção).

No grau de participação autêntica ocorre uma parceria entre o

Estado e a sociedade civil organizada, ambos colaborando, com certa transparência e diálogo, para a viabilização de intervenções e implementações de políticas públicas. Nesse processo, o Estado abdica de parte da exclusividade de suas atribuições para delegar poder para a sociedade civil, que também no controle cidadão.

No grau da pseudoparticipação, o grupo dominante informa e consulta as camadas populares por meio dos debates públicos, mas não assegura que o explanado por eles seja acatado e concretizado, configurando a participação em um nível simbólico. Cooptando aos dominantes a permanência do poder de decidir.

Por fim, no grau de não-participação não há preocupação em camuflar um processo participativo, ocorre a coerção da população, como em casos de remoções de favelas e em regimes de exceção. Manipula-se a população, induzindo-a a aceitar uma intervenção por meio do uso maciço da mídia, por exemplo, ou de outros mecanismos de poder.

Para Villaça (2005, p.50), “Poder-se-ia entender a “Participação Popular” como o conjunto de pressões que a “população” exerce sobre o poder político por ocasião de tomada de importantes decisões de interesse coletivo.”. Nota-se, porém, que a depender das circunstâncias e do poder dominante a prevalecer em cada município, o que se tem é uma pseudoparticipação, na qual a participação popular em prol do interesse coletivo é substituída pela mobilização de determinados grupos para legitimar demandas e prioridades particulares.

A garantia de uma participação autêntica da população na elaboração e condução das políticas públicas e das normas e leis que regem a vida coletiva ainda pode esbarrar em velhos e conhecidos argumentos contrários, que insistem que a participação popular: “1) usurpa o direito inalienável de os ‘representantes eleitos’ (prefeitos e vereadores, no caso dos municípios) exercerem seus mandatos sem interferência, 2) custa caro, 3) só é viável ao envolver grupos e populações muito pequenos e, além disso, 4) gera ineficiência administrativa” (SOUZA, 2016, p. 2).

Sobre esses argumentos contrários à participação, Souza (2016) afirma que diante do crescente “déficit de credibilidade” do sistema representativo e dos políticos profissionais aos olhos da população brasileira, o primeiro argumento é conseqüentemente destituído. Em decorrência dessa destituição, tem-se justamente o aumento da abertura para a introdução de, pelo menos, elementos de democracia direta nas gestões municipais Brasil afora.

Quanto aos demais argumentos – o segundo, custo alegadamen-

te alto, o terceiro, pouca viabilidade e o quarto, ineficiência como preço a pagar –, o autor aponta que já há, hoje, uma literatura especializada e ampliada que traz evidências e comprovações empíricas de que os referidos problemas ou não existem, ou não precisam, necessariamente, existir, podendo muito bem ser evitados.

Deste modo, Souza (2016) pontua que mesmo que seja necessário algum tipo de investimento para efetivar a participação, tais como, a disponibilização de locais adequados, meios de divulgação, equipamentos para apresentar projetos, programas e registrar as discussões, dentre outros, esse investimento, em uma análise custo/benefício desassomburada, não precisa ser por demais elevado. Além disso, os ganhos decorrentes da maior transparência e do maior controle popular nas decisões compensam seu custo, a médio e longo prazo. Visto que, se há transparência, controle e deliberação popular, menor o desperdício ao ter que refazer uma obra e menor a possibilidade de serem corrompidos os gastos envolvidos nela.

Souza (2016) também contesta o argumento da ineficiência da participação, afirmando ser esse um argumento frágil. Segundo o autor, se bem implementada, o que pressupõe como ponto de partida, que os participantes devam ser corretos e honestamente informados e tecnicamente assessorados, para poderem decidir com pleno conhecimento de causa, a participação contribuiria exatamente com o aumento da eficiência social e até administrativa.

Por fim, em relação à necessidade de pequenos números para conseguir uma participação popular com excelência, o mesmo autor menciona que não faltam exemplos de experiências bem-sucedidas de participação popular direta em municípios com centenas de milhares de habitantes, ou até com mais de um milhão de habitantes, citando como exemplo concreto o caso da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul e seu internacionalmente conhecido e elogiado orçamento participativo.

Vivemos em cidades divididas, fragmentadas, com interesses distintos e tendentes ao conflito, argumentar contrariamente à participação social é uma tentativa de evitar o conflito e, assim, perder todo o propósito de exercitar qualquer direito à cidade (HARVEY, 2013).

Ao contribuir para aumentar o controle público sobre os políticos profissionais, enfraquecer práticas clientelistas (troca de votos por favores) e elevar o nível de consciência da população, especialmente da população pobre, sobre os seus direitos, a participação popular parece só não interes-

sar àquela minoria que, precisamente, ganha com a falta de transparência e com o monopólio decisório nas mãos das elites (SOUZA, 2016, p. 4).

Essa minoria dominante, que não se interessa pela ampliação do processo participativo para as camadas populares, sempre teve sua participação garantida na elaboração e implementação de Planos Diretores e/ou Planos e Leis de Zoneamento. Portanto, cabe esclarecer que essa ênfase dada à “participação da população” nos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, de fato refere-se apenas à maioria dominada, das camadas sociais ou setores ou grupos da população que estavam ausentes desse processo até essa determinação legal (VILLAÇA, 2005).

Por esse contexto, o mesmo Villaça (2005) pleiteia que o que se tem no cenário do planejamento urbano brasileiro é uma “ilusão da participação popular”, visto que, o conceito de “participação popular” vem sendo utilizado para dar uma aparência democrática às decisões tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. Para o autor, em grande parte, os debates públicos estão sendo usados pela minoria dominante, especialmente pelos setores econômicos, para evitar formas de pressão efetiva sobre os tomadores de decisões políticas.

Através do discurso do Plano Diretor Participativo tem-se a ilusão de igualdade social decisória perante o poder público, desconsiderando que estamos em um país extremamente plural, desigual, com grupos e classes sociais com poderes políticos e econômicos diversos, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente, com interesses distintos. Ao legislar e discutir a participação popular no planejamento urbano no Brasil desconsidera-se a desproporcional diferença de atuação e poder político entre os grupos sociais e, como reflexo disso, nos debates públicos temos uma “minoria atuante” e uma “minoria silenciosa” (op. cit., 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que os são diversos os desafios para a real implementação da participação popular em qualquer instância pública, tais como: falta de cultura de participação, seja por parte dos gestores públicos, seja por parte dos técnicos e da própria população; falta de compreensão da importância do compartilhamento de decisões, a partir do novo modelo de democracia participativa inaugurado pela Constituição de 1988; distanciamento entre a linguagem tecnocrática e a linguagem acessível a todas as camadas populares; inexperiência no tocante às metodologias adequadas

à promoção da informação, entendimento, debate e deliberação.

Na realidade a população, na prática, não participa dos processos decisórios que envolvem os Planos Diretores. O que existe são setores ou grupos da população, ou ainda classes sociais que participam desses processos para terem seus interesses contemplados no Plano.

Desta forma, o que ocorre é que tais setores se preocupam muito mais em moldar o detalhamento de instrumentos urbanísticos e tributários ao seu favor, do que garantir uma ancoragem realmente sólida, ousada e consistente aos mecanismos de participação popular, a começar pelos conselhos de desenvolvimento urbano participativos, aos quais caberia, justamente, opinar e deliberar sobre os planos e suas atualizações e monitorar a sua implementação.

A desigualdade entre a dedicação e o rebuscamento concedido aos instrumentos urbanísticos e tributários e os mecanismos de fomento a participação popular, ratifica o distanciamento entre a linguagem tecnocêntrica e a linguagem leiga, acentuando o abismo entre a população e o processo de planejamento urbano. Como resultado, tem-se o desinteresse, a incompreensão e até certo complexo de inferioridade revelado pela maioria.

Constata-se que os debates, as audiências públicas, dentre outras ferramentas de participação incluídas pelo Estatuto da Cidade representam, de fato, um aprimoramento do debate democrático no país. Como anteriormente havia mínima ou inexistente participação popular nos processos decisórios, nesse sentido, houve avanço. Mas, diante dos desafios explanados, ainda há um longo caminho para que a maioria possa ter acesso a uma participação autêntica.

É preciso compreender que atingir o acesso a uma participação autêntica vai além do cumprimento de uma obrigatoriedade legislativa, a garantia da participação social fomenta o exercício da própria Lei. Para a legislação, tal como o Estatuto Cidade, com efeito, possa emergir do discurso legislativo e constituir-se em uma prática de planejamento urbano é imprescindível que a população dele se “aproprie”, discutindo-o e exigindo o seu cumprimento - e, colaborando, eventualmente, também para o seu aprimoramento. Até porque, vale salientar, a melhor garantia - e a única verdadeiramente democrática - de que uma Lei possa ser respeitada e cumprida é a possibilidade de todas as camadas populares terem, pelo menos, uma chance efetiva de participar de sua discussão e

de sua elaboração, e não somente do monitoramento de sua aplicação.

Deste modo, sobre a apropriação, discussão e aprimoramento de Planos Diretores ou projetos, para que haja a possibilidade efetiva de participação, quem deve deter a última palavra são os próprios envolvidos, ou seja, são os cidadãos que decidem. Cujas autonomias devem ser estimuladas e respeitadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das cidades; Confea, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. (Brasília) **Página Oficial do Ministério das Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>. Acesso em 15 de nov de 2016.

CARVALHO, S. N. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: KEINERT, T. M. M.; VITTE, C. C. S. (orgs). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.

HARVEY, D. A Liberdade da Cidade. In: HARVEY, D; MARICATO, E; et al. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 9-17.

MARICATO, E. **Nunca fomos tão participativos**, 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Opiniao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013. p.19-26.

MONTANDON, D. T., SANTOS JÚNIOR, O. A.(Orgs.) **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades:

IPPUR/UFRJ, 2011.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham em crescer com justiça e beleza. In: SAULE, Jr.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: Novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p.11-18. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

SAMPAIO, A. H. L. **Formas Urbanas**: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, PPGAU – FAUFBA, 2015.

SAMPAIO, A. H. L. **Políticas públicas e ação do Estado nas cidades médias e pequenas**. III Simpósio – cidades médias e pequenas da Bahia, 2012.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M. L. **A cidade, o seu Estatuto e a sua gestão “democrática”**. Disponível em: <<http://www.nuped.geografia.ufrj.br/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf>>. Acesso em: 23 de dez de 2016.

VILLAÇA, F. **A ilusão do plano diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 25 de ago de 2018.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 1999. p. 237-245.