

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ –UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DE JOINVILLE E AS
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS TÉCNICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

LIAMARA TANSINI CAMARGO

ITAJAÍ (SC), 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ –UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas
Públicas

O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DE JOINVILLE E AS
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS TÉCNICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

LIAMARA TANSINI CAMARGO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no
Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas
Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI,
sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Neusa Maria Sens
Bloemer e a co-orientação do Prof. Dr. Sergio Torres
Moraes, como exigência parcial para a obtenção do
título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

ITAJAÍ (SC), 2009

Dedico este trabalho ao meu filho Felipe, ao
querido Eduardo e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores, profissionais, familiares e amigos que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial:

Ao meu marido Eduardo, grande incentivador e colaborador, pela paciência, pela presença em minha vida e pelo investimento;

À querida Tia Vera, pela imprescindível ajuda nesse processo e pelo amor que sempre dedicou a mim e ao meu filho;

Aos meus pais, que neste e em tantos outros momentos me apoiaram e investiram na minha formação;

À querida Tia Maria, a quem considero também como mãe e a quem tenho como exemplo;

À Professora Neusa Sens Bloemer, pelas sábias e oportunas orientações;

Ao Professor Sérgio Torres Moraes, pelas sugestões que inspiraram o tema desta pesquisa, pelas orientações e pela disponibilidade;

A todos os Professores do mestrado, pelos conhecimentos transmitidos e pelo incentivo à pesquisa;

Aos profissionais do Comitê Executivo do Plano Diretor de Joinville, membros do IPPUJ, pela permissão de acesso e de divulgação das informações, pela disponibilidade e pela transparência nas entrevistas.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as representações sociais do Comitê Executivo responsável por conduzir a revisão do Plano Diretor de Joinville acerca da participação popular no processo de elaboração das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade do município. A revisão do Plano ocorreu de forma participativa em virtude da determinação do Estatuto da Cidade e teve por finalidade adequar as ferramentas desse importante instrumento de planejamento urbano às necessidades atuais e futuras do município. A partir das entrevistas com os membros do Comitê Executivo, constatou-se que a tarefa de envolver a comunidade na gestão do planejamento urbano pode contribuir em muitos aspectos para o desenvolvimento municipal, porém existem ainda muitos desafios e a criação e a implementação do Conselho da Cidade do município representam para Joinville um avanço significativo nesse processo. O referencial teórico que fundamenta a análise desta pesquisa baseia-se na Teoria das Representações Sociais e nas concepções sobre participação e gestão da política urbana.

Palavras-chave: representações sociais, participação popular, Conselho da Cidade de Joinville

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the social representations of the executive committee responsible for conducting the review of the Master Plan of Joinville on popular participation in the drafting of the Plan guidelines for the City Council. A review of the plan occurred in a participatory manner by virtue of determining the status of the City and was to adapt the tools of this important objective of urban planning for current and future municipality needs. From interviews with members of the executive committee, noted that the involving task of the community in the management of urban planning can contribute in many ways for municipal development, but there are still many challenges and the creation and implementation of the City Council represent for Joinville, there is a significant advance in this process. The theoretical framework that supports the analysis of this research is based on the social representations theory and concepts about participation and management in urban policy.

Keywords: social representations, popular participation, the Council of the City of Joinville

SUMÁRIO

RESUMO	05
ABSTRACT	06
INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – PARTICIPAÇÃO POPULAR	
1.1 Participação Popular no Brasil e seus Aspectos Conceituais Gerais	15
1.2 Breve Histórico e Conceituação das Políticas Públicas	40
1.3 Conselhos Gestores de Políticas Públicas	42
CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	
2.1 A Política Urbana e o Urbanismo no Brasil	51
2.2 Estatuto da Cidade e Democracia Participativa	58
2.3 Plano Diretor	62
CAPÍTULO III – APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS	
3.1 Fundamentos da Teoria das Representações Sociais	69
3.2 Análise de Narrativas e Análise de Conteúdo	73
CAPÍTULO IV - CONTEXTO DA PESQUISA	
4.1 Caracterização da Cidade de Joinville	76
4.2 IPPUJ	96
4.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville	97
4.4 Diretrizes do Conselho da Cidade de Joinville	105
CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	
5.1 Apresentação do Processo de Elaboração do Plano Diretor de Joinville	110
5.2 Apresentação e Discussão dos Resultados da Análise das Entrevistas	113

CONCLUSÕES	166
REFERÊNCIAS	175
ANEXOS	
Anexo I	181
APÊNDICES	
Apêndice I	184

INTRODUÇÃO

As transformações sociais, políticas, culturais e econômicas ocorridas no Brasil e no mundo influenciaram significativamente a gestão participativa nas políticas públicas. As mudanças legislativas nacionais produzidas ao longo das últimas décadas, com grande destaque para a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram a expressão dessa nova concepção de participação, sustentada na universalização da questão dos direitos sociais, na redefinição do significado de cidadania e em um novo paradigma acerca do papel e do caráter do Estado.

A Lei Federal n. 10.257, de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, está entre essas diversas leis que regulamentaram os artigos da Constituição e obteve destaque devido ao seu caráter inovador quanto à exigência da participação popular na gestão das políticas urbanas.

Com o advento do Estatuto da Cidade, foram estabelecidos os instrumentos gerais do planejamento da política urbana municipal, dentre os quais o Plano Diretor, art. 4º, capítulo II, seção I, inciso III, alínea a, considerado o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, art. 40, no qual deverão constar as normas legais e as diretrizes técnicas para o desenvolvimento físico-territorial da cidade.

O Estatuto da Cidade, tendo em vista o atendimento das necessidades da comunidade de cada local, determinou que o Plano Diretor fosse elaborado com a participação popular e, além das diretrizes gerais acerca da questão participativa, integrou um capítulo específico para dispor sobre a Gestão Democrática da Cidade, composto pelos artigos 43, 44 e 45.

Nos termos do inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade é que se encontra o objeto do tema desta pesquisa, que se estabeleceu a partir da determinação legal de utilização de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”. Contudo, em decorrência do caráter geral das diretrizes do Estatuto da Cidade – considerando que se trata de uma lei ordinária nacional – não houve nenhuma menção na lei sobre a caracterização desses

órgãos colegiados, que ficou a critério da elaboração de cada ente político, por meio de lei – no caso dos municípios, por lei municipal.

A literatura jurídica entende, conforme será apresentado nos capítulos seguintes, que esses órgãos podem ser criados e implementados na forma de conselhos de desenvolvimento urbano ou de organismos afins, sendo que os autores presentes nesta revisão teórica propõem alguns elementos fundamentais a serem considerados na redação das leis municipais que regulamentam a criação e a implementação desses órgãos.

Destaca-se no referencial teórico adotado que os conselhos de desenvolvimento urbano se consolidaram como os locais “por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes” (BUCCI, 2002, p. 328). Desta forma, pode-se considerar que assumiram importante papel na gestão participativa da política urbana, pois permitem a possibilidade de negociação direta entre o Poder Público e a sociedade civil.

Entretanto, autores como Bucci (2002, p. 330) alertam que o “processo que leva à criação do conselho de desenvolvimento urbano é determinante para a efetividade do seu funcionamento, mais até que os termos da lei de criação”. Esse é um dos argumentos que justificam a relevância desta pesquisa, que se propõe a conhecer essa experiência por meio de um estudo de caso realizado na cidade de Joinville, Santa Catarina.

No caso de Joinville, o Conselho de Desenvolvimento Urbano, denominado Conselho da Cidade de Joinville, foi criado na lei que instituiu o Plano Diretor, bem como foram ali determinadas as diretrizes para orientar a regulamentação desse órgão. O Plano Diretor de Joinville começou a ser revisado em 2005, com a finalidade de estabelecer diretrizes gerais para um planejamento físico-territorial mais condizente com as necessidades atuais e futuras do município, visto que o Plano Diretor anterior datava de 1973.

A condução do processo ficou ao encargo de um núcleo gestor – composto por um Comitê Executivo e por um conselho gestor – organizado pela Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ, em consonância com as

Resoluções nº 25, de 18 de março de 2005, e nº 34, de 01 de julho de 2005, do Ministério das Cidades, as quais recomendam a participação popular e a coordenação compartilhada por meio da promoção de discussões públicas com os diferentes segmentos sociais, além da realização de audiências públicas e a previsão de que a proposta do plano seja submetida à Câmara Municipal para aprovação.

Esse processo de elaboração do novo Plano Diretor, o “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville”, levou cerca de dois anos para ser concluído e o instrumento foi então instituído em fevereiro de 2008, com a vigência da lei complementar n. 261. Nele foram definidas as leis urbanísticas municipais que devem integrar o planejamento urbano local e dispostos os princípios norteadores a serem considerados na produção ou na revisão dessas leis urbanísticas específicas.

Dentre as diversas leis específicas previstas no texto do Plano Diretor de Joinville está a Lei de Democratização da Gestão do Planejamento, cujo projeto foi encaminhado para a Câmara Municipal em setembro de 2008 e aguarda a aprovação dos vereadores. Portanto, as diretrizes que nortearam a formulação da Lei de Democratização da Gestão do Planejamento foram definidas com a participação popular no Plano Diretor de Joinville e é sobre um de seus elementos, o Conselho da Cidade de Joinville, que se dará o recorte do tema abordado neste trabalho.

As diretrizes estabelecidas no Plano Diretor para nortear a formulação da Lei de Democratização da Gestão do Planejamento determinaram a criação de três dos instrumentos de participação sugeridos pelo Estatuto da Cidade, a saber: a Conferência da Cidade; o órgão colegiado de política urbana, previsto no Plano Diretor de Joinville sob a forma Conselho da Cidade; e o Estudo do Impacto de Vizinhança.

Porém, considerando a dimensão e a complexidade do conteúdo desses instrumentos, este trabalho se propõe a explorar apenas o Conselho da Cidade de Joinville pelo seu caráter permanente de participação. O estudo incluirá a descrição do planejamento, da execução e do resultado da formulação das diretrizes do Plano Diretor que tratam sobre Conselho da Cidade de

Joinville, finalizando com a análise das representações sociais do Comitê Executivo sobre todo esse processo.

Optou-se pelas diretrizes do Plano Diretor que tratam do Conselho da Cidade de Joinville pelos seguintes motivos: primeiro porque foi o Plano Diretor que criou o Conselho da Cidade de Joinville, embora a regulamentação e a implementação deste tenham ficado condicionadas à aprovação Lei de Democratização da Gestão do Planejamento (art. 85, Lei Complementar nº 261, Joinville/SC); segundo porque o Plano Diretor já está em vigor e o projeto da Lei de Democratização da Gestão da Cidade aguarda a aprovação da Câmara Municipal – conseqüentemente, o Conselho da Cidade de Joinville ainda não pôde ser composto e não há estatuto interno, além de que poderão ocorrer modificações no projeto; terceiro porque as diretrizes do Plano Diretor foram definidas com a participação popular, enquanto que o projeto de lei foi redigido somente pelos técnicos, respeitando os dispositivos determinados pelo Plano Diretor.

Ademais, embora a intenção do Plano Diretor tenha sido tão somente a de estabelecer diretrizes gerais para o planejamento urbano, no que tange aos dispositivos acerca do Conselho da Cidade de Joinville foram previstos elementos suficientes para a compreensão da estruturação e do funcionamento desse órgão, o que garantiu conteúdo para a análise das representações sobre o Conselho presentes na formulação dessas diretrizes.

Do ponto de vista metodológico, o objetivo geral foi analisar as representações sociais do Comitê Executivo responsável pela elaboração do Plano Diretor de Joinville no que se refere à participação popular nesse processo, com ênfase na formulação das diretrizes do Plano que dizem respeito ao Conselho da Cidade de Joinville.

Nessa perspectiva, a proposta de estudo seguiu os seguintes objetivos específicos: a) descrever o processo de participação popular na elaboração do Plano Diretor de Joinville, com destaque para a participação na formulação das diretrizes do Plano Diretor que norteiam a lei que regulamentará o Conselho da Cidade de Joinville; b) verificar em que medida as solicitações da população sobre o Conselho da Cidade de Joinville foram contempladas na redação do Plano Diretor, de acordo

com a percepção dos membros do Comitê Executivo; c) analisar as concepções do Comitê Executivo responsável pela elaboração do Plano Diretor sobre a participação popular, sobre a contribuição da participação popular na formulação das diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville e sobre as diretrizes do Plano que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville.

Este estudo de caso foi realizado por meio de uma pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa é aquela que se caracteriza por captar o campo dos significados, que se dedica a atentar para as motivações, as crenças, os comportamentos e os valores envolvidos nas relações humanas (MINAYO, 1994).

Os dados documentais considerados foram obtidos no Termo de Referência utilizado para o planejamento do processo, Contrato nº 165.100-82/ 2004/Ministério das Cidades/CAIXA, Processo nº EN 2626.165100-82/2004, em Joinville; nos Anais da 1ª Conferência Pública; e nos dispositivos da lei que instituiu o Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville.

Além disso, foram realizadas entrevistas narrativas individuais, semi-estruturadas, com os quatro técnicos¹ que integraram o Comitê Executivo e que atuaram diretamente no processo da elaboração do Plano Diretor. As informações obtidas por meio desse procedimento foram analisadas à luz da Teoria das Representações Sociais, a qual parte da premissa que “as representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (JODELET, 2002, p. 22 *apud* ARRUDA, 2002, p. 138), conforme será explorado no capítulo três.

A análise das concepções dos membros do Comitê Executivo entrevistados foi estruturada em três categorias: percepções sobre o processo de participação popular; percepções sobre a participação popular nas diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de

¹ Conseguiu-se contato apenas com os membros que ainda fazem parte do quadro de funcionários da Prefeitura Municipal.

Joinville; e percepções sobre as diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville.

O presente trabalho compõe-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta a revisão da literatura sobre a democracia participativa, discutindo questões como a evolução da participação popular no Brasil, o conceito de cidadania, as condições da gestão local, o breve histórico e a conceituação das políticas públicas, e o papel dos conselhos gestores de políticas públicas.

O segundo capítulo traz as considerações referentes à gestão das políticas de desenvolvimento urbano, cujos itens tratam da política urbana e do urbanismo no Brasil, da participação popular nos termos do Estatuto da Cidade e da definição do Plano Diretor nos moldes sugeridos pelo Ministério das Cidades.

O terceiro capítulo contém os fundamentos da Teoria das Representações Sociais e as considerações sobre os procedimentos de análise de narrativas e de análise de conteúdo, os quais serão utilizados para a discussão dos resultados.

O quarto capítulo refere-se à caracterização da cidade de Joinville, onde se expõe um breve histórico da formação do município, incluindo dados da evolução cultural, política, social e participativa local. Este capítulo também integra a apresentação o IPPUJ, fundação municipal responsável pela condução do processo de elaboração do Plano Diretor, e a descrição resumida da composição do Plano Diretor de Joinville, bem como a discussão das diretrizes do Plano Diretor que tratam do Conselho da Cidade de Joinville.

Por fim, o quinto capítulo trata dos resultados da pesquisa. Nele estão apresentadas a descrição do processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville e a exposição dos resultados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO I

PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1 Participação Popular no Brasil e seus Aspectos Conceituais Gerais

1.1.1 História da Participação Popular no Brasil

Os estudos sobre a história da participação popular no Brasil retratam o desenvolvimento do processo de aproximação entre a sociedade civil e os mecanismos de gestão pública, indicando os avanços conquistados e os desafios que ainda se apresentam nessa difícil tarefa de partilhar o poder. Pretende-se nesta revisão teórica identificar quais são esses limites e também quais as possibilidades de participação na gestão local.

Em sua extensa leitura sobre as primeiras políticas participativas no Brasil, Gohn (2003) identificou que o incentivo à participação política por meio de políticas públicas estatais surgiu na América Latina a partir da década de 1950, sob influência das propostas norte-americanas de “desenvolvimento da comunidade” (CARVALHO, 1995, p.16 *apud* GOHN, 2003, p.49), formuladas como medidas de apoio e de sedução aos países pobres durante a guerra fria. Naquela época, a concepção de participação era entendida como uma mera inclusão das pessoas nas ações elaboradas pelas autoridades ou pelos missionários responsáveis por programas assistenciais comunitários.

Desde então, a participação vem trilhando um percurso não linear, repleto de contradições e de fragmentações. Dagnino (2002) descreve a multiplicidade de fatores que permearam esse processo, dentre os quais a autora destaca:

- a) o Estado, especificamente a estrutura estatal, que permaneceu presa a um modelo autoritário e de difícil acesso às investidas dos mecanismos participativos;
- b) os partidos políticos que, no desempenho de seu papel mediador entre sociedade e Estado, sempre demonstraram inclinação favorável ao Estado (salvo poucas e notórias exceções) e

restringiram sua preocupação com a representatividade social apenas aos momentos eleitorais, evidenciando de várias formas a precariedade da função de mediação;

c) a influência dos valores culturais.

A partir da década de 1970, pode-se dizer que os atores sociais que despontaram na sociedade civil, à revelia do Estado, estabeleceram em suas relações com o Poder Público novas formas e espaços de participação. A construção desses espaços foi possível devido à mobilização das instituições da sociedade civil e dos movimentos populares, por meio das lutas em prol das conquistas de direitos civis e sociais e da articulação das demandas e das alianças de resistência popular. (JACOBI, 2002)

Esses movimentos foram relevantes na definição das estruturas democráticas favoráveis à participação popular e também na formação da arena política formal. Os elementos culturais e do saber originados por alguns movimentos naquele período contribuíram decisivamente na consolidação de ações direcionadas à autonomia e à visibilidade da capacidade de auto-organização e de desenvolvimento da democracia direta, o que encorpou as práticas de reivindicação. (JACOBI, 2002)

Os resultados disso foram sentidos apenas partir de 1980, quando a concepção de participação passou a considerar que a população deveria se envolver nos processos de formulação de estratégias e de tomada de decisão, conforme as garantias legais estabelecidas nas disposições da Constituição Federal de 1988. Essa transformação estava associada às ações dos “movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores etc.” (GOHN, 2003, p. 50).

Em termos de participação, essa e muitas outras conquistas só foram possíveis graças ao crescimento da complexidade na interação entre os movimentos e os órgãos públicos, somada à maior consideração em relação às articulações interinstitucionais e às assessorias especializadas, que foram características da década de 1980. A politização da esfera privada, permeada pela incorporação de valores ideológicos, e o envolvimento dos moradores diante das respostas mais

ágeis do poder público, no sentido de atender as demandas, favoreceram a aquisição do conhecimento sobre aquilo que era reivindicado e isso aproximou a sociedade e o Estado, gerando condições para a formulação conjunta de demandas. (JACOBI, 2002)

Nesse período, o processo de participação passou a ser denominado “participação popular” (GOHN, 2003, p.50) e significava a organização dos esforços para a promoção da possibilidade de controle tanto dos recursos quanto das instituições que determinavam as condições da vida em sociedade. Esses esforços eram mobilizados principalmente pelas associações comunitárias e pelos movimentos da sociedade civil, com destaque para o movimento dos trabalhadores.

Isso porque, como o fim da década de 1970 havia sido marcado pela luta por eleições diretas e pela liberdade de expressão, os movimentos pró-democratização do Estado ganharam força e a questão da participação ficou muito atrelada à organização política dos trabalhadores. No contexto do enfrentamento à ditadura, a participação ainda era vista como uma prática mecanicista, restrita ao desejo de criação de canais e de estruturas que permitissem a presença física dos representantes sociais nas esferas estatais, ou seja, limitava-se a conquistar o direito de estar fisicamente entre as pessoas de poder. (GOHN, 2003)

Em contra-partida, durante a década de 1980, outro cenário foi se consolidando com a formação de um campo democrático² na sociedade civil capaz de desenvolver uma cultura política, o que gerou a possibilidade de exercer uma pressão direta para encaminhar as demandas sociais. Além disso, Gohn (2003) explica que a população conquistou mais espaço para participar dos assuntos que tratavam da coisa pública e passou a enfrentar os problemas advindos das dificuldades e dos limites da nova conjuntura, dentre eles os valores da própria cultura política brasileira, carregada de vícios políticos históricos como o clientelismo, o paternalismo, o privilégio aos interesses particulares, o descrédito na justiça, a corrupção, o machismo e o corporativismo.

² O campo democrático ao qual a autora se refere era composto “por movimentos populares; por movimentos sociais pluriclassistas, como de mulheres, de negros, de ecológicos etc.; por lideranças das novas centrais sindicais; por parlamentares e partidos políticos opositores; por entidades profissionais comprometidas com a democracia; e por ONGs então emergentes na cena política nacional” (GOHN, 2003, p. 52)

A construção dessa nova dimensão da cidadania teve de enfrentar os entraves da cultura política tradicional para estabelecer as condições para a sua transformação. Deve-se considerar que esse processo envolveu duas instâncias: primeiro “a constituição de cidadãos no papel de sujeitos sociais ativos” e segundo, no que se refere à sociedade, o “aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente” (JACOBI, 2003, p. 446).

Essa contribuição dos autores mostra que a estruturação das medidas de participação que se estabeleceu no período de transição da política nacional se deparou com as conseqüências dos resquícios dos anos de populismo e de regime militar, incluindo marcas profundas especialmente na concepção de cidadania e de Estado, reforçadas também pelas lideranças que mantinham um posicionamento tradicionalista em relação à elaboração de políticas de Estado. Além disso, os antigos problemas permanentes na cultura política brasileira, tais como a prática de métodos de administração pública que privilegiavam interesses particulares, a corrupção, a descrença nas leis, o abuso de autoridade, dentre outros, sedimentaram valores difíceis de serem alterados.

Gohn (2003) até ousa ao dizer que foram muitos os casos em que todo esse processo acabou resumido a uma prática propagada tão somente em discurso, com o propósito de legitimar um “pseudoprocessos democrático” (GOHN, 2003, p. 54), ou mesmo como forma de utilizar as organizações populares com a finalidade de explorar o trabalho gratuito na execução de pequenas obras de baixa qualidade.

Ainda assim, em sua essência, o fundamento da participação popular presente na década de 1980 era a ideia de sua incorporação ao planejamento corporativo em uma perspectiva realmente democrática, ou seja, que não ocorresse de cima para baixo. Gohn (2003) reconhece que o princípio básico era o estabelecimento de uma relação entre a comunidade e o governo para o planejamento político participativo, como meio para a concretização de iniciativas conjuntas no uso do Poder Público. Essas discussões ampliaram as dimensões para a categoria de participação e culminaram com o fortalecimento dos órgãos representativos, os conselhos gestores, que serão apresentados e discutidos adiante neste capítulo, em subitem específico, dada a sua relevância para este trabalho.

De acordo com Jacobi (2002), essa institucionalização da participação por meio dos conselhos permitiu a inserção de grupos sociais – tais como as organizações comunitárias e os movimentos populares – em uma arena institucional na qual os setores interessados em uma política pública específica pudessem debater suas propostas em eventos organizados como, por exemplo, os fóruns, com base em normas transparentes e objetivas, o que representou um progresso em termos de promoção da cidadania ativa.

Foi nesse processo que a participação assumiu um papel relevante no que tange à legitimidade³ e à garantia de governabilidade e de gestão da coisa pública. Atualmente, são muitos os fóruns temáticos realizados nos três níveis de governo e a contribuição destes tem resultado em muitas propostas pertinentes para a gestão pública, a exemplo do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que prestou grandes contribuições para a construção de uma visão mais abrangente e compartilhada de reforma urbana (DAGNINO, 2002, p. 287).

A partir dos anos 1990, a gestão participativa dos bens públicos encaminhou-se para a construção de um novo paradigma. Nas palavras de Gohn (2003, p. 56),

Sabemos que, ao final dos anos 1980, parcelas da oposição política às elites tradicionais brasileiras ascenderam ao poder em várias cidades e no governo de alguns estados. Esse fato é de suma importância, porque ele possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na

³ A questão da legitimidade é pertinente neste estudo quando se considera o fato de que o termo “participação” acabou por se tornar um jargão popular usado até mesmo nos discursos políticos conservadores dos anos 1980, sendo “referência obrigatória a todo plano, projeto ou política governamental como sinônimo de descentralização, que na realidade não era descentralização, mas sim desconcentração, em oposição à centralização dos regimes militares” (GOHN, 2003, p.56).

A diferenciação entre esses dois conceitos aplicados pela autora pode ser entendida com base na explicação de Marçal Filho (2008, p. 154): “A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um outro sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização produz um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos (em virtude da partilha dos poderes e competências de titularidade de um único sujeito entre uma pluralidade de órgãos)”.

Interessa prioritariamente a esta pesquisa a discussão sobre os impactos da descentralização na gestão local, por se estender até a legitimação dos conselhos municipais.

categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social.

O conceito de participação cidadã surgiu como uma modificação da categoria central, antes ocupada pelo povo (expressão considerada vaga pela autora, que a decodifica como a parcela da população excluída, pobre, marginal etc) ou pela comunidade, destinando esse posto para a sociedade, entendida como “conjunto de indivíduos e grupos sociais cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal” (CARVALHO, 1995, p. 25 *apud* GOHN, 2003, p. 57).

1.1.2 A Participação Cidadã

A sustentação do novo conceito “participação cidadã” buscou seus pilares na universalização da questão dos direitos sociais, na discussão ampliada do significado de cidadania e em um novo entendimento acerca do papel e do caráter do Estado, pautando as prioridades da agenda das políticas públicas com base nos elementos levantados por meio de debates públicos. (GOHN, 2003)

Nessa proposta, a autora defende que a participação passou a ser compreendida como uma intervenção planejada e sistematizada da sociedade, abrangendo todo o processo de formulação e de implementação das políticas públicas, sendo a característica principal desse modelo de participação a “tendência à institucionalização [...], a partir de estruturas de representações criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm” (GOHN, 2003, p. 57).

Gohn (2003) adverte que a leitura dessa nova forma de participação precisa ser realizada a partir das novas estruturas de representação, que passaram a atuar de forma coletiva e em rede. Em grande medida, os atores dessas estruturas acabavam sendo os mesmos que desde a década de 1980 se faziam presentes. O que ocorreu, na opinião da autora, foi um amadurecimento dessas

estruturas, cuja direção voltou-se para o denominado *empowerment*, ou seja, “o empoderamento de grupos e indivíduos via capacitação política e organizacional [...]”. (GOHN, 2003, p. 58).

Celina Souza (2002) compreende esse processo de outra maneira e propõe um aprofundamento dessa questão. A autora explica a existência de uma infinidade de entendimentos acerca da conceituação de participação e destaca, dentre os seus vários significados, “o de participação como *empowerment* e o de participação como voz” (SOUZA, 2002, p. 439).

Ao definir o conceito de participação como voz, a autora indica que, para a maioria das organizações multilaterais, a participação é uma maneira de integrar os desorganizados à sociedade civil, ou seja, de incorporar a voz dos marginalizados ao processo decisório, sem, contudo, gerar a capacidade de decidir sobre as questões que os afetam. Seria uma autorização para influenciar apenas por meio da expressão da opinião, o que evidencia a restrição da abertura do poder de decisão na gestão local, que fica preservado às instituições formais da democracia representativa. (SOUZA, 2002)

O entendimento de participação como *empowerment* segue em outra direção porque se assenta na possibilidade da promoção de mudanças a partir de ações coletivas, ou seja, implica na tomada de consciência daqueles antes considerados excluídos acerca da própria exclusão do processo de decisão e, em decorrência, na prática do *empoderamento* para modificar a sua situação política e social (NYLEN, 2000, apud SOUZA, 2002).

Essa ideia da autora fundamenta a linha de pensamento de Dexheimer (2006), que retrata o cidadão consciente da sua participação e do seu papel no contexto político, econômico e social. Diferentemente da possibilidade de expor os problemas, garantida na participação como voz, a participação pelo *empoderamento* se faz quando o cidadão, além de expor seus problemas, envolve-se na busca de soluções para eles, assume responsabilidades como elemento ativo sobre realidade.

Dentre essas duas visões sobre a participação, Celina Souza (2002) aponta que a participação como voz tem sido a mais adotada no Brasil. Seu maior estímulo parte das próprias políticas

nacionais, quando, por exemplo, condicionam a criação de conselhos comunitários para a liberação de recursos.

É quanto aos conselhos, inclusive, que Celina Souza (2002) levanta alguns dos problemas mais freqüentes de representatividade, visto que em muitas situações a sua constituição obrigatória resulta puramente da reprodução formal das normas impostas pelos programas, contrariando os princípios fundamentais da participação, a saber: “credibilidade, confiança, transparência” (SOUZA, 2002, p. 439) etc. Não bastasse, são vários os casos apontados de corrupção nos conselhos e de submissão destes ao controle do prefeito, como anteriormente mencionado por Dagnino (2002).

O *empowerment*, por sua vez, mostra-se em algumas experiências brasileiras, especialmente, mas não unicamente, nas administrações lideradas pelo PT, como nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, com o Orçamento Participativo. (SOUZA, 2002)

Pode-se dizer que uma das principais diferenças dessas duas formas de participação, moldadas nos anos 1990 para garantir a possibilidade de ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, é que o grau de tensão e de conflito nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil historicamente apresentou variações dependendo do quanto estava sendo compartilhado e da centralidade com que isso era feito (DAGNINO, 2002). Nessas circunstâncias, evidentemente que o *empowerment* tende a gerar maior grau de conflito e tensão. Dagnino (2002) explica esse fenômeno.

Em termos gerais, a autora identificou que o foco principal encontrado na natureza desses conflitos estava e ainda está direcionado para o que a autora denomina de “a partilha efetiva do poder” (DAGNINO, 2002, p. 282). Isso significa dizer que, se de um lado o Executivo resiste em compartilhar a exclusividade de seu poder decisório sobre as políticas públicas, de outro alguns setores da sociedade civil insistem em participar e exercer o controle social sobre essas decisões da gestão pública.

É por esse motivo que, por exemplo, a autora afirma ser muito comum que os conselhos gestores recebam na prática apenas atribuições de função consultiva, sem qualquer poder deliberativo, quando não simplesmente se tornam uma força legitimadora das decisões tomadas em gabinete. Essa questão levantada pela autora é extremamente pertinente neste estudo e voltará a se discutida no item que tratará dos conselhos gestores, bem como na análise dos resultados da pesquisa.

Além dessa contribuição, a autora atenta para a demanda pela ampliação da esfera das decisões como uma outra manifestação do conflito pela partilha efetiva do poder, indicando que essa partilha, quando ocorre, apresenta-se de modo limitado e não atinge as decisões sobre aquelas políticas públicas mais abrangentes, capazes de produzir maior impacto na sociedade. A autora destaca a presença de críticas referentes a esse aspecto em estudos sobre os Conselhos Gestores, o MST e mesmo no Orçamento Participativo, sendo que neste último a queixa principal é quanto ao fato de as decisões serem tão somente direcionadas para as “questões materiais” (DAGNINO, 2002, p. 283)

No que tange ao interesse específico deste trabalho, essa ampliação, do ponto de vista jurídico, pode ser vista, por exemplo, na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que como se sabe instituiu o Estatuto da Cidade e assegurou a gestão democrática da cidade, incluindo a “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, Inciso II), o que obrigou os governos municipais ao exercício da partilha de poder em relação a todas etapas e sobre todas as questões urbanas de interesse da população.

O Estatuto da Cidade, como também já dito, estabeleceu dentre outros a utilização de órgãos colegiados de política urbana para garantir a gestão democrática da cidade, os quais, na esfera municipal, devem ser criados e implementados por lei municipal.

Nesse sentido, é pertinente a colocação de Jacobi (2002), que destaca a importância da garantia não só da criação desses órgãos, mas da definição dos critérios de sua representação e da possibilidade de instrumentalização das propostas participativas, considerando o caráter

primordial desses recursos para o bloqueio da manipulação da participação, realizado por grupos voltados a interesses particulares.

Esse apontamento do autor indica que, no caso aqui estudado, a análise das diretrizes do Plano Diretor referentes ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville pode ser considerada pertinente, uma vez que esses dispositivos determinam as possibilidades e os limites da representação desse órgão colegiado, explicitando o entendimento e o interesse da gestão local sobre a questão da participação e da partilha de poder.

Além disso, o autor explica que, por ser a institucionalização da participação caracterizada pela heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, é preciso estar atento porque é inevitável que esse contexto seja repleto de dificuldades e que se crie uma enorme complexidade quanto aos problemas de representação. (JACOBI, 2002)

Em decorrência, podem surgir conflitos e tensões na definição dos critérios de escolha e aumentar as disputas, resultando no reforço das práticas neocorporativas por meio da pressão exercida pelos grupos. Nessas situações, o autor alerta para a existência de um grande risco de ocorrer o esvaziamento dos mecanismos de decisão coletiva (JACOBI, 2002). Uma maneira de evitar esse problema seria estabelecer, no texto da lei, os critérios de escolha dos representantes de forma clara e objetiva, em conformidade obviamente com os princípios da democracia participativa.

1.1.3 Os Entraves e os Mecanismos do Sistema

Não bastassem as dificuldades ligadas à representação, existem ainda outros elementos, agora em relação aos aspectos funcionais constitutivos do Estado brasileiro, que podem atuar de modo a atrapalhar o processo de democratização das decisões, conforme exemplifica Dagnino (2002, p. 283):

[...] o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, “a falta de sensibilidade e despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos, a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na

medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações etc.

Além disso, o “tom vago e difuso em que a proposta de participação popular aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normatização, tende a torná-la, como consequência, algo centralizado nas mãos dos técnicos e na burocracia governamental”, de acordo com Valla (1998, p. 3).

Entretanto, é importante clarificar que não só o Estado impõe seus entraves à democracia; a própria sociedade civil, a seu modo, apresenta características restritivas que bloqueiam uma participação mais igualitária como, de acordo com exemplo da autora, a prática de exigir a qualificação técnica e política aos seus representantes.

Essa exigência pode ser compreendida quando se considera o enorme desafio que esses novos espaços públicos significam para a sociedade civil e para o Estado. Nesse novo espaço de discussão, impõe-se a necessidade de aprender a reconhecer os diversos interesses e a negociar mantendo íntegra a capacidade de autonomia, o que muitas vezes exclui dentre os representantes da sociedade civil aqueles que não possuem competência para analisar dados de conhecimento especializado das diversas áreas, assim como aqueles que igualmente não compreendem os mecanismos e os processos no que se refere ao funcionamento da administração do Estado.

Essa diversidade está comumente presente nos conselhos gestores de políticas públicas, mas pode ser encontrada mesmo em espaços como os Fóruns temáticos, a exemplo do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)⁴, que pode ser considerado um “espaço de articulação no interior de um campo político muito mais homogêneo” (DAGNINO, 2002, p. 286).

⁴ Nas palavras da autora: “Por um lado, a experiência do Fórum contribuiu decisivamente para a ampliação dos interesses e para uma visão mais abrangente das reivindicações, ilustrada, por exemplo, pela transformação da demanda por moradia em uma luta pela reforma urbana, com a construção coletiva de uma noção ampla e compartilhada de reforma urbana. Por outro lado, a explicitação das divergências internas ao Fórum encontra dificuldades, especialmente devido à ênfase na produção dos consensos possíveis, que é o instrumento mais poderoso para a atuação do Fórum como instrumento de pressão junto ao Congresso Nacional e a outras instâncias”. (DAGNINO, 2002, p. 286-287)

Embora do ponto de vista racional essa condição de domínio do saber especializado pareça certa e inevitável, em termos de participação democrática efetiva, a prática da exigência de conhecimento como critério de exclusão é arbitrária e tem se revelado um dos principais desafios para a atuação da sociedade civil. (DAGNINO, 2002)

Uma das dificuldades apresentadas nesse sistema é o fato de que os investimentos necessários para a qualificação técnica das lideranças implicam em tempo e energia retirados de um quadro limitado de disponibilidade, resultando na redução do contato com as bases representadas. Além disso, a rotatividade dos espaços de liderança acaba por ser evitada, devido ao investimento para a formação dos líderes representantes, que tendem então a se perpetuar nesses cargos. (DAGNINO, 2002)

Dagnino (2002) demonstra que essa deficiência técnica da sociedade civil é comumente utilizada como forma de desqualificação política dos seus representantes e até mesmo cultivada pelos representantes governamentais, pois se trata de um recurso para o controle do poder, conforme apontam os estudos da autora sobre os Conselhos Gestores.

Em seus estudos na área da saúde, Valla (1998, p. 4) destaca fenômeno bastante parecido, ao qual ele denomina “culpabilização da vítima”. Segundo o autor,

Uma das justificativas para se culpar as vítimas é a desqualificação do saber popular. Assim, o monopólio do saber técnico, seja médico ou de outro tipo, põe em segundo plano o saber acumulado da população trabalhadora, ao lançar mão da escolaridade como parâmetro da competência. Mas a desqualificação da classe trabalhadora também passa pela construção de uma imagem do bruto, do carente, do nulo, afirmando, aliás, que família pobre é 'igual a doença'. Essa imagem propagada do trabalhador tem, de um lado, o resultado de apagar as diversidades do interior das classes populares e de infantilizar os mesmos trabalhadores; chama-os de mentirosos quando alegam problemas de saúde, de apáticos quando demonstram desinteresse na sala de aula, ou acusa-os de não compreender os conselhos de prevenção contra dengue ou meningite.

A discussão acerca do conhecimento técnico é igualmente pertinente quando se trata da participação da gestão da política urbana, que implica no entendimento de uma série de questões específicas sobre urbanismo, engenharia, legislação, meio ambiente, dentre outros.

Para solucionar esse desafio da qualificação técnica, Dagnino (2002) sugere que a capacitação possa ser um instrumento válido, porém depende do envolvimento de outros atores como, por exemplo, o papel que vem sendo desempenhado pelas ONGs e que explica, de certa forma, a importância que estas adquiriram nos últimos anos, devido a sua composição de caráter qualificado. Outras propostas mais gerais também tem sido aplicadas para resolver a situação, como a instalação de assessorias ou câmaras técnicas/temáticas para os representantes da sociedade civil.

Por outro lado, a autora afirma que a qualificação política dos representantes da sociedade civil, muito além da qualificação técnica, apresenta-se como uma condição mais ampla, que enfrenta os entraves da matriz hierárquica presente na sociedade brasileira. O aprendizado, nesse caso, implica em desenvolver habilidades de negociação com os diversos atores, cada qual com suas concepções e interesses. O espaço público assim se firma como uma arena de conflitos, na qual o fazer democrático exige o exercício da argumentação, da negociação e da produção de consensos, com o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos diversos elementos em cena.

É nesse sentido que Dagnino (2002) reconhece as maiores dificuldades desse processo: “[...] a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania” (DAGNINO, 2002, p. 295).

Cabe neste contexto a contribuição de Carvalho (1998), que retoma o propósito da “educação popular”, baseada nos fundamentos de Paulo Freire⁵. Segundo a autora⁶, ao afirmar a reciprocidade entre o educador e o educando,

a “educação popular” abre lugar para a elaboração coletiva e crítica da vida individual e social das classes populares, constituindo espaços onde se **dessacralizam hierarquias e autoridades**, onde se **constróem conhecimentos** coletivamente, onde se **elaboram coletivamente projetos** de transformação social, processos que levam

⁵ A autora identifica Paulo Freire como um dos maiores educadores brasileiros e destaca a contribuição deste para a educação para a cidadania, cujas obras destacadas foram: **Pedagogia do oprimido, educação como prática da liberdade**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974; e a **Pedagogia da Esperança**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

⁶ Em referência à obra de Habermas (HABERMAS, 1984 *apud* CARVALHO, 1998)

esses setores, excluídos da agenda “pública”, a ocupá-la, provocando a constituição de uma **esfera pública**. (CARVALHO, 1998, p. 3)

Em suas conclusões a esse respeito, Dagnino (2002) indica que o caminho para a construção de uma participação efetiva pode estar basicamente vinculado a dois aspectos fundamentais:

a) a significativa mobilização e organização dos movimentos sociais envolvidos, que retoma aqui a discussão acerca da questão da representatividade como condição para o estabelecimento das definições no que se refere às possibilidades e aos limites da participação democrática no Brasil. Os estudos apontam que “quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado” (DAGNINO, 2002, p. 290).

b) o “compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante” (DAGNINO, 2002, p. 287), a exemplo dos Orçamentos Participativos de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Explica-se com as palavras da autora:

A idéia do compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante pode ser estendida para nos permitir talvez entender melhor um elemento recorrente mencionado em vários estudos: a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios. Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem-sucedida das várias experiências [...]. O inverso é igualmente recorrente: pessoas cuja disposição individual é hostil e negativa em relação à participação e que, dadas as posições que ocupam, acabam contribuindo decisivamente para a inviabilização do funcionamento efetivo dos espaços públicos. (DAGNINO, 2002, p. 287)

É necessário esclarecer que o emprego da expressão sociedade civil pela autora considera que o significado do termo não deve ser restrito ao sentido de ONGs ou mesmo aplicado como sinônimo de Terceiro Setor (DAGNINO, 2002). Essa diferenciação é importante nesse estudo porque se pretende tratar aqui da representatividade da sociedade civil em seu sentido mais amplo.

Além disso, Dagnino (2002) enfatiza a importância da elaboração de mecanismos de avaliação⁷ do funcionamento da representatividade nos espaços públicos. Segundo a autora, articular as organizações da sociedade civil é uma estratégia que vem sendo apontada como recurso para garantir uma maior representatividade, por meio da interlocução eficaz com o Estado no que diz respeito à inclusão de itens pertinentes na agenda estatal e aos processos de negociação.

O impacto da passagem para uma forma de atuação que se caracteriza pela ‘inserção institucional’ e privilegia os processos de negociação com o Estado no interior dos novos espaços trazidos pelo avanço democrático tem sido objeto de avaliação e debate por parte de movimentos sociais, ONGs e Fóruns temáticos. O impulso mais significativo para esse debate é uma análise dos ganhos e dos limites e dificuldades encontrados. A questão da representatividade é central nesse debate porque, em alguns casos, se estabelece, como vimos, uma polarização entre a atuação institucional e a mobilização social, o trabalho de organização junto às bases. (DAGNINO, 2002, p.292)

Pode-se dizer que o desempenho desse papel articulador, considerado neste trabalho especificamente em âmbito local, depende da disposição do governo municipal para aceitar as contribuições advindas da participação da sociedade civil. Para tanto, em relação aos parâmetros que embasam a avaliação das experiências de aproximação entre o Estado e a sociedade civil, será levado em consideração o alerta de Dagnino (2002) em duas observações relevantes acerca das possibilidades de transformação dessa atuação conjunta: a grande expectativa inicial do processo e a concepção do modelo de políticas públicas.

A autora analisa que os parâmetros de avaliação da participação democrática sofreram uma enorme influência das altas expectativas que precederam a evolução desse processo. Esse seria um dos motivos que justificaria a percepção negativa e crítica encontrada na maior parte dos estudos sobre o tema. Dagnino (2002) afirma que, nesse sentido, a indiscriminada utilização da atribuição do caráter imprescindível dos espaços de participação da sociedade civil à transformação do Estado e da sociedade, à redução das desigualdades e ao desenvolvimento da cidadania como parâmetros de avaliação pode conduzir, inevitavelmente, qualquer análise à constatação do fracasso.

⁷ Embora o objetivo deste trabalho não seja a criação de mecanismos de avaliação da representatividade nos espaços públicos, considerou-se pertinente a contribuição da autora sobre os critérios de avaliação, que será relevante para a análise das representações dos membros do Comitê Executivo sobre a questão da representatividade do Conselho da Cidade.

Foi o que ocorreu em relação aos movimentos sociais emergentes no Brasil dos anos 1980, por exemplo, que foram recebidos com grande entusiasmo e expectativa em termos de consolidação revolucionária da democracia e, posteriormente, considerados irrelevantes quando comparados aos partidos políticos. (DAGNINO, 2002)

Isso porque, na opinião da autora, as expectativas sobre os fatores que incentivaram a luta política não deveriam ser transformadas em critérios avaliativos, pois uma avaliação mais fidedigna “deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá [...]”. (DAGNINO, 2002, p. 297).

Assim, é importante que a avaliação dos espaços públicos de participação possa entendê-los como resultado da interação de forças heterogêneas que estabelecem uma teia de relações complexas para disputar diferentes projetos políticos. Obviamente que a autora reconhece que não seria possível desconsiderar as particularidades dos contextos da participação, nem tampouco a caracterização desses cenários e o impacto que exercem, sob os riscos de se obter generalizações tendenciosas quanto à contribuição da participação da sociedade civil na promoção do exercício da democracia, tanto positivas quanto negativas, ignorando-se que se trata de um processo desigual em sua evolução e alcance. (DAGNINO, 2002)

Ainda com relação aos critérios avaliativos, o segundo aspecto observado pela autora acerca da avaliação da participação está relacionado às críticas aos resultados dos encontros entre o Estado e a sociedade civil, que costumam concluir que estes produzem políticas “fragmentadas, setorializadas, pontuais, compensatórias, paliativas etc” (DAGNINO, 2002, p. 297).

O fato constatado pela autora é que essas avaliações partem de um comparativo com um modelo pré-determinado de política pública, denominado por ela de “a verdadeira política pública”, caracterizado pela universalidade, pela integralidade e pela capacidade de eliminar a desigualdade, sem que sejam aprofundadas explicações e discussões sobre esse modelo. Nas palavras da autora:

Pelo menos três questões – inter-relacionadas – parecem estar em jogo nessas críticas. Primeiro, a questão do sentido dessas políticas: um componente relativamente claro dessa noção implícita do que seja ‘a verdadeira política pública’ é a idéia de que seu conteúdo deve ter um sentido universalizante, dirigindo-se à população como um todo. Critica-se então o fato de que as políticas que resultam dos encontros são pontuais e setorializadas, se limitam a temáticas e grupos específicos. Segundo, e quase como consequência da primeira questão, critica-se a fragmentação dessas políticas: seu conteúdo ficaria restrito ao âmbito de sua aplicação, não se generalizando a outros espaços e outras temáticas. Finalmente, a avaliação do caráter paliativo e compensatório dessas políticas parece se referir ao fato de que elas não contemplam a eliminação radical da desigualdade, se dirigem apenas a minorar e compensar – minimamente e de forma localizada – os seus efeitos. (DAGNINO, 2002, p. 297)

Jacobi (2002) contribui com esse debate ao descrever que as análises das diversas experiências da atualidade apresentam um discurso que reforça a “importância da convergência de práticas, da socialização política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o sistema representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade” (JACOBI, 2002, p. 451).

Entretanto, lamentavelmente, apesar de existirem exemplos de instrumentos de participação no Brasil reconhecidos pelos resultados positivos, tais como o Orçamento Participativo adotado em Porto Alegre e em algumas outras cidades brasileiras, essas experiências de inovação em termos de relação entre a sociedade civil e o Estado ainda não podem ser consideradas como um paradigma de grande repercussão na realidade brasileira. Ao contrário, na visão de Jacobi (2002), o quadro nacional apresenta uma enorme falta de interesse político dos governantes, um tecido associativo muito frágil e uma sociedade resistente à adesão das práticas coletivas. (JACOBI, 2002)

Esses apontamentos de Jacobi (2002) serão muito úteis para a análise dos resultados desta pesquisa, levando-se em conta a intenção de verificar a expressão do interesse político dos governantes locais na partilha de poder e as características da sociedade civil joinvilense quanto a sua capacidade de organização, politização e participação na administração da política urbana municipal.

1.1.4 As Possibilidades de Mudança

Inicialmente, quanto à organização da sociedade, Marçal Filho (2008) afirma ser fundamental o reconhecimento de que a sociedade civil não é absorvida pelo Estado, porque este entendimento explicita que a existência de instituições estatais, dotadas de poder político, não deve excluir as estruturas sociais autônomas, que se constituem independente do desejo dos governos. Nas palavras do autor:

Numa democracia, a sociedade permanece à margem do Estado. Assim, se impõe não apenas para efeito de a sociedade promover a fiscalização e o controle sobre o Estado, mas também quanto à promoção da satisfação das necessidades coletivas. Ou seja, a diferenciação entre Estado e sociedade é relevante para fins políticos, porque é essencial à democracia, mas é também relevante para a promoção dos direitos fundamentais. (FILHO, 2008, p. 37)

Sem dúvida, é fundamental que o Poder Público amplie o processo de abertura política, tornando-se capaz de oferecer cada vez mais garantias para conferir legitimidade aos canais de participação. Conforme explica Jacobi (2002, p. 452):

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. A questão se refere ao papel do Estado como agente de controle ou participação, notadamente quanto à criação de um ambiente facilitador – capacidade de mobilizar energias e recursos da sociedade, estimulando diversos tipos de parceria público/privado – e a garantia de implantação de políticas que privilegiam um estreito relacionamento entre equidade e participação.

Na visão do autor, portanto, existem possibilidades para transformar significativamente o contexto atual, mas a exploração dessas possibilidades depende de uma atuação no âmbito das duas esferas: o Estado precisa ser submetido a uma “reinvenção solidária e participativa” (JACOBI, 2002, p. 452); e as organizações da sociedade civil necessitam consolidar práticas capazes de fortalecer a sua “interlocação na definição de políticas públicas e na partilha dos recursos provenientes dos fundos públicos” (JACOBI, 2002, p. 452).

Encontra-se também nas ideias de Dexheimer (2006) o reconhecimento de que, na atualidade, a democracia participativa tem explorado esse desafio de conciliar o tradicional instituto da representação política, que é a essência do governo democrático, com a maior inserção na vida política ou até mesmo no Estado, por meio da possibilidade de ampliação da participação dos cidadãos de forma individual e coletiva nas decisões políticas que lhes dizem respeito.

O autor acredita que a ampliação desses canais de participação política favorece mudanças na postura democrática brasileira (fundada em uma cultura marcada pelas relações de clientelismo e paternalismo) e colabora para a expansão da democracia no seio social, considerando-se que os históricos padrões de relação entre sociedade e Estado não têm impedido o surgimento de formas de participação diversas por parte dos setores populares. Aliás, em contribuição ao pensamento de Dexheimer (2006), Jacobi (2002) destaca que freqüentemente muitas destas se desenvolvem “no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, enquanto outras as contradizem abertamente” (JACOBI, 2002, p. 445).

Ocorre que as decisões políticas tomadas na esfera Estatal repercutem diretamente no cotidiano e no futuro das pessoas e, diante da complexidade do mundo atual, os problemas locais e globais ficaram entrelaçados, ressoando na necessidade cada vez maior por parte dos diferentes segmentos sociais em participar de forma mais ativa nas decisões tomadas pelo poder do Estado, fomentando a busca pela criação e pelo aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos. (DEXHEIMER, 2006)

É claro que o conceito de democracia participativa não implica em abolir o instituto da representação política, o que seria absurdo diante das características do Estado contemporâneo. Evidentemente um grande número de decisões necessita ser tomado por representantes, terceiros, afinal o número de cidadãos é elevado. Não bastasse, são inúmeras as questões a serem avaliadas pelos governantes e, por outro lado, a compreensão técnica e científica de muitas das decisões de competência política são exemplos que, na opinião de Dexheimer (2006), justificam essa necessidade.

Contudo, a razão da existência do Estado encontra-se centrada na gestão das pessoas, portanto, é pertinente que haja uma aproximação entre eles. Dexheimer (2006) entende que essa co-participação popular confere legitimidade à tomada de decisão do administrador público e, ao mesmo tempo, garante a legalidade do ato, uma vez que os mecanismos participativos são criados pela norma jurídica.

Quanto a essa questão, José Afonso da Silva (2002, p. 424) diz, ao citar as contribuições de Norberto Bobbio: “legalidade e legitimidade são atributos do poder, mas são duas qualidades diferentes deste: a legitimidade é a qualidade do título do poder e a legalidade a qualidade de seu exercício”.

Como bem explica Silva (2002), a diferenciação entre legalidade e legitimidade é o que permite compreender que nem sempre uma ordem jurídica é justa e este é um aspecto muito relevante quando se tem o propósito, como no caso desta pesquisa, de verificar a legitimidade de um mecanismo de participação cujas diretrizes estão estabelecidas em lei.

O autor esclarece que, no Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade está fundamentado no princípio da legitimidade e exemplifica essa distinção ao relembrar o período ditatorial brasileiro, no qual havia uma extraordinária legalidade, aplicada por meio de atos institucionais e atos complementares, porém não embasada no critério da legitimidade e sim da força. Assim, para que uma ordem jurídica seja legítima, Silva (2002) afirma ser imprescindível que, além de ser composta por regras e decisões formalmente corretas, esteja de acordo com os valores necessários “à existência de uma sociedade livre” (art. 3º, I, CF/88 *apud* SILVA, 2002, p. 424).

A aplicação do conceito de legitimidade à questão da participação é expressa por Dexheimer (2006) quando o autor considera que, em uma democracia participativa, o cidadão precisa se sentir mais próximo do Estado e legitimado no papel de governante para poder se transformar em um protagonista do cenário político e tomar consciência do impacto de sua atuação e presença na sociedade.

Esse é, na visão do autor, o caminho a ser percorrido para que esse cidadão possa se perceber como responsável pelas suas conquistas e problemas, sem atribuir aos outros as causas dos seus insucessos. O percurso desse caminho se desenvolve por meio da incorporação do governo ao dia a dia das pessoas e representa um avanço em termos de emancipação política, social e pessoal, conduzindo ao amadurecimento da sociedade democrática. (DEXHEIMER, 2006)

Faz-se necessário, portanto, esclarecer que o termo cidadania, quando empregado neste trabalho, refere-se a uma noção mais ampla do que apenas o de ser titular de direitos políticos.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2002, p. 104), esse sentido mais abrangente de cidadania permite o entendimento de que o indivíduo possui o direito de participar no governo e o direito de ser ouvido pela representação política, ou seja, “qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular”.

De acordo com Penalva e Nogueira (2004, p. 434), houve uma importante expansão da cidadania no Brasil após a Constituição de 1988:

a partir de então, os direitos constitucionais dos cidadãos passaram a incluir, além dos direitos civis, políticos e sociais, os coletivos e difusos. Os primeiros (direitos civis e políticos) referem-se à primeira geração de direitos, o mais importante dos quais nas sociedades modernas é o relativo à segurança pública. Os direitos de segunda geração são aqueles chamados de “direitos sociais”. O art. 6º da Constituição Federal do Brasil os define como abrangendo a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a assistência aos desamparados. Além desses, os cidadãos conquistaram os direitos difusos, também conhecidos por “direitos de terceira geração”, sendo o relativo ao meio ambiente um dos mais relevantes dentre eles.

Tratar da cidadania por essa perspectiva implica em proceder à construção de um conceito que se faz pela história da conquista da cidadania – no sentido de uma cidadania para todos, que deve incluir, conforme a visão de Ilse Scherer-Warren (1999, p. 60):

- Conquista de novos direitos e incorporação dos chamados direitos de “terceira geração”;

- Reconhecimento do direito de ter direitos, especialmente entre determinados setores da sociedade, como entre os denominados “excluídos sociais”;
- Cumprimento dos direitos, das leis estabelecidas e não observadas. No Brasil, o cidadão não tem o hábito de defender ou fazer respeitar seus direitos, é um quase cidadão, como nos casos dos consumidores lesados, de descaso no atendimento à saúde, de falta de vagas nas escolas etc.

A autora considera que essa ampliação dos direitos de cidadania está vinculada aos processos de democratização da sociedade, destacando algumas idéias que orientam a participação de sujeitos coletivos, tais como: a busca por uma postura ética na política, que se traduz na exigência de maior transparência da administração pública, de moralização do espaço público e de priorização de programas que atendam a fins públicos; a democratização da esfera pública, visando a um modelo de gestão capaz de conciliar a democracia participativa e a democracia representativa, com mecanismos que garantam uma atuação pluralista; o enfrentamento da exclusão em suas diferentes formas (social, econômica, cultural etc), com a redefinição das prioridades das políticas públicas; e a solidariedade, entendida como o compromisso individual e coletivo para o desenvolvimento do bem comum.

Nesse sentido, Gohn (2004) explica que a questão da cidadania já se fazia presente na década de 1980, nas lutas pela redemocratização e nas lutas populares por melhores condições para a qualidade da vida urbana, mas que somente nos anos 1990 a cidadania foi “incorporada nos discursos oficiais e re-significada na direção próxima à idéia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres [...]” (GOHN, 2004, p. 22)

Entende-se, assim, que a “Cidadania não é somente o ato do voto. É muito mais que isso. É discutir decisões; é tomar parte em deliberações; é opinar a respeito dos diversos setores da vida social, é questionar planos, é, enfim, participar efetivamente da vida política da urbe.” (OLIVEIRA, 2005. p. 142)

1.1.5 O Conceito e a Aplicação da Democracia

Apesar dos esforços em prol da efetiva participação popular, ainda tem sido amplamente observada é a permanência das propostas participativas muito mais no plano retórico do que na aplicação prática (JACOBI, 2002). Esse fato tem gerado ampla discussão na literatura, na tentativa de identificar quais são os entraves e quais as formas de reduzi-los ou mesmo de neutralizá-los, com a finalidade de promover a aproximação entre os cidadãos e o poder público, pois que este fim compõe um dos pilares da democracia.

Aliás, em termos gerais, as discussões acerca do conceito de democracia e das formas ideais de sua aplicação são pautadas desde os mais antigos registros da Filosofia Política e da Ciência Política. Ainda hoje, apesar da quase universalidade democrática no planeta, a democracia não possui uma fórmula única nem tampouco concluída. Ao contrário, a democracia se expressa de várias formas e em diferentes intensidades, com potenciais de participação popular nas políticas públicas bastante variável. (DEXHEIMER, 2006)

Portanto, é interessante apresentar algumas conceituações acerca da democracia para delimitar suas definições e seus desdobramentos, medida que facilitará o entendimento das discussões neste estudo.

Na proposição de José Afonso da Silva (2002, p. 125-126), a democracia pode ser entendida como um conceito histórico, tal qual: “[...] um meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem [...]”. O autor conclui o seu pensamento ao dizer que “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história” (SILVA, 2002, p. 126).

Para explorar a discussão sobre essa conceituação, Silva (2002) cita a doutrina jurídica ao indicar os três princípios fundamentais que sustentam a democracia: “o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade”. Entretanto, o autor é contrário a essa leitura doutrinária e destaca que *maioria* não deve ser considerada como princípio, mas sim como técnica, e

prossegue ao caracterizar *igualdade* e *liberdade* como valores democráticos, não como princípios.

O autor propõe então que a democracia, na verdade, assenta-se sobre dois princípios fundamentais:

(a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. (SILVA, 2002, p. 131)

Dexheimer (2006) integra essas proposições de Silva (2002) e afirma, ao fazer referência às idéias de Bovero (2002), que a “democracia contemporânea é pautada pela representação política, que traduz sua forma hegemônica” e que as “decisões de Estado são tomadas por representantes do povo”. (BOVERO, 2002 *apud* DEXHEIMER, 2006, p. 23)

Cabe, neste contexto, retomar a questão da representatividade. Conceitualmente, a democracia representativa é aquela na qual os cidadãos escolhem aqueles que deverão tomar as decisões coletivas, elegendo seus representantes por meio do voto (BOVERO, 2002, *apud* DEXHEIMER, 2006).

Em sua observação sobre a democracia representativa na atualidade brasileira, Dexheimer (2006) indica o enfrentamento de um momento de baixa legitimidade, caracterizada principalmente pela insatisfação social com o exercício do poder delegado aos representantes e, ao mesmo tempo, pela profunda descrença em possíveis mudanças na política, somadas à dificuldade dos grupos de etnias minoritárias e daqueles que se apresentam socialmente mais vulneráveis em obter maior representatividade no sistema político.

De acordo com autor, essa condição provoca o distanciamento das pessoas do campo das decisões políticas e acaba por dificultar que tenham melhor entendimento das situações-problema, o que permite ao Estado agir com autoritarismo, ineficácia e ilegitimidade. Por esse

motivo, Dexheimer (2006) propõe a emergência da busca de soluções para o aprimoramento do modelo de gestão democrática vigente.

Essa análise retrata e reforça a necessidade de se avaliar o modelo atual de gestão democrática, de se conhecer o seu funcionamento, as suas estruturas e, a partir disso, estabelecer estratégias para aperfeiçoar a prática da participação. Entende-se que o propósito dessa atuação é o de promover um convívio equilibrado entre representação e participação.

Nesses termos, Oliveira (2005) defende que “a idéia de gestão autoritária, em que as decisões eram tomadas no interior de gabinetes e simplesmente impostas à população, é coisa do passado” (OLIVEIRA, 2005 p. 137). Esse apontamento do autor se relaciona com o peso e com a obrigatoriedade da administração pública em adotar a opinião popular, com base nas definições constitucionais sobre a participação e, mais especificamente, no que se refere a este trabalho, no Estatuto da Cidade.

O autor propõe, ao referenciar as contribuições de Kelsen (KELSEN apud OLIVEIRA, 2005), que deva existir um “mínimo de eficácia” (OLIVEIRA, 2005 p. 139), ou seja, que é preciso atender a vontade da população em alguma medida quando estabelecido em lei que sejam utilizados mecanismos para a participação popular. Caso contrário, não faria sentido determinar a realização de debates e audiências públicas. Por outro lado, na prática, como já descreveu Jacobi (2002), a retórica se sobrepõe à participação de fato, na maioria das vezes.

Ainda assim, Dexheimer (2006) reflete sobre o pensamento de Ferrajoli (FERRAJOLI, 1995, apud DEXHEIMER, 2006, p. 29) e constata que a garantia legal é uma condição imprescindível para viabilizar a participação:

[...] ampliar os instrumentos de participação por meio de lei é de extrema importância, pois viabiliza o exercício da garantia constitucional democrática. A lei, nesse caso, é um instrumento a serviço do Estado, e o Estado somente tem razão de existir, segundo Ferrajoli, para garantir direitos mínimos aos cidadãos.

1.2 Breve Histórico e Conceituação das Políticas Públicas

Considerando-se que este estudo se propõe a conhecer o processo participativo de elaboração das diretrizes do Plano Diretor de Joinville referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, plano este que se refere à implantação da política urbana, rural e regional do município, torna-se bastante relevante apresentar alguns apontamentos quanto ao histórico e à conceituação de políticas públicas para futuramente discutir a política urbana dentro desse contexto.

Celina Souza (2006, p. 22) informa que a tradição europeia em relação aos estudos da área de políticas públicas surgiu como um “desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas”. Já nos Estados Unidos, por outro lado, a área surgiu “no mundo acadêmico sem estabelecer relações com bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22).

Assim, a disciplina de políticas públicas nasceu como um ramo da ciência política e se propôs a compreender por que e como ocorrem as opções dos governos por determinadas ações. Nas palavras de Celina Souza (2006, p. 22):

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.

Apesar de o ponto central das políticas públicas recair sobre o governo, são muitas as definições encontradas na literatura para o conceito de políticas públicas. Souza (2006) afirma que, independente da abordagem, essas definições de políticas públicas partem de uma concepção holística do sistema, entendendo que “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa a esses fatores” (SOUZA, 2006, p. 25)

Com base no referencial teórico que tem subsidiado as discussões deste trabalho, optou-se pela definição de Celina Souza (2006, p. 26), que resume a política pública como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

A autora não exclui que os outros segmentos como os movimentos sociais e os grupos de interesse possam estar envolvidos na formulação de políticas públicas, mas defende que a suposta “diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada” (SOUZA, 2006, p. 27), como argumentam alguns autores.

Celina Souza (2006) sustenta essa posição com base nas idéias de Evans, Rueschmeyer e Skocpol (RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985 *apud* SOUZA, 2006), que afirmam existir uma autonomia relativa do Estado que lhe permite ter um espaço próprio de atuação, apesar de se manter permeável às influências internas e externas. A autora explica que os limites dessa autonomia e o desenvolvimento das capacidades geradas a partir dela são moldados por muitos fatores e dependem dos diferentes períodos históricos de cada país.

Embora não existam comprovações empíricas dessa redução da capacidade dos governos para governar a sociedade, alguns autores como Peters (PETERS, 1998 *apud* SOUZA, 2006) defendem que a presença dessas limitações e constrangimentos torna “a atividade de governar e de formular políticas públicas muito mais complexa” (SOUZA, 2006, p. 27).

A partir dessa breve explanação conceitual sobre as políticas públicas e papel dos governos, que possibilita uma noção básica acerca da importância dessa questão para a aplicabilidade das propostas da gestão pública, segue-se com a revisão teórica acerca das especificidades e das características da política urbana, por se tratar do contexto no qual o tema deste trabalho se insere.

1.3 Conselhos Gestores de Políticas Públicas: o Papel dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano

Os conselhos gestores de políticas públicas são considerados como um dos instrumentos democráticos fundamentais previstos no processo de descentralização. Mostra-se relevante, portanto, o entendimento das características estruturais e funcionais desses canais de participação para o desempenho de uma gestão local democrática.

Inicialmente, é partindo do reconhecimento da importância dos conselhos e da conquista que a sua criação representa para a participação democrática que Luciana Tatagiba (2005, p. 209) preconiza:

os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria⁸ dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Essa conceituação sobre os conselhos é necessária para que se possa compreender o papel e a amplitude desse que é um dos principais canais pelo qual a participação social se concretiza, considerando que se trata de uma instituição atribuída da tarefa de intensificar e de institucionalizar a comunicação entre a população e os gestores públicos.

Com esse propósito, será realizada a revisão da literatura referente ao assunto para definir com melhor precisão os parâmetros a serem utilizados para proceder à análise do caso de Joinville. Assim, segue-se com a explanação dos referenciais teóricos utilizados, exposta pela caracterização geral dos conselhos gestores no Brasil, com pontuações específicas acerca dos conselhos de desenvolvimento urbano.

⁸ A autora se refere principalmente aos conselhos de saúde e de educação, cuja criação ficou condicionada para os repasses financeiros do Governo Federal.

Parte-se da ideia que a concepção de um Estado descentralizado implica em pressupor a existência de canais de participação, e, nessas condições, a Constituição de 1988 regulamentou a participação popular como parte integrante do processo político. Desde então, uma série de mecanismos participativos foram introduzidos, dentre eles os conselhos gestores, “permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos” (LUBAMBO e COUTINHO, 2004, p. 63).

Em âmbito local, Maria da Glória Gohn (2000) indica que os conselhos se caracterizam pela sua inserção na esfera pública, pela sua integração, imposta por lei, com os órgãos públicos do Poder Executivo. Entretanto, a verdade é que a situação jurídica dos conselhos (incluindo os conselhos de desenvolvimento urbano) é ainda de difícil definição, por conta da característica híbrida desses organismos, uma vez que não são integralmente comunitários, mas também não totalmente estatais, conforme explica Bucci (2002).

Além disso, Gohn (2000) ressalta a necessidade de se atentar para outras lacunas que ainda permeiam as discussões sobre os conselhos, como a ausência de mecanismos que lhes garantam em alguma medida o cumprimento de seu planejamento, a criação de instrumentos para responsabilizar os conselheiros por suas resoluções, a definição objetiva dos seus limites e das suas possibilidades decisórias, a ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens, dentre outras.

A partir da sua observação dos problemas centrais dos conselhos gestores, Gohn (2000, p. 185) constatou três elementos essenciais acerca das lacunas e das necessidades para a sua atuação:

1. Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;
2. Deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;
3. Deve haver uma definição mais precisa do que é participação. Para o caso dos conselhos gestores, nós a entendemos como processo mediante o qual as diferentes camadas sociais de população tem acesso aos espaços de definição e avaliação das políticas públicas, especialmente as de caráter social.

Apesar dessas problemáticas apresentadas, é reconhecido que a gestão pública passou a dispor da ampliação desse canal de comunicação entre o Estado e os cidadãos como um instrumento relevante para o exercício das suas funções.

Como já retratado no item anterior, nas proposições de Celina Souza (2002), a criação de muitos dos conselhos das áreas sociais está vinculada à obrigatoriedade imposta pelos programas do governo federal, a partir dos quais se condicionou a existência de conselhos municipais específicos para a transferência de recursos para as políticas sociais. Esse fenômeno pode ser observado nos dados apresentados nas pesquisas de Gohn (2000), onde se constata que a maior parte dos conselhos foi criada a partir de 1996, ano em que a legislação passou a determinar essa condição.

No caso dos conselhos de desenvolvimento urbano, essa obrigatoriedade de criação não está vinculada ao repasse de recursos, mas foi determinada pela Lei Federal n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que previu em seu art. 43, I, a utilização de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”.

Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade teve caráter inovador ao incluir a participação popular na gestão do planejamento urbano. Essa inclusão foi expressa por meio de várias diretrizes gerais e também de instrumentos, dentre os quais a criação desses órgãos colegiados de política urbana. (BUCCI, 2002)

Desta forma, o inciso I do art 43 do Estatuto tornou a criação dos órgãos colegiados de política urbana (sob a forma de conselhos de desenvolvimento urbano ou organismos afins) obrigatória. Entretanto, por se tratar de uma lei ordinária nacional, o Estatuto limitou-se a fixar as diretrizes gerais da política urbana, atribuindo aos municípios a competência de estabelecer, por lei municipal, as especificidades de acordo com as necessidades e os interesses locais, inclusive no que se refere aos órgãos colegiados de política urbana.

Por esse motivo, não ficaram dispostas nos termos do Estatuto as definições sobre a composição desses órgãos colegiados, nem tampouco sobre o poder que lhes deve ser atribuído, uma vez que

essas condições devem ser contempladas na legislação local, a critério de cada município (OLIVEIRA, 2005), respeitadas as competências do princípio da divisão dos poderes.

Bucci (2002) afirma que a criação do conselho de desenvolvimento urbano deve ser instituída por uma lei municipal “que preveja sua composição, duração dos mandatos, forma de indicação ou eleição dos participantes, além das suas atribuições e a definição do seu papel como consultivo ou deliberativo” (BUCCI, 2002, p. 329).

Esses aspectos indicados pela autora são importantes porque se relacionam com algumas questões pertinentes que têm sido apontadas nos estudos de Luciana Tatagiba (2005) acerca dos conselhos, tais como o perfil dos conselheiros, a heterogeneidade da sua composição, o grau de envolvimento e de valorização que as entidades participantes o atribuem, a capacidade de cumprimento da sua função deliberativa, a capacidade de promover o debate etc.

Nas pesquisas de Tatagiba (2005), esses aspectos parecem influenciar determinantemente se os conselhos estão sendo utilizados como uma verdadeira ferramenta democrática para a participação ou como mera formalidade normativa. Na análise do Plano Diretor de Joinville, especificamente no que se refere às diretrizes para a criação e implementação do Conselho da Cidade de Joinville, alguns desses fatores auxiliarão a compreender as possibilidades previstas para a consolidação desse canal de comunicação entre a sociedade civil e o Poder Público, indicando a presença ou não de sinais de abertura da gestão para o compartilhamento de poder.

Nesse sentido, Gohn (2000) defende que “os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal” (GOHN, 2000, p.180). Para tanto, a autora considera fundamental a discussão das seguintes questões nos debates sobre a criação e a implementação dos conselhos gestores:

A representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos

conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras. (GOHN, 2000, p.180)

Esses quesitos serão utilizados como elementos para a análise das diretrizes do Plano Diretor de Joinville acerca do Conselho da Cidade de Joinville, que prevê a criação da Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana, cujo projeto de lei encontra-se em tramitação na Câmara Municipal.

Para a melhor compreensão desses critérios, segue-se com as explicações propostas por Gohn (2000), nas quais a autora afirma que os problemas principais dos conselhos gestores, de um modo geral, referem-se à paridade e à representatividade. Isso porque, na opinião da autora, não existem garantias de igualdade efetiva de condições entre os participantes, além do fato de que o caráter deliberativo das decisões do conselho não está assentado em nenhuma estrutura jurídica que garanta a sua implementação, pois não há amparo legal para obrigar o Poder Executivo a acatá-las.

Essa é uma das grandes questões acerca do funcionamento dos conselhos gestores: são muitas vezes atribuídos de um poder de deliberação que não lhes é garantido por uma estrutura jurídica, o que na prática muitas vezes inviabiliza a sua possibilidade de exercê-lo, a menos que o conteúdo deliberado atenda aos interesse do governo.

Sobre esse aspecto, Bucci (2002, p. 331) faz uma contribuição importante. Baseada nas ideias de Teixeira (TEIXEIRA, 2000 apud BUCCI, 2002), a autora avalia que:

se a atuação do conselho é decisiva para que a sociedade civil possa contribuir na formulação da agenda e na indicação de pautas de ação para o governo, é preciso evitar-se a dualidade de poder entre conselho e governo, ou entre conselho e Poder Legislativo, o que poderia resultar num quadro de ingovernabilidade.

Para explicar esse ponto de vista, Bucci (2002, p. 331) faz referência ao que diz o próprio Elenaldo Teixeira (TEIXEIRA, 2000, p. 105):

Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos, devemos considerar dois aspectos. A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. (...). Por outro lado, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denominamos de *substantiva*, embora não se pautem pelas regras de legitimidade ‘procedimental’, provinda de eleições ou decisão de maiorias.

A autora acrescenta que essa advertência de Teixeira (2000) deve ser considerada para que se possa definir na lei de criação do conselho de desenvolvimento urbano uma estrutura de atuação que atenda as necessidades das questões urbanas, capaz de em um só tempo disponibilizar um espaço relevante para a participação e favorecer a governabilidade, permitindo que o Poder Público compartilhe com o conselho a gestão do desenvolvimento urbano.

Para tanto, Bucci (2002, p. 331) sugere a seguinte solução:

A atribuição de funções deliberativas ao Conselho esbarrará nas matérias em relação às quais o Estatuto da Cidade ou outras normas exijam edição de lei específica, reservando, portanto, competência ao Poder Legislativo. Contudo, em relação a outras matérias, não cobertas por essa vedação, poderá ser atribuído ao conselho poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subsequentes.

Em relação à paridade, Gohn (2000) afirma que um órgão não pode ser considerado paritário apenas por sua composição numérica, pois a igualdade necessita incluir fatores como o acesso à informação, disponibilidade de tempo, dentre outros. A autora justifica que a disparidade em termos de condições de participação é significativa, principalmente entre os membros do governo e os da sociedade civil.

Para exemplificar, Gohn (2000) expõe que os membros do governo na maioria das vezes atuam nos conselhos em horário de expediente, contam com infra-estrutura de suporte administrativo, conseguem acesso a dados e informações e estão mais habituados à linguagem técnica.

Em contra-partida, a autora entende que os representantes da sociedade civil não possuem esses mesmos recursos. Volta-se então a tratar da necessidade de capacitação dos conselheiros, afinal,

como bem lembra a autora, não se pode fiscalizar e propor políticas quando não se tem conhecimento sobre o espaço da política. Gohn (2000) sugere também que se estabeleça em lei algum tipo de remuneração para os representantes da sociedade civil, para ajustar em relação aos membros do governo, questão que poderia ser debatida na elaboração dos dispositivos para a criação dos conselhos.

Tanto quanto Gohn (2000), Bucci (2002) considera de grande importância o aspecto da composição quando se trata da efetividade de um conselho, mas faz outras ponderações. A autora (BUCCI, 2002, p. 329) explica que:

É preciso que o Poder Público seja adequadamente representado; nem demais – o que transformaria o conselho em mero espaço de legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo –, nem de menos – o que faria dos representantes da Prefeitura meros “mensageiros” aos escalões superiores, sem poder de negociar soluções e criar alternativas construtivas dentro do conselho. Deve-se buscar equilíbrio também na representação da sociedade civil, de modo que não haja super-representação de setor algum – o que sufocaria o poder dos demais –, nem sub-representação – o que enfraqueceria a representatividade do conselho.

O fundamento dessa posição é explicitado em nota da autora, onde Bucci (2002) cita o pensamento de Renato Cymbalista:

A Prefeitura deve ter claro que a existência de um conselho – assim como qualquer mecanismo de participação popular na Administração Pública – implica uma partilha de poder. A população, adquirindo voz ativa na gestão da cidade, pode expressar posições contrárias às do Executivo, que deve estar preparado para negociar e ceder em alguns pontos. As tensões e disputas serão tanto maiores quanto maior for o poder atribuído ao conselho. (CYMBALISTA, disponível em www.polis.org.br, *apud* BUCCI, 2002, p. 329)

Bucci (2002, p. 330) trata ainda de mais algumas condições importantes a serem consideradas para garantir meios efetivos de funcionamento aos conselhos, tais como a dotação orçamentária própria, o suporte técnico para o exercício de suas funções e as questões de cunho explicitamente político como, por exemplo, o “elitismo político” e a superposição de representações.

Além dessas, por fim, Bucci (2002, p. 330) discute dois problemas recentes e que implicam em grande capacidade de articulação entre os vários conselhos, que são a “fragmentação das

políticas” e a “pulverização das demandas nos conselhos”. Elenaldo Teixeira (2000), por exemplo, considera os conselhos de desenvolvimento urbano como espaços mais gerais e, portanto, com a possibilidade maior de propiciar uma integração entre as políticas públicas.

Para que se possa compreender a relevância das discussões a serem realizadas nos conselhos de desenvolvimento urbano e a gravidade dos problemas enfrentados pela maioria das cidades brasileiras na atualidade, é importante se ter em mente que o Brasil passou por um rápido processo de urbanização⁹ e que esse fenômeno acarretou o surgimento ou o agravamento de muitas complicações em todos os setores dos municípios.

Portanto, não é de surpreender que a velocidade com que esse processo ocorreu, somada a diversos outros fatores, tenha ocasionado a formação de cidades com múltiplos problemas. Gohn (2000, p. 186) exemplifica essas cidades com a seguinte analogia: são “arquipélagos formados pelas ilhas de modernidade e bem-estar, cercados por um oceano de exclusão, cidades onde impera a miséria”.

Muitas são as propostas e as promessas de solução para os dilemas das cidades, mas a descentralização, as parcerias do governo com a iniciativa privada e a participação popular tornaram-se os pilares dos discursos sobre a questão. Os planejadores urbanos atuais apostam agora nos investimentos em sustentabilidade (GOHN, 2000).

Por esse motivo, questões como pobreza, desemprego, violência, qualidade de vida, coletividade e situação ambiental das cidades entraram na pauta dos debates sobre planejamento urbano. É nesse sentido que Gohn (2000, p. 190) atenta para um novo indicador criado nos estudos sobre as cidades e os processo de urbanização, apontado como fundamental para o enfrentamento dos problemas urbanos, o “capital social” que pode ser descrito como:

uma medida qualitativa que abrange as relações e as redes de articulações que um indivíduo tem. Estas relações podem ajudá-lo a prosperar, a se integrar em certos meios e círculos, ou simplesmente ajudá-lo a sobreviver. Várias instituições dão o

⁹ “Em 1940, as cidades abrigavam 46% da população do país; em 1975, esse índice já era de 61%; e, em 1991, era de 75%! Atualmente, o índice estimado é de 80% e, em 2025, deverá ser de 88%” (GOHN, 2000, p. 187).

suporte para o capital social de um indivíduo como a igreja, a escola, a associação do bairro, o sindicato, uma seita religiosa, um clube, os centros comunitários, centros de saúde, esporte, lazer. São forças sociais locais, da comunidade.

Pode-se dizer que a relação do capital social com os conselhos gestores do planejamento urbano se constrói à medida que as pessoas desenvolvem o sentimento de pertença a uma determinada cidade, resgatam o prazer de conviver em sociedade, estabelecem vínculos, criam raízes. Aproximam-se do que é público, interessam-se pelos espaços públicos porque entendem que esses espaços também são seus. (GOHN, 2000)

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1 A Política de Desenvolvimento Urbano e o Urbanismo no Brasil

A gestão participativa da política urbana, rural e regional de Joinville constitui-se como o cenário no qual este trabalho se desenvolve. Como a política urbana local está diretamente relacionada com as políticas urbanas estabelecidas pelos outros níveis de governo, integrantes da estrutura descentralizada do Estado brasileiro, é fundamental apresentar neste item um panorama acerca da questão urbana no país.

No que se diz respeito aos aspectos legislativos da política urbana é indiscutível que o advento da Constituição Federal de 1988 introduziu no país a expressa “necessidade de regulamentação sistematizada das normas urbanísticas, determinando a realização da função social da propriedade urbana para trazer o bem-estar aos habitantes da cidade”. (ALMEIDA, 2005, p. 39)

Essa determinação da técnica do planejamento foi disposta em seus art. 182 e 183, onde ficou prevista a criação de uma lei para regular a política urbana, lei esta que entrou em vigor no ano de 2001, intitulada Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, sobre a qual existem várias referências ao longo deste trabalho.

Assim, Câmara (2002) ensina que somente a partir da Constituição de 1988 o planejamento ganhou *status* de regra jurídica. Antes disso, o planejamento, cuja origem se vincula aos teóricos da administração e da economia, já havia sido incorporado ao campo urbanístico pelo reconhecimento de seu papel indispensável para o crescimento racional e ordenado das cidades. Contudo, como visto, a necessidade do planejamento urbano era então uma regra não dotada de juridicidade, ou seja, o seu descumprimento não implicava na aplicação de sanções judiciais, era uma opção de natureza político-administrativa e só “adquiria contornos jurídicos se e quando fosse encampada na regulamentação (legal ou infralegal) de um dado Município”, como ensina Câmara (2002, p. 306).

Nessas condições, muitos municípios adotaram o planejamento urbano por meio de um Plano Diretor, mas não havia a obrigatoriedade de fazê-lo e nem tampouco “a fixação de qualquer padrão que estabelecesse um conteúdo mínimo a ser atendido pela planificação”. (CÂMARA, 2002, p. 306)

Ultramari e Rezende (2008, p. 724) explicam o histórico do movimento de produção de Planos Diretores Municipais, atualmente imposto por lei e incentivado pelo Ministério das Cidades:

Já nos anos 70, o então Ministério do Interior [MINTER] promovia a elaboração desses Planos, por meio de uma linha de crédito específica do então Banco Nacional de Habitação [BNH] e implementada sob a coordenação do extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU]. Os Planos Diretores Municipais realizados naquela década podem ser caracterizados pelo tripé seguinte: 1. pela valorização do ordenamento físico-territorial, por meio da elaboração de legislações urbanas básicas, tais como leis de uso do solo; 2. pela limitação de tratarem exclusivamente a área urbana do município; e 3. pelo seu caráter tecnocrático, sem o envolvimento da população ou mesmo das equipes das prefeituras locais.

Em nota, os autores acrescentam que esses planos eram produzidos por empresas de consultoria, sendo que muitas delas, inclusive, não pertenciam ao município trabalhado. Além disso, os autores informam que esses Planos receberam muitas críticas por utilizar propostas e leis elaboradas em outros municípios com realidades socioeconômicas diferentes, conseqüência da ausência de um conteúdo mínimo que fosse padrão nacional.

Com a implantação do governo militar, houve um acirramento do discurso em defesa do planejamento:

O forte viés tecnocrático no caso do desenvolvimento urbano era personificado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU], que colocava para os Municípios, como condição para a obtenção do financiamento federal, a absorção da lógica vigente em Brasília; por vezes isso levava à exigência de elaboração de um Plano Diretor. É o momento maior da modernidade no planejamento urbano no Brasil. A preocupação principal se voltava para a elaboração de modelos e padronizações compatíveis com a realidade brasileira e a ênfase era a racionalização dos custos de urbanização, objetivando maior eficiência econômica. Diagnósticos extensos, levantamento de dados quantitativos, proliferação de índices para medir as necessidades e as qualidades urbanas eram a tônica. (GOMES, 2006, p. 21, *apud* ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 725)

Assim, ao longo do século XX, a ocupação urbana no território brasileiro deu-se de modo muito acelerado, porém, sem contar com um procedimento de urbanização que pudesse organizar esse adensamento populacional. Esse processo agravou muitos dos problemas sociais que persistem até a atualidade, tais como a exclusão social, a violência e a marginalização. (SÉGUIN, 2002)

Rolnik (1999, p. 100) afirma:

Se tivéssemos que apontar apenas um elemento - comum e o suficientemente forte - para definir cidades brasileiras histórica e regionalmente distintas, este seria sem dúvida a existência (e permanência no tempo) de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas convivendo, muitas vezes conflitando, no interior da mesma cidade. Os morros e o asfalto na zona sul do Rio de Janeiro, o centro e as periferias da metrópole paulistana, o mangue e a orla na cidade à beira-mar são traduções territorialmente distintas da desigualdade de oportunidades urbanas que define nossas cidades.

Devido à falta de infra-estrutura, as cidades brasileiras não estavam, em sua maioria, em condições de receber um volume tão grande de pessoas. Como se pode imaginar, os problemas estruturais decorrentes desse fenômeno foram sentidos pela população, principalmente por aqueles com menores recursos econômicos e sociais. (ALMEIDA, 2005)

É a partir do final da década de 1980, com o advento da Assembléia Constituinte no Brasil, que vamos encontrar um espaço mais favorável à discussão sobre as condições e possibilidades de se pensar o processo de urbanização e mesmo de ordenação do espaço urbano com mais seriedade e participação popular.

Com efeito, em face das novas disposições constitucionais vigentes a partir de outubro de 1988, o incremento dos debates sobre esse tema é significativo, principalmente no âmbito de uma nova concepção (ainda mais formal do que material) da função social da propriedade da cidade. (SÉGUIN, 2002, p. 24)

Os problemas relacionados ao planejamento urbano no Brasil produziram resultados difíceis de serem revertidos. Contudo, as mudanças legislativas ocasionadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 culminaram com a aprovação do Estatuto da Cidade, instrumento que trata exclusivamente do desenvolvimento urbano e propõe o planejamento racional das cidades brasileiras.

Desse modo, como dito, é inegável que a Constituição de 1988 deve ser considerada uma referência histórica em termos de desenvolvimento urbanístico no Brasil, tendo em seu Capítulo II, Título VII, art. 182 e 183, dispositivos que tratam da política urbana.

Em sua leitura acerca do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, Almeida (2005, p. 41) afirma que este assim preconiza: “a política urbana será executada pelo Poder Público Municipal, de acordo com diretrizes fixadas em Lei, que terá por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Foi também com esse objetivo que o legislador inseriu outra importante contribuição no art. 183: o desenvolvimento da função social da cidade.

Sobre a função social da cidade, Fiorillo (2002, p. 23) diz:

[...] a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput) bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, a proteção à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados direitos materiais constitucionais fixados no art. 6º da CF.

Essa condição denota a importância da participação popular no planejamento urbano. Quanto a esse aspecto, Dexheimer (2006) explica que, pelo disposto no Estatuto da Cidade, a participação se dá não apenas quando se informa a população a respeito do Plano, mas quando se permite às pessoas a possibilidade de decidir sobre ele, de produzir modificações e reformulações nele. Desta forma, o planejamento urbano se torna uma ferramenta, especialmente na esfera municipal, para a formulação e a execução de políticas públicas e deve, portanto, ser utilizado como um instrumento para a democracia participativa.

O autor ressalta que mesmo antes do Estatuto da Cidade os municípios efetivavam seus planejamentos urbanísticos por meio de legislações específicas, tais como o próprio plano diretor, a lei de zoneamento urbano, a lei de parcelamento do solo urbano, o código de posturas e o código de obras (DEXHEIMER, 2006). O autor ressalva, entretanto, que essas legislações não estavam reguladas por uma diretriz participativa.

Dexheimer (2006) destaca que, nos moldes em que por vezes se apresenta, o ordenamento jurídico se mantém fortemente atrelado apenas aos mecanismos da democracia representativa, estabelecendo barreiras para a democracia participativa. Apesar disso, quando uma lei consegue percorrer seu caminho democrático-representativo para “instituir mecanismos de participação popular em políticas públicas, evidencia-se a coexistência de representação democrática e participação democrática” (DEXHEIMER, 2006, p. 132).

Ultramari e Rezende (2008) retratam esses aspectos da história recente do planejamento urbano brasileiro e incluem elementos nessa discussão que permitem refletir acerca da questão urbana. Segundo os autores, foram observadas nas últimas décadas muitas tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço das cidades no país, incluindo alterações conceituais, legislativas e no estabelecimento de mecanismos e prioridades.

No meio dessa alternância de idéias, as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm-se alternado e sobreposto na prioridade enfrentada pelos municípios. Isso exige, pois, um avanço nas técnicas de planejamento até aqui desenvolvidas pelos governos locais. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e, adicionalmente, garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local contemporânea. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade de seus gestores, que se devem atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão. (ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 719)

Os autores ressaltam que, assim como ocorreram tantas alternâncias de idéias e de instrumentos, os objetos de estudo dos planejamentos urbanos também se alternaram e se tornaram mais complexos nesse processo de renovação. Ultramari e Rezende (2008) propõem uma discussão sobre esses aspectos que contribui para esta pesquisa. Essa discussão foi organizada pelos autores a partir de uma estrutura dividida em seis itens, expostos a seguir:

1. Problemas urbano-ambientais: segundo os autores, esses problemas continuam presentes, porém, a diferença se encontra na maior complexidade que apresentam. Em termos práticos, o planejador agora se vê diante da necessidade de conviver com problemas de mesma natureza daqueles que historicamente foram se impondo nas cidades, mas numa condição muito mais agravada, o que os torna mais difíceis de serem solucionados.

Exemplificando, os autores explicam que análises dos planos produzidos há uma década atrás em comparação com os mais atuais demonstram que existe similaridade nos diagnósticos feitos em diferentes períodos acerca das cidades, tais como os “problemas em relação ao saneamento, à habitação, à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e à deficiência de serviços comunitários” (ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 720)

2. Quadro de servidores públicos: os autores atentam para a redução do quadro de funcionários públicos dos governos locais, o que em muitas cidades ampliou a dependência do governo por serviços terceirizados ou de acadêmicos, com o aumento do risco de uma influência negativa na implementação e na continuidade das ações previstas. Os autores informam que, por esse motivo, muitos planos são elaborados por empresas de consultoria e outros ainda, mas em menor quantidade, por instituições acadêmicas.
3. Capacitação funcional: apesar da diminuição do quadro funcional nas prefeituras, houve uma melhora na capacitação e um maior acesso à informações por parte das equipes responsáveis pelo planejamento, que trabalha em conjunto com as equipes de consultores ou de acadêmicos, o que representa uma significativa contribuição para a elaboração de um Plano Diretor. Os autores salientam que essa qualificação funcional e o aprimoramento dos recursos de informação dos poderes locais, somados ao esclarecimento das populações, “foram prioridades lançadas pelas instituições de financiamento, sobretudo o Banco Mundial [...]”. (ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 721)
4. Redução dos recursos financeiros: Ultramari e Rezende (2008) informam que os recursos para a elaboração e para a implementação de planos sofreram reduções nos últimos dez anos. Se por um lado a escassez de recursos torna o processo muito mais difícil, por outro obriga os gestores a terem uma maior preocupação com a qualidade da administração pública e com a necessidade de ações mais efetivas. Essa situação fortaleceu também a busca por parceiros externos ao poder local, capazes de contribuir com as despesas do processo.

5. Participação obrigatória da comunidade: se, “antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a participação da comunidade era considerada importante, agora ela é obrigatória e se efetiva, dentre diversas formas, na realização de um Plano Diretor” (ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 722). Nesse sentido, os autores propõem que se impôs a necessidade de utilização de mecanismos democráticos, o que implicou em uma mudança no modo de se trabalhar, além da expansão dos temas de interesse, dentre eles a preocupação com a geração de renda e com a violência, por exemplo.

6. Desenvolvimento da capacidade de competir: Ultramari e Rezende (2008, p. 723) consideram que “num cenário de redução do papel do Estado e valorização das regras do capital privado, entes públicos passam agora a buscar mecanismos para competir em cenários regionais e até mesmo no cenário internacional”. Os autores acreditam que, dentre os entes públicos, as cidades parecem ter sido os que melhor aprimoraram a capacidade de competir. Com a diminuição dos recursos advindos do governo federal e estadual, ampliou-se a necessidade de buscar investimentos na esfera privada.

A despeito dessas mudanças, a prática tem mostrado que os Planos Diretores ainda relutam em captar essa nova realidade e são construídos de forma a apresentar demandas ao poder público no sentido de universalizar o atendimento de serviços e infra-estruturas básicas. Na realidade, o principal interlocutor de um Plano Diretor, a despeito de sua busca por envolver um maior número possível de agentes, permanece o poder público municipal, muitas vezes, sem reconhecer sua incapacidade de inverter os recursos necessários (ULTRAMARI e REZENDE, 2008, p. 723).

Esses aspectos observados pelos autores compõem alguns dos principais fatores que influenciaram o processo de elaboração dos Planos Diretores nos municípios brasileiros nos últimos anos e sua presença e influência serão verificadas na apresentação dos resultados desta pesquisa.

Em muito se empregou até aqui os termos planejamento e plano. Cabe nesse momento expor uma diferenciação entre ambos, fundamentada no texto constitucional dos art. 21, IX; 30, VIII; 48, VI; e 182, de acordo com Almeida (2005).

Conforme definição proposta por Silva (SILVA, 1997, p. 120 *apud* ALMEIDA, 2005) entende-se por processo de planejamento “a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”. O autor ressalva que, na condição de processo, não se pode dizer que o planejamento seja capaz de operar uma transformação da realidade, ou seja, quer dizer que ele não produz efeitos de caráter inovador no ambiente urbano.

Almeida (2005) então explica que o Plano surge após o processo de planejamento, porque é resultado dele. Nas palavras de Silva (SILVA, 1997, p. 120 *apud* ALMEIDA, 2005), o Plano é “o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento”. Assim, tem-se que o “planejamento somente ganha status de plano quando aprovado em lei” (ALMEIDA, 2005, p. 65). Pode-se utilizar como exemplo o disposto no Estatuto da Cidade sobre o planejamento municipal (art. 4º, III), onde se tem a especificação de diversos instrumentos, dentre eles o Plano Diretor (alínea a), que será abordado adiante.

Parte-se, ante o exposto, para a apresentação do Estatuto da Cidade, que foi formulado como um modelo para construção da democracia participativa no que se refere ao planejamento urbano brasileiro.

2.2 Estatuto da Cidade e Gestão Participativa

Assim como a Constituição Federal de 1988, o advento do Estatuto da Cidade pode ser considerado como um marco legal no planejamento urbanístico brasileiro, principalmente pelo seu caráter inovador em relação à determinação da participação popular nas políticas urbanas. Em parte, considera-se que a inclusão da participação no Estatuto se deve pela própria mobilização da sociedade civil em prol da aprovação dessa Lei. (BUCCI, 2002)

Embora essa exigência da participação popular tenha sido amplamente estabelecida no Estatuto, serão apresentados neste item apenas as principais diretrizes gerais e os instrumentos específicos

previstos na Lei que atendem aos objetivos deste estudo, com o propósito de subsidiar a posterior análise dos resultados desta pesquisa.

O Estatuto da Cidade (art. 2º, II) preconiza que a gestão democrática deve nortear a política urbana, ou seja, determina que a gestão democrática deve ocorrer mediante a participação obrigatória “da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (OLIVEIRA, 2005, p. 25 e 26).

Oliveira (2005) explica que o estabelecimento dos mecanismos para a realização da participação popular – seja ela exercida diretamente ou por meio de entidades representativas – devem ser definidos de acordo com cada lei municipal. Alguns municípios, segundo ele, possuem maior predisposição para incluir a participação até mesmo nas atividades de fiscalização, enquanto outros se propõem apenas a coletar a opinião das pessoas.

Congruente com o pensamento de Oliveira (2005), Dexheimer (2006, p. 150-151) escreve:

[...] o planejamento urbano não deve ser idealizado em gabinete e posteriormente aplicado à realidade urbana, sendo indispensável a participação popular, seja de maneira individual, seja de maneira coletiva, por meio, por exemplo de organizações não-governamentais. A diretriz envolve a legitimidade do conjunto de decisões políticas que compõem o planejamento urbano e também sua eficiência, pois quando há convergência de vontades para compor o plano também há convergência de interesses para cumpri-lo.

Além disso, o Estatuto da Cidade (art. 2º, III) prevê a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Nessas condições, o agente político, conforme Oliveira (2005), fica atribuído da tarefa de transformar essas divergências em convergências capazes de contribuir para o desenvolvimento adequado da política pública a ser implantada. Eis talvez aqui uma das mais difíceis tarefas do Poder Público no processo de democratização da gestão da cidade.

Pode-se pensar, a partir dessa discussão, na necessidade de se aprimorar o campo de negociação entre o Poder Público e a sociedade civil, um espaço de construção conjunta, não de imposição e

de disputa de poderes. Afinal, o interesse é, ou ao menos deveria ser, o bem comum. Entretanto, esse caminho exige tanto a disponibilidade do governo quanto da sociedade civil, pois não há como obrigar a população a participar.

Dada a importância desse processo de construção conjunta, o Estatuto da Cidade reservou um capítulo próprio para tratar da Gestão Democrática da Cidade e relacionou nele (art. 43) alguns instrumentos para garantir essa realização (sem excluir a possibilidade de criação e implementação de outros). Dentre esses instrumentos, que serão brevemente comentados, encontra-se a previsão legal que contempla a criação de conselhos gestores para a política urbana.

Nos dispositivos do Estatuto da Cidade ficou estabelecido que deverão ser utilizados “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal” (art. 43, I). Contudo, a lei não estabeleceu nenhum termo sobre a composição desses órgãos e nem mesmo sobre o poder que estes devem receber. Essas delimitações dependerão “da implementação do ente político responsável, que deve ocorrer por meio de lei” (DEXHEIMER, 2006, p. 152).

Quanto a esse aspecto, existem divergências na literatura consultada. Oliveira (2005) defende que esses órgãos devem ser compostos por pessoas capazes e técnicos, com a função apenas de assessorar tecnicamente o Chefe do Executivo, a quem caberá o poder de decisão.

Já Dexheimer (2006) considera a relevância dos conselhos maior, pois concebe esses órgãos como canais de participação com poderes decisórios, visão que pode ser sustentada na estrutura adotada pelo Ministério das Cidades, que compôs o órgão colegiado nacional (usado como modelo por muitos municípios) como paritário e deliberativo, denominado Conselho da Cidade. Esse segundo entendimento se integra melhor com o referencial teórico pelo qual se optou ao abordar o tema dos conselhos de desenvolvimento urbano nesta revisão teórica.

O Estatuto da Cidade estabeleceu também que devem ser realizados “debates, audiências e consultas públicas” (art. 43, II). Sobre esses termos, Oliveira (2005) compreende que existem dois tipos de intensidade de negociação: a participação-audição e a participação negociação,

semelhantes aos conceitos de participação como voz e de *empowerment*, propostos por Celina Souza (2002), apresentados no primeiro capítulo.

Na participação-audição, cabe à Administração Pública ouvir ou consultar os administrados, contemplada no inciso II do artigo 43 do Estatuto; e a participação negociação consiste “num método de troca de pontos de vista e de negociação entre a Administração e os administrados interessados, com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta” (CORREIA, 2001, p. 257, apud OLIVEIRA, 2005, p. 138).

É nesse segundo grau de intensidade que surgem as maiores dificuldades:

O problema é: qual o peso da opinião popular? Está a Administração obrigada a adotá-la? Até que ponto? Se não for para aceitar a proposta, qual a eficácia da lei que determina a realização de debates e audiências? Somente para estimular o sonho? Somente para criar sistemas de ilusão? (OLIVEIRA, 2005, p. 139)

Essa disposição normativa, na opinião de Dexheimer (2006), deve ser analisada conjuntamente com o inciso III do artigo 43, que determina a realização de conferências sobre os assuntos que envolvam interesses relativos à temática urbana. A ressalva do autor está na advertência de que esses mecanismos de participação devem ser formulados sempre com o objetivo de reduzir o risco da utilização dos participantes como instrumentos a serviço de um poder político ou econômico consolidado nos municípios.

Por fim, o inciso IV do artigo 43, que dispõe sobre a possibilidade de “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, é entendido por Dexheimer (2006) como uma repetição das disposições constitucionais que tratam da iniciativa popular. Oliveira (2005), por sua vez, considera a regra interessante, mas de difícil aplicabilidade, pois defende que apenas em situações excepcionais seja do interesse da população a mobilização para possuir representação capaz de propor projetos de lei.

Além desses instrumentos previstos no art. 43 do Estatuto da Cidade, vale ressaltar o §3º do art. 4ª, onde se estabelece que todos os instrumentos de planejamento que implicam no uso de recursos públicos devem estar sujeitos ao controle social.

Após essa sucinta revisão acerca de alguns dos dispositivos legais de garantia da gestão democrática da cidade, segue-se no próximo item com essa discussão a partir da apresentação das diretrizes propostas para a elaboração do Plano Diretor, considerado o principal instrumento de política urbana local.

2.3 Plano Diretor

2.3.1 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

Sabe-se, visto os conteúdos apresentados, que o Estatuto da Cidade teve como um de seus propósitos promover a organização dos espaços habitáveis de forma conveniente e que atendesse o “cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade”, conforme destaca Dallari (2002, p. 72). A lei estabeleceu, para tanto, um rol de instrumentos a serem utilizados (sem excluir o reconhecimento da validade de outros instrumentos que não os dispostos), dentre os quais o Plano Diretor (alínea a, inciso III, art. 4º), que será abordado neste item por ser o mais relevante para esta pesquisa.

Em termos gerais, de acordo com Dallari (2002, p. 76), pode-se dizer que:

O primeiro grupo de instrumentos de política urbana, previsto nos incisos I, II e III do art. 4º da Lei 10.257, de 10.7.2001, pode receber a designação genérica de planejamento. Observando uma distinção que efetivamente consta do texto constitucional, a lei faz uma primeira especificação tomando como critério o âmbito espacial de validade.

O autor se refere às delimitações identificadas nos incisos citados, que foram dispostas da seguinte forma pelo Estatuto da Cidade: “I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal” (incisos I, II e III, art. 4º, Lei n. 10. 257/2001).

É sobre o planejamento municipal (inciso III) que recairá o foco deste item, mais especificamente, como indicado acima, sobre o Plano Diretor, que é um dos seus instrumentos específicos, identificado na alínea “a”.

Dallari (2002, p. 77) destaca que o plano diretor merece atenção especial “em função de uma radical alteração de sua concepção, acarretada pela posição estratégica que lhe foi conferida pela Constituição Federal de 1988”. Essa referência do autor está relacionada à época em que a utilização dos Planos Diretores era aplicada de forma abrangente, por uma opção político-administrativa dos municípios, sem que houvesse significativa repercussão jurídica quanto ao direito de propriedade, conforme apresentado nos itens anteriores “Política de Desenvolvimento urbano” e “Urbanismo no Brasil”.

A Constituição de 1988 transformou essa concepção de plano diretor, “diminuindo em abrangência (quanto aos assuntos ou setores que devem constar em seu conteúdo) mas ganhando enorme significado jurídico [...]” (Dallari, 2002, p. 78). Explica-se, nas palavras do autor:

O plano diretor, que deve ser aprovado por lei e tem força de lei, está centrado na organização conveniente dos espaços habitáveis, é o instrumento básico da política urbana municipal, deve ser elaborado de maneira participativa e deve servir como instrumento de realização da função social da propriedade. Ao organizar os espaços habitáveis, em toda a área do Município (urbana e rural), deve ter, sim, uma preocupação social, de justiça social, de realização do mandamento constitucional (art. 3º, III) no sentido de erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais. (Dallari, 2002, p. 78)

Desse modo, o plano diretor deixou de ser somente uma ferramenta técnica da administração do planejamento urbano e passou à condição de “instrumento jurídico de atuação do governo local” (Dallari, 2002, p. 78). Foi, entretanto, com o advento do Estatuto da Cidade que o plano diretor ganhou definições normativas mais precisas, agregando elementos importantes ao seu conceito jurídico (CÂMARA, 2002).

Em síntese, o autor propõe a seguinte definição jurídica para o plano diretor:

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros;

deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implantação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir). (CÂMARA, 2002, p. 311)

Além dessas características, Câmara (2002) explica que o Estatuto da Cidade estabeleceu várias outras regras que precisam ser consideradas dentro do regime jurídico, sendo estas relacionadas à abrangência do plano; aos critérios de obrigatoriedade de elaboração; às consequências para os que descumprirem essa obrigatoriedade; ao processo de elaboração do plano; ao conteúdo mínimo que deve ser contemplado; e às formas de alteração do plano.

Evidentemente todas essas características são importantes, mas, ao que tange os objetivos deste trabalho, interessa particularmente o estudo do processo de elaboração do Plano. As demais serão sucintamente descritas, com o propósito de esclarecimento, iniciando-se por elas.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, §2º, disciplinou que a abrangência do plano diretor deve “englobar o território do Município como um todo”. Câmara (2002) ressalta que essa regra, da maneira como foi redigida, foi assertiva ao atentar para a competência legislativa. Isso porque ao incluir a área urbana e rural, indistintamente, no plano, a lei partiu “do pressuposto de que tal competência será exercida no âmbito da atuação legítima do legislador municipal, que, em relação ao plano, deve se ater a aspectos urbanísticos” (CÂMARA, 2002, p. 312). São exemplos dessa atuação legítima a disciplina da “forma de expansão urbana”, o condicionamento do “uso de áreas rurais importantes ao desenvolvimento urbano em virtude de recursos ambientais ou hídricos” e a disciplina do “trânsito de veículos automotores entre cidades e centros urbanos”, dentre outros. (CÂMARA, 2002, p. 313)

Quanto à obrigação de editar o plano diretor, o Estatuto ratificou e ampliou a regra estabelecida pelo art. 182, §1º, da CF/88, que já determinava a obrigatoriedade a todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. O art. 41 do Estatuto, em seus incisos II, III, IV e V, respectivamente, agregou condições à regra, incluindo também as cidades: “integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”; “onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal”; “integrantes de área de especial

interesse turístico”; “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

Aos municípios que desobedecerem à condição de entrega obrigatória, a lei previu três categorias de conseqüências. Estas podem ser de natureza institucional, funcional ordinária e funcional extraordinária, conforme explicação de Câmara (2002).

A primeira, de natureza institucional, significa que se o município não editar o plano não poderá aplicar uma série de outros instrumentos que foram condicionados a existência dele, ou seja, significa privar o município de utilizar os novos mecanismos de política urbana que foram fixados pelo Estatuto (art. 40). A segunda, de caráter funcional, “submete os infratores às sanções ordinárias previstas nos regimes jurídicos funcionais aplicáveis às autoridades responsáveis” (CÂMARA, 2002, p. 316-317). A terceira, funcional extraordinária, prevê a caracterização de atos de improbidade administrativa (condutas consideradas graves) à conduta do prefeito que deixar de garantir a participação popular na formulação do plano diretor ou de tomar as medidas para a sua aprovação e atualização dentro dos prazos legais (art. 52).

Sobre o conteúdo mínimo do plano, Câmara (2002) primeiramente explica que o plano deve conter “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos previstos no Estatuto”, com a intenção de garantir a segurança jurídica sobre as medidas que forem tomadas futuramente quanto a esse conteúdo (CÂMARA, 2002, p. 319).

Em seguida, o Estatuto previu como parte do conteúdo mínimo “as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35” (art. 42, II), bem como (inciso III) a presença de um sistema de acompanhamento e controle. Os artigos citados pelo Estatuto no art. 42, II, versam sobre as definições:

das áreas em que será possível instituir a incidência do direito de preempção (art. 25, §1º); das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (art. 28, *caput*); do coeficiente de aproveitamento básico (art. 28, §2º); dos limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento (art. 28, § 3º); das áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de

uso do solo (art. 29); das áreas em que poderão ser admitidas operações consorciadas (art. 32); e das áreas em que serão admitidas transferência do direito de construir (art. 35). (CÂMARA, 2002, p. 319)

Para finalizar essa breve descrição, antes de apresentar a questão do processo de participação na elaboração e na implementação do plano diretor, falta tratar da possibilidade de alterações nos dispositivos do plano. Como bem lembra Oliveira (2005, p. 136), o plano diretor, tal qual outras leis, não foi editado para que seja perpétuo, ao inverso: “uma vez que a dinâmica social exige alterações legislativas freqüentes, o plano, da mesma forma, deve adaptar-se a novas realidades que eclodam na sociedade. Assim, eventuais alterações, independentemente dos prazos obrigatórios de revisão podem ser feitas”.

Concluída a exposição geral, pode-se então introduzir a discussão acerca da obrigatoriedade da participação popular no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor, pois essa noção inicial permitirá a compreensão da importância do envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento desse fundamental instrumento de desenvolvimento da política urbana.

Sabe-se que o Estatuto da Cidade teve a preocupação de garantir a promoção de amplos debates com a população e a transparência quanto às informações acerca do plano (art. 40, §4º, I, II e III), tanto em relação à sua elaboração quanto à sua implementação. Garantia essa atribuída, inclusive, aos dois órgãos do governo municipal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Entretanto, apesar de determinar a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (art. 40, §4º, I), a lei não definiu com precisão os critérios para a execução dessa condição.

Sobre esse aspecto, Câmara (2002, p. 318) entende que algumas diretrizes procedimentais mínimas devem ser utilizadas para regulamentar essas ações, com o propósito de obter uma efetiva participação popular. Por serem extremamente relevantes para este estudo, que se propõe a analisar o processo de formulação de um dos conteúdos de um plano diretor, estão indicadas abaixo:

divulgação, com a antecedência necessária à preparação dos interessados, das informações a discutir em audiência pública; abertura de participação a todos os detentores de interesse legítimo em participar do processo; divulgação dos comentários e sugestões formulados; e, finalmente, resposta fundamentada aos comentários e contribuições.

O autor completa a recomendação reforçando a importância da garantia da divulgação dos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, II) e do acesso de qualquer pessoa interessada a esses materiais (art. 40, § 4º, III). O autor diferencia que “dar publicidade a esses atos significa divulgá-los, dar ciência ao público de sua existência” (CÂMARA, 2002, p. 318) e que permitir o acesso “constitui dever de tornar as informações disponíveis ao público (...), uma postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de público interesse ali tratados” (CÂMARA, 2002, p. 318).

Dexheimer (2006) explica que essas medidas de publicidade são fundamentais para que a população tenha condições de se manifestar e de tomar decisões mais conscientes em relação ao plano, além de reduzir os riscos de manipulação das pessoas por meio de dados imprecisos. Isso porque, no entendimento do autor, na participação deve-se ter a possibilidade de decidir, com o objetivo de garantir a inclusão dos anseios populares na redação do plano.

A preocupação com a publicidade também foi apontada por Gasparini (2002, *apud* DEXHEIMER, 2006), ao sugerir que o Executivo ou o Legislativo devem disponibilizar pessoal qualificado e com domínio sobre o plano diretor para prestar orientações e esclarecimentos aos interessados.

Conclui-se, assim, que a obrigatoriedade da publicidade é uma condição imprescindível para promover uma participação efetiva na elaboração e na fiscalização da implementação do plano, considerando-se que o processo de participação é constante. Além disso, Estatuto previu que o plano diretor seja revisado, no mínimo, a cada dez anos (art. 40, §3º) e estabeleceu a possibilidade de alteração dos seus dispositivos, comentada há pouco.

Cabe lembrar que a não observância desses elementos participativos previstos no art. 40, § 4º, I, II e III, sujeita o prefeito aos ditames da Lei nº 8.429/92, qualificando seu ato como improbidade administrativa (art. 52, VI, Estatuto da Cidade/2001).

A partir desse levantamento teórico realizado acerca dos principais aspectos da participação popular e da caracterização da política urbana nacional, serão apresentados no capítulo IV os elementos que compõem o contexto desta pesquisa, a saber, as características da cidade de Joinville. No próximo capítulo, será realizada a exposição dos fundamentos da Teoria das Representações Sociais e a descrição dos métodos de análise de narrativas e de análise de conteúdo.

CAPÍTULO III

APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS

3.1 Fundamentos da Teoria das Representações Sociais

A Teoria das Representações Sociais se propõe a conhecer e valorizar o saber popular que se constrói pelas vivências sociais e que se transmite e se transforma por meio da linguagem, partindo da premissa que “as representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (JODELET, 2002, p. 22 *apud* ARRUDA, 2002, p. 138).

Como bem lembra Jovchelovitch (2000), o uso de metodologias na pesquisa científica implica na aplicação de determinadas práticas, ou seja, na escolha de uma ou outra maneira concreta de proceder. Tendo em vista que as práticas estão relacionadas a conceitos e procedimentos, é pertinente descrevê-las, com destaque para o modelo teórico adotado.

Esse é o propósito deste item, que visa a explicitar alguns dos conceitos da Teoria das Representações Sociais, modelo que subsidiará a análise dos resultados deste estudo. De partida, é preciso esclarecer que as representações são referenciais simbólicos e devem ser sempre consideradas em seu contexto, ou seja, deve-se compreender que as representações se referem a um objeto em um contexto histórico particular (JOVCHELOVITCH, 2000).

Nesta pesquisa, o objeto diz respeito à participação popular, no contexto da elaboração do Plano Diretor de Joinville (mais especificamente no que se refere à formulação das diretrizes do plano que tratam do Conselho da Cidade de Joinville), e as representações sociais serão da equipe que conduziu o processo da elaboração do plano.

Esse contexto, portanto, refere-se ao campo da esfera pública, ou melhor, ao espaço e ao momento nos quais foram discutidos de forma participativa os interesses públicos sobre o

desenvolvimento físico-territorial da cidade, que resultaram em um texto de lei complementar cujas funções incluem a regulação das políticas públicas de planejamento urbano.

Jovchelovitch (2000) afirma que a vida pública se fundamenta precisamente na necessidade de enfrentamento das questões coletivas que não poderiam ser resolvidas apenas com a atuação individual, baseada em uma visão singular e na defesa de interesses unicamente privados.

Isso porque a vida pública se constrói em um espaço plural, com múltiplas concepções, perspectivas diversas, que dependem de relações dialógicas. É o diálogo, portanto, o veículo capaz de permitir que as pessoas compartilhem as suas diferenças e semelhanças, constituindo-se como um meio para a formação das representações sociais no cotidiano.

Enquanto espaço que existe por causa da pluralidade humana, enquanto espaço que se sustenta em função da diversidade humana, enquanto o espaço que introduz a noção de transparência e prestação de contas e encontra sua expressão no diálogo e na ação comunicativa, a esfera pública traz para o centro da análise a dialética entre o Eu e o Outro. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60-61)

Pode-se dizer então que a esfera pública se mantém como “uma idéia paradigmática para pensar a democracia e a possibilidade de um espaço para o exercício do diálogo na vida comum” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60). Essa perspectiva tanto a remete aos graves problemas da desigualdade social e da disparidade na distribuição de poder quanto à oportunidade de promover o entendimento, o consenso, o engajamento na vida em comunidade.

A construção da história e a leitura que se faz da realidade social estão atreladas aos saberes simbólicos produzidos no dia a dia das pessoas. As representações sociais e a vida pública estão, assim, estreitamente relacionadas, pois a vida pública dá origem às representações e estas, por sua vez, tornam-se elementos transformadores da própria vida pública. É um processo dinâmico, interativo e em constante mudança. (JOVCHELOVITCH, 2000)

Em outras palavras, pode-se considerar que as representações sociais são saberes sociais construídos sobre um determinado objeto social que elas também ajudam a criar. É um ciclo transformador e um bom exemplo desse sistema é, como dito, a vida pública. Deve-se

compreender, logo, que “as representações sociais são sempre a representação de um objeto, ou seja, elas ocupam o lugar de alguma coisa, elas re-apresentam alguma coisa” (JODELET, 1984b *apud* JOVCHELOVITCH, 2000, p. 41).

Significa que elas se mantêm ativamente na construção ou, em verdade, na re-construção da realidade, e o fazem com autonomia e criatividade. Essa capacidade de produzir e de significar imagens denota o intenso trabalho de leitura do mundo feito pelo psiquismo humano (JOVCHELOVITCH, 2000).

No caso da vida pública, que retrata um espaço que é de todos e é também de cada um, pode-se pensar que a noção que se tem acerca da realidade local influencia decisivamente a maneira como os cidadãos se comportam diante das questões políticas, sociais, econômicas e culturais do município no qual estão inseridos.

É nesse sentido que a Teoria das Representações Sociais se enquadra como modelo teórico para esta pesquisa, pois é na vida pública que se encontra o espaço em que as representações sociais “se incubam, se cristalizam e são transmitidas” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 40). Revela-se com essa percepção, por exemplo, a importância da análise das representações sociais acerca da participação popular em um contexto referente à esfera pública, considerando-se o longo processo de composição da atual estrutura do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Esta pesquisa trata de um estudo de caso sobre o município de Joinville, mas a relevância dessa análise pode perfeitamente ser aplicada a qualquer outra instância de governo nacional e a outros municípios, porque a idéia que se tem de “participação popular” precisa ser conhecida em profundidade para que o cumprimento desse preceito democrático seja realizado de maneira consciente e transparente.

Esse é o propósito do presente trabalho: conhecer o que significa a “participação popular” para os membros de uma equipe que conduziu um processo dessa natureza. A relevância dessa análise se sustenta no fato de que a imposição legal da obrigatoriedade da participação, como se tem, por exemplo, no Estatuto da Cidade em relação à elaboração do Plano Diretor, não determina por si a

maneira pela qual esse processo deve ocorrer, nem tampouco o grau de aproveitamento que se pode obter.

Apreende-se de tal postura do legislador que houve a preocupação e o respeito em relação às características locais de cada município, antes aos quais recaiu a competência de definir os instrumentos que melhor se aplicariam para oportunizar a gestão democrática da cidade, a começar pela elaboração do Plano Diretor.

A questão emergente é que a escolha dos instrumentos de participação e a própria estruturação do processo de gestão democrática perpassam pelas representações sociais sobre a “participação popular” daqueles que definem e conduzem o processo. Prova disso é que em cada município brasileiro o processo ocorreu de forma distinta.

O esquema explicativo da teoria das representações Sociais, que se baseia nos processos de ancoragem e objetificação, pode ser utilizado para melhor compreender esse fenômeno. Esses processos são entendidos como “formas específicas de mediação social das representações sociais, que elevam para o ‘material’ a produção simbólica de uma comunidade” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 81).

A ancoragem pode ser resumida como a tarefa de classificar e denominar um objeto a partir dos esquemas cognitivos já existentes, ou seja, implica em integrar cognitivamente o objeto representado a um sistema pré-existente de pensamento social, em uma rede de categorias com as quais o sujeito já está familiarizado (JODELET, 1984, DOISE, 1990, MOSCOVICI, 1984 *apud* SÁ, 1996). A objetificação consiste na ação cognitiva de reproduzir um conceito pela forma de uma imagem mental, ou seja, significa simbolizar idéias por meio de imagens. O propósito desses mecanismos é então o de transformar algo não-familiar em algo familiar. (MOSCOVICI, 1984 *apud* SÁ, 1996)

Conforme explica Jovchelovitch (2000, p. 40-41), as representações sociais, em sua estrutura interna, são fenômenos que expressam:

[...] permanência e diversidade, tanto história como as realidades atuais. Elas contêm em si tanto a resistência à mudança como sementes da mudança. A resistência à mudança se expressa pelo peso da história e pela tradição, que impinge sobre os processos de ancoragem e objetificação. As sementes da mudança são encontradas no meio essencial das representações sociais, notadamente a conversação. A fala é precisamente o produto de um processo contínuo de diálogo, conflito e confrontação entre o novo e o velho, de idéias que se formam precisamente enquanto são faladas. Nesse sentido, as representações sociais são móveis, versáteis e estão continuamente mudando.

A linguagem é, como se percebe, uma importante forma de conhecimento e de interação social. Por esse motivo, para que se possa compreender uma fala, simultaneamente é necessário compreender as relações sociais que nela estão expostas, porque as palavras não são a realidade, elas são representações da realidade. (MINAYO, 1995)

3.2 Análise de Narrativas e Análise de Conteúdo

Uma das maneiras de se conhecer as representações sociais é pela análise de narrativas. Nas palavras de Jovchelovitch (2000, p. 143), as narrativas “são uma das principais formas discursivas nas quais as representações sociais se desenvolvem”. A explicação está no fato de que quando os “sujeitos sociais falam sobre sua realidade, seja ela passada ou futura, eles impregnam a narrativa com o seu modo atual de viver, experienciar e sentir”. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 146)

Essa condição não permite, por conseguinte, que haja neutralidade na construção de um relato, pois as narrativas expressam o campo simbólico do indivíduo, onde as antigas noções se confrontam com as novas e delineiam a expressão das representações sociais preponderantes no sujeito (JOVCHELOVITCH, 2000). O ato de contar uma história será sempre uma releitura única e particular dos fatos, sob a ótica das representações sociais prevalentes daquele que os relata naquele dado momento.

As narrativas devem, nesses termos, ser consideradas em duas dimensões, uma cronológica e outra não-cronológica:

A primeira refere-se à narrativa enquanto seqüência de episódios; aqui a narrativa é uma estória contendo eventos. A última relaciona-se à construção de um todo a partir dos eventos sucessivos, ou, em outras palavras, refere-se à configuração de uma trama. (RICOEUR, 1980 *apud* JOVCHELOVITCH, 2000, p. 146).

Esta segunda dimensão refere-se à construção da história em si, da composição dos elementos, da relação que se estabelece entre eles, enfim, do significado que se imprime àquilo que se está relatando. É onde se estabelecem os laços que conectam os eventos a um sentido coerente e a um espaço temporal. As representações sociais se desenvolvem nesse processo, pois ao organizar os eventos em uma trama, na tentativa de torná-los mais familiares, o sujeito social os incorpora com valores, afetos e significados, que são o substrato das representações. (JOVCHELOVITCH, 2000)

Na análise de narrativas busca-se então conhecer a história que está por trás da história, interrogar as representações que se apresentam e ampliar assim a possibilidade de se transformar a realidade.

Cabe ressaltar que essa análise deve considerar as três estruturas constituintes das representações sociais - a cognição, os afetos e a ação:

A cognição, porque as representações envolvem certo modo de conhecer o mundo. Elas são saberes sociais, isto é, formas de saber e fazer que circulam em uma sociedade, que são parte da cultura popular, erudita e científica, que se mesclam e penetram umas nas outras, e emergem como recursos que uma comunidade dispõe para dar sentido a sua realidade e entender seu cotidiano. Os afetos, porque saber envolve o desejo de saber ou desejo de não-saber, envolve investimento e paixão em relação ao objeto do saber e ao ato do saber. Representar algo não é apenas a árida construção de um mapa cognitivo; é um ato que vem de gente que pensa e sente, que tem motivos e intenções, que sustenta uma identidade e vive em um mundo social. A ação, porque a cognição e os afetos são atividades que envolvem sujeitos que falam, relacionam-se, engajam-se e assim por diante. (JOVCHELOVITCH, 2000, p.177)

Essa consideração demonstra que as representações sociais funcionam como processos de mediação social, que promovem a ligação entre o sujeito e o universo social. Entende-se com isso que as representações sociais “emergem e circulam em espaços de realidade intersubjetiva” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 178), pois são um espaço potencial para a construção coletiva, no

qual os sujeitos podem ultrapassar os limites da sua individualidade para adentrar na arena da vida comum, ou seja, a vida pública.

Conceitualmente, a análise de conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1999, p. 38). A análise do conteúdo das narrativas nesta pesquisa envolverá a análise temática:

A análise temática refere-se ao reconhecimento de certos temas, ou idéias, no texto e ao seu enquadre em determinadas categorias. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 219)

Esses dois métodos analíticos, a análise das narrativas e a análise de conteúdo, serão aplicados nesta pesquisa à luz do esquema explicativo da Teoria das Representações Sociais.

A partir dessa revisão acerca da Teoria das Representações Sociais, segue-se com a caracterização da cidade de Joinville.

CAPÍTULO IV

CONTEXTO DA PESQUISA

4.1 Caracterização da Cidade de Joinville

A caracterização do contexto desta pesquisa será iniciada pelo levantamento histórico da formação da cidade de Joinville, procedimento que fornecerá informações muito importantes para o entendimento da realidade política, social, urbanística, econômica e cultural do local a ser estudado. Para tanto, serão apresentados dados que retratam a história da cidade desde a chegada dos primeiros imigrantes até a atualidade do município, que completa 158 anos em 2009.

A fundação da cidade de Joinville remonta ao cenário mundial do final do século XIX, período no qual a Inglaterra, impulsionada pelo sucesso da Revolução Industrial e já influenciada pelos princípios capitalistas, iniciou um processo de expansão do mercado consumidor assalariado e, conseqüentemente, de desinteresse pelo tráfico de escravos. (GUEDES, 2005)

Com a extinção do tráfico negreiro, o governo investiu no incentivo à imigração de estrangeiros assalariados, o que, além de atender à necessidade de mais trabalhadores, “embranqueceria” a população e facilitaria a ocupação das áreas despovoadas, especialmente as do sul do Brasil, que enfrentavam lutas de fronteiras com os países vizinhos. Além disso, esse modelo de imigração se destinava à formação de pequenas propriedades rurais, com o propósito de cultivar alimentos não produzidos nos latifúndios monocultores (GUEDES, 2005).

Incluiu-se nessa política de povoamento, portanto, a colonização da então Província de Santa Catarina, processo que partiu do litoral em direção ao interior, como uma estratégia para garantir a segurança nessas regiões mais distantes do centro político nacional (COSTA, 2005). Guedes (2005) ressalta que a localidade recebeu com sucesso a implantação das pequenas colônias agrícolas, originando várias cidades e promovendo a modificação do quadro populacional do Império.

Sobre os proprietários das terras que hoje compreendem a cidade de Joinville (e região), a autora retrata:

As áreas de terras compreendidas entre a margem direita do rio Pirabeiraba e a margem esquerda do rio Itapocu, onde hoje se encontram as cidades de Joinville, São Bento do Sul, Guaramirim, Jaraguá do Sul, Corupá, Schroeder, Campo Alegre e Garuva, faziam parte do dote da Princesa Francisca Carolina, irmã do Imperador Dom Pedro II, recebido por ocasião do casamento dela, em 1843, com o príncipe da cidade de Joinville, na França, François Ferdinand Phillipe”. (GUEDES, 2005 p. 14-15)

Consta que os referidos príncipes, na verdade, nunca estiveram na Província. Sabe-se que residiram na França após o casamento, onde permaneceram até serem forçados ao exílio devido às revoltas de 1848. Como ficaram destituídos de bens na Europa, a política colonizadora brasileira foi a alternativa para refazer o patrimônio do casal, que decidiu vender as terras que possuíam no Brasil. (GUEDES, 2005)

Para isso, foram obrigados a atender as condições impostas pelo governo brasileiro, que exigia a realização do povoamento somente por intermédio de sociedades ou companhias criadas para esse fim. No caso das terras dos príncipes, o processo ficou sob a responsabilidade da Sociedade Hamburguesa de Colonização de 1849, sob a direção de Cristian Mathias Schoreder, senador Hamburguês contratado por Leoncé Aubé, vice-consul da França no Brasil, indicado pelo príncipe François como seu procurador. A região em questão passou a ser denominada Colônia Dona Francisca, em homenagem à princesa. (GUEDES, 2005)

Conforme estabelecido no contrato com o governo imperial brasileiro, seria do encargo da companhia colonizadora a instalação da infra-estrutura básica para a formação de um núcleo rural na Colônia Dona Francisca, que incluía “hospital, igreja, cemitério, escola, estradas, lojas de mantimentos e materiais agrícolas e de construção, sementes para o plantio, dentre outras coisas”. O contrato previa ainda a cota quatrocentos imigrantes por ano para a colônia, mas foi ampliado para mil em 1871 e depois novamente reduzido, em 1882, para setecentos. (GUEDES, 2005 p.16)

De acordo com a autora, os imigrantes que vieram para o Brasil fugiam das situações de guerras, fome ou desemprego, presentes na maioria dos países europeus na segunda metade do século XIX e foram enganados ainda na Europa pelas propagandas das companhias colonizadoras e das

companhias de transporte marítimo da época, que prometiam o Brasil como o paraíso para se viver livre dos problemas econômicos e políticos, com a possibilidade de preservar a cultura dos povos. (GUEDES, 2005)

Entretanto, a realidade encontrada em 1851 pelos primeiros imigrantes, provenientes da Alemanha, Suíça e Noruega, não apresentava praticamente nada da estrutura prometida. Segundo relato de Guedes (2005), havia na colônia apenas um pequeno galpão construído para receber todos os recém-chegados e o terreno estava assentado em área de mangue, úmido e sujeito a enchentes constantes. O surgimento do município de Joinville, sede da Colônia Dona Francisca, deu-se apenas em 1869, com a posse da primeira Câmara Municipal.

Os estudos de Guedes (2005) indicam que parte dos imigrantes que se instalaram na Colônia Dona Francisca pertenciam ao último tipo de grupo de imigração, composto por membros da elite de seus locais de origem, que vieram fugidos do novo regime acompanhados por suas famílias e munidos de recursos financeiros suficientes para novos investimentos no Brasil. Pode-se dizer que, em parte, essa característica explica o rápido desenvolvimento da região, considerando a disponibilidade de capital para as primeiras instalações e a qualificação técnica e política dos imigrantes.

Foi assim que, aos poucos, a população conseguiu diversificar a produção e introduzir o preparo e a comercialização de produtos semimanufaturados, tais como a banha, a madeira e a erva-mate. Inclusive, foi com o comércio da erva-mate e da madeira que a cidade de Joinville acumulou reservas para posteriormente sustentar os investimentos nos empreendimentos industriais, assunto que será explorado adiante. (COSTA, 2005)

A cidade estava crescendo e a população aumentava a cada ano, em decorrência do contrato entre a colonizadora e o governo brasileiro, que atingiu seu pico de imigração em 1871. Os dados do arquivo histórico de Joinville sobre o volume populacional registram que a colônia contava com 4.667 moradores no ano de 1867, dentre esses 629 católicos e 4.038 não católicos, número que subiu para 6.671 pessoas em 1871, sendo 1.065 católicos e 5.606 não católicos. (GUEDES, 2005)

As estatísticas locais contavam também “seis cemitérios, dois coveiros, dois médicos, dois cirurgiões, dois boticários e duas parteiras em toda a colônia, em 1867, e sete cemitérios no ano seguinte”, conforme informações de Guedes (2005, p. 33). A autora explica que as epidemias e a falta de recursos médicos para tratamento dizimavam boa parte dos imigrantes, bem como aterrorizavam a população pelo medo da morte. Somava-se a isso o risco de ataques indígenas e a necessidade de adotar medidas sanitárias de caráter higienista, que enfrentavam resistência em boa parte da população de Joinville.

Diante dessas condições árduas, as pessoas alimentavam grande desejo de mudança, mas as notícias que vinham da Europa não eram animadoras e a situação das outras localidades brasileiras não era muito diferente. Dessa forma, os deslocamentos territoriais não se apresentavam como uma solução segura e os imigrantes foram obrigados a permanecer na cidade, enfrentar os medos e incorporar os novos costumes. (GUEDES, 2005)

Costa (2005, p. 107) ressalta que “os imigrantes alemães traziam forte espírito comunitário”, característica que acabou reforçada em decorrência da hostilidade do ambiente encontrado na colônia. Em referência aos estudos de Maria Luiza Hering, a autora cita que as sociedades de apoio fundadas naquela época foram muito importantes para o posterior processo de industrialização, assim como os valores protestantes de “economia, moderação e autocontrole”. (HERING, 1987, p. 27 e 114 apud COSTA, 2005, p. 107)

Nesses mesmos termos, a autora menciona que:

Sergio Buarque de Holanda, inspirado na tese de Weber, caracterizou esse comportamento como próprio das populações nórdicas protestantes, que, movidas pela moral do trabalho, tinham como princípio a disciplina, a obediência e a ordem, o que teria estimulado a organização racional e a solidariedade nas suas comunidades. (COSTA, 2005, p. 107)

O desenvolvimento comercial impulsionou a expansão das vias de comunicação, permitindo o intercâmbio entre o mercado urbano e o rural. Foi nesse período, em 1873, que a Estrada Dona Francisca teve a sua inauguração, ligando o porto de São Francisco a Joinville e à serra, o que possibilitou a distribuição dos produtos, especialmente os da ervateira. (COSTA, 2005)

A autora explica que uma das vantagens dos imigrantes nesse processo de desenvolvimento foi o constante contato com seus países de origem, que lhes favoreceu o acesso às orientações técnicas e também aos maquinários, além da economia com a mão-de-obra, que era executada basicamente pelos membros da família.

Assim, paulatinamente, Joinville evoluiu e se transformou no maior centro industrial catarinense. Para demonstrar em números, Costa (2005, p. 108) informa que, antes de 1920, a cidade “já possuía mais de 43 estabelecimentos, o maior numerário em réis e mão-de-obra aplicados nesse setor”.

Passados pouco mais de seis anos, em 1926, a cidade contava com 46 mil habitantes. A economia estava bastante diversificada e se desenvolvia rapidamente, sendo influenciada pelos incentivos da política nacional pró-industrialização após a crise de 1929, que favoreceram outras regiões do estado. O resultado disso pôde ser visto logo em 1930, quando Santa Catarina ocupou “o 5º lugar no setor industrial do país, com 2.848 indústrias” (COSTA, 2005, p. 109).

Os valores da ética protestante imperavam e acreditava-se que o sucesso do progresso estava atrelado à disciplina, à ordem, ao trabalho e à união, palavras que eram impostas aos trabalhadores locais. Fora isso, a surpreendente organização e as excelentes condições do centro da cidade eram vistas como sinal de prosperidade e encantavam aos que passavam por Joinville, atraindo muitos moradores para a região. (COSTA, 2005)

O que poucos sabiam (ou fingiam não ver) era a realidade das localidades um pouco mais afastadas, onde há muito reinava a miséria e a falta de infra-estrutura. A vida em Joinville era movida pelas aparências, mas, nas palavras de Costa (2005, p. 112):

O discurso da cidade maravilhosa, ordeira e laboriosa trazia ao mesmo tempo uma preocupação enorme com a outra Joinville, da qual, de modo diretamente proporcional ao seu encantamento e desenvolvimento, se descobria que além da falta de lazer havia problemas muito sérios a serem contornados, como mendicância, falta de higiene e saúde, policiamento, habitação, água, instrução, transportes, jogos etc., observados no seu cotidiano.

Ocorre que, para concorrer com a produção paulista e estrangeira, o setor industrial sempre conteve suas despesas por meio dos baixos salários dos operários. Como o custo de vida era muito alto, grande parte dos valores que a classe operária recebia era investido para a aquisição dos insumos mínimos de sobrevivência, pouco restando para os investimentos pessoais ou para o lazer. Existia, na verdade, uma evidente distinção entre as elites e os operários, marcada até mesmo nas normas que regiam as condutas da sociedade. Exemplo disso era a prática do jogo, entendida e valorizada como lazer para as elites e condenada para os trabalhadores. (COSTA, 2005)

Segundo Costa (2005), não se falava em problemas sociais, pois a desordem era entendida como crime e, por isso, a polícia era o órgão para o qual se atribuía o dever de eliminar o que não era permitido, como o próprio jogo ou, pior, a mendicância, vista como uma vergonha a ser extirpada (no mínimo camuflada).

Essa informação da autora explica, portanto, porque a falta de segurança pública já era tema de destaque em Joinville desde a década de 1920, tendo em vista as conseqüências da sociedade de exclusão que se estabelecia na cidade, agravadas pela falta de policiamento e pela precariedade da educação, da saúde e da habitação nas classes mais pobres.

Enquanto isso, a política do governo municipal concentrava seus esforços e priorizava os “estabelecimentos e as áreas urbanas, ficando a periferia sem infra-estrutura, sem fiscalização e a pobreza lançada a própria sorte”. Um dos resultados eram os constantes problemas de moradia, em grande medida devido aos aluguéis muito caros, sem contar que a maioria das casas de aluguel apresentava pouca comodidade e conforto. (COSTA, 2005, p. 118)

Sobre a urbanização, a autora comenta:

A questão da urbanização, vista como necessária ao controle social, aparece nas entrelinhas dos projetos municipais divulgados pela imprensa. Do mesmo modo, era clara a idéia de urbanização associada à de progresso, pelo número de casas que se construía, pela melhoria das ruas, calçamentos e, principalmente, por uma legislação que controlasse a estética e a higienização das residências nos centros urbanos. Dentro do espírito empreendedor das melhorias urbanas, algumas pessoas mais simples, que ainda possuíam alguma propriedade no centro da cidade, vendiam-na;

outras teimavam em permanecer, apesar dos altos impostos e de toda legislação que obrigava as residências a se enquadrarem nas normas de higienização, tais como efetuar o ladrilhamento. (COSTA, 2005, p. 121)

A proposta de progresso estava vinculada à modernização e aqueles que não tivessem condições de acompanhar esse padrão deveriam ser excluídos. A preocupação era com a manutenção da aparência do centro da cidade, que precisava ser digno do futuro promissor de Joinville. Portanto, o modelo instituído estabelecia a construção de casas de alvenaria e jardins floridos, não deixando espaço para outros tipos de moradia, segundo Costa (2005)

Por outro lado, a autora ressalta que havia também um grande interesse em preservar a mão-de-obra reserva (considerando que o excedente operário favorecia a manutenção dos baixos salários) e que essa preservação seria ameaçada com a política de saneamento e modernização. Em outras palavras, pode-se dizer que havia uma necessidade de se “afastar o trabalhador da cidade, mas resguardá-lo fisicamente”, ao mesmo tempo em que era conveniente retirá-lo das ruas para evitar a mendicância. (COSTA, 2005, p. 122)

Como as condições de vida dos trabalhadores não atendiam as expectativas mínimas, “no início do século XX Joinville teve a primeira manifestação social significativa de descontentamento e desgosto com a condição operária vigente” (COSTA, 2005, 125). Entretanto, na “cidade da ordem” as greves foram tratadas como vergonha e os seus dirigentes foram demitidos, como forma de exemplo aos demais. Ainda assim, passaram a ocorrer muitos movimentos em busca de melhores salários, exigindo descanso semanal, carga horária de oito horas diárias etc.

A exploração era contínua, mas, mesmo assim, dizia-se que o trabalhador aqui era feliz. A polícia era um instrumento a serviço das elites e, se havia greve, era por causa de açuladores, de pessoas mal-intencionadas. [...]. Os grevistas eram tratados com deboche e pouco-caso. (COSTA, 2005, p. 132)

A autora descreve que na área rural não era diferente. Os lavradores protestavam contra os impostos e contra a forma de classificação destes, mas recebiam o desprezo em suas manifestações, “colocados sempre numa situação subalterna, sendo necessárias ações paternalistas e de proteção, pois eram julgados incapazes de autogerenciar suas vidas”. (COSTA, 2005, p. 137).

Essas considerações da autora sobre as manifestações dos trabalhadores retratam a ausência de abertura ao contato entre o poder público, dominado pelas elites, e à população, que era absolutamente cerceada em suas investidas de participação política e social, traços que marcaram profundamente a sociedade joinvilense por um longo período, conforme será apresentado adiante.

Havia um forte discurso em defesa da legalidade, ainda que as leis não fossem justas. Por essa razão, as autoridades consideravam as reivindicações infundadas e afirmavam que as leis orçamentárias já estavam aprovadas, portanto, deveriam ser cumpridas. Nesse contexto, as associações de trabalhadores operários e rurais foram consideradas inconvenientes e, ao mesmo tempo, lutavam por interesses diferentes, gerando uma rivalidade entre o campo e a cidade que revolucionou as classes. O resultado disso foi uma forte migração para a área urbana, agravando o desemprego e reduzindo a força da organização operária, pois aumentava o excedente de mão-de-obra. (COSTA, 2005)

A questão da legalidade exposta nesse contexto remonta às explicações de José Afonso da Silva (2002), discutidas no primeiro capítulo. Nota-se que exclusão da população do processo de elaboração das leis favorecia a perpetuação das ações autoritárias e sem legitimidade do poder local, fragmentando os interesses da sociedade e impossibilitando a organização de seus membros para a promoção de qualquer mudança no sistema.

Dessa forma, cada vez mais os movimentos dos operários foram sendo coibidos e desqualificados publicamente. Os colonos mantinham as ameaças de deixar de abastecer a cidade, mas suas investidas não resultavam em muito sucesso. (COSTA, 2005)

O discurso do poder que se pronuncia sobre os trabalhadores ou sobre o trabalho, definindo seu sentido, finalidade, forma e conteúdo, mascara, exclui e desqualifica os atores principais desse cenário. Os excluídos do discurso do trabalho são justamente aqueles que poderiam falar dele, como experiência que lhes é própria. (COSTA, 2005, p. 145)

A Igreja teve papel importante nas ações de controle social. A religiosidade era dividida entre católicos e protestantes, mas a convivência era pacífica. Os argumentos da Igreja recaíam sobre

os valores da família e atribuíam aos males sociais da miséria toda a sorte de desgraças da humanidade. Conseguiram com isso desarticular moralmente as famílias e colocar a Igreja, em nome de Deus, na condição de orientá-las quanto aos comportamentos sociais e às atitudes morais, em detrimento da responsabilização social pelo desemprego, da superexploração do trabalho etc. (COSTA, 2005)

A autora destaca essa influência da religião para a economia local, em favor dos que dominavam o poder: “o empresariado local, na sua maioria protestante, soube explorar essa situação e dela tirar proveito no controle e na submissão do operariado. Era uma forma de glorificar a justiça de Deus, não subverter a ordem e garantir os lucros”. (COSTA, 2005, p. 148)

O que se percebe é que a religião em muitos momentos esteve a serviço da alienação política e social da população, reforçando os princípios da ética do trabalho e disseminando padrões de resignação e de condutas pacíficas diante das adversidades. Com isso, a Igreja condicionava o comportamento de seus fiéis, que eram orientados a aceitar as conseqüências da exclusão como parte do curso natural da vida.

Essa repressão contra os movimentos populares aumentou após 1936-37, com o vigor da Lei de Segurança Nacional, o estado de sítio e o estado de guerra, que foram suficientes para controlar as manifestações. Para completar, Cunha¹⁰ acrescenta que a partir de 1938 a cidade começou a sofrer os efeitos da "Campanha de Nacionalização" promovida pelo então governo Vargas, quando a língua alemã foi proibida, as associações alemãs foram extintas, alemães e descendentes foram perseguidos e presos. “A forte repressão policial e uma legislação que pesava sobre a cabeça dos estrangeiros, ameaçando-os de expulsão caso participassem de greves, minavam a resistência operária” (COSTA, 2005, p. 137).

As mudanças na legislação nacional ocorridas no Governo Vargas regulamentaram também as condições de trabalho no Brasil e as autoridades consideravam o período com otimismo para o operariado. A guerra que devassava o mundo fazia parecer que a vida em Joinville era gloriosa, embora a situação de penúria continuasse se perpetuando. (COSTA, 2005)

¹⁰ Ver *site* oficial da Prefeitura de Joinville, *link* história de Joinville

A forma como o Estado tratou as questões trabalhistas foi caracterizada pelo paternalismo e teve, disfarçadamente, intenso caráter disciplinador, uma vez que a proposta da nova legislação “buscou unificar tudo, mascarando as desigualdades e colocando o operariado como figurante de uma cena na qual não lhe cabia outro papel senão o de aguardar que suas dificuldades fossem resolvidas pelo Estado ou por outras instituições sociais” (COSTA, 2005, p. 158).

Esses padrões adotados pelo Estado encontraram terreno fértil em Joinville, visto que o povo da cidade era constantemente exposto a essa condição de submissão. Dentre as instituições locais de maior poder de controle em nome da ordem estava a Associação Comercial e Industrial de Joinville – ACIJ, entidade da classe patronal que se mantém até a atualidade com forte poder de influência política e econômica na cidade:

Uma das preocupações básicas da entidade era o atendimento às prioridades comunitárias, na orientação dos sócios em questões trabalhistas, fiscais e tributárias, desde o início com profundos interesses político-partidários. Essa observação é fácil de ser comprovada se olharmos a lista dos prefeitos e a dos membros da diretoria dessa entidade, o que a transforma numa das mais importantes instituições mantenedoras das elites locais.

É interessante observar o caráter das deliberações da associação, que foi criada e mantida para defender os interesses das classes produtoras, e no entanto passou a idéia de estar a favor da comunidade e do bem comum, porém a maioria da população nem sabia da existência de tal associação, que decidia seu destino econômico e político, ocupando uma posição privilegiada e das mais importantes para Joinville, até nos dias de hoje. (COSTA, 2005, p. 157)

A realidade é que a legislação não produziu de imediato os efeitos esperados pelos trabalhadores e que as associações patronais eram dotadas de grande poder decisório sobre as questões da cidade, enquanto que os sindicatos dos trabalhadores nunca tiveram muita expressividade. (FIGUEIREDO, 1996)

Pela leitura da historiografia da cidade, percebe-se que a exploração do proletariado se manteve mesmo com a nova legislação, por conta da mão-de-obra excedente, dos valores culturais e da pouca organização da classe dos trabalhadores. A qualidade de vida da população não era prioridade para os detentores do poder e o discurso em defesa dos méritos do trabalho estava incorporado por expressiva parcela da classe operária, sem refletir sobre as grosseiras

desigualdades sociais instaladas e sobre o tratamento indigno que recebia a maior parte dos moradores da cidade.

Costa (2005, p. 113) cita registros de que mesmo antes da guerra, no ano de 1939, os gastos com alimentação já superavam 65% do baixo salário dos trabalhadores. Após a guerra, os salários sofreram ainda mais corrosões, aumentando a pobreza e a miséria dos operários joinvilenses, “que não possuíam saneamento básico, médico, medicamentos” e viviam em moradias precárias.

Isso porque o fim do conflito mundial fez com que o Brasil deixasse de receber os produtos industrializados da Europa e essa abertura no mercado nacional foi amplamente explorada por Joinville, que se transformou em um dos principais pólos industriais do país. A consequência, como não podia deixar de ser, foi a piora das condições de trabalho, que aumentaram em razão inversa a do progresso econômico (CUNHA¹¹).

Costa (2005) ressalta, dessa forma, a possibilidade de duas leituras da história de Joinville: a da cidade progressista, rica, harmoniosa, desenvolvida aos moldes europeus; e a da cidade com problemas estruturais graves, que afetam a população há muito tempo e que ainda não encontraram soluções com resultados significativos, tais como “a falta de água, problemas de higiene e saúde, policiamento, transportes, instrução, desemprego e uma série de outros” (COSTA, 2005, p. 159).

O progresso, ideologia nacional destacada a partir de 1960, estava profundamente atrelado ao princípio da ordem, mantendo fora da pauta a questão da qualidade de vida da população. Era o chamado “milagre econômico” e, nesse contexto, Joinville, que já apresentava inúmeros problemas sociais, investiu nas idéias desenvolvimentistas e sofreu com o crescimento desordenado da cidade. (SOUZA, 2005)

A imagem da cidade do trabalho foi alimentada pela historiografia local, pelo empresariado e pelo próprio Poder Público, sendo amplamente divulgada no período entre 1960 a 1970, quando houve um grande desenvolvimento industrial e um aumento considerável de habitantes, que

¹¹ Ver *site* oficial da Prefeitura de Joinville, *link* história de Joinville

dobrou no decorrer desses dez anos. (SOUZA, 2005). Os dados a seguir demonstram os números desse crescimento:

Em 1954, informam dados do IBGE, Joinville possuía um total de 428 estabelecimentos fabris, com um total de 7.091 empregados. Dez anos mais tarde, em 1964, este número evoluiu para 473 estabelecimentos e 18.154 empregados. E em 1975 os números registram um total de 500 estabelecimentos fabris, empregando um total de 35.000 pessoas. Segundo dados da prefeitura de Joinville, no ano de 1977, Joinville possui um total de 588 indústrias, as quais representam 75% da produção industrial da micro região [sic]; 28 % da produção do Estado de Santa Catarina e 5% da produção industrial do sul do país. (TERNES, 1986, p. 200 *apud* SOUZA, 2005, p. 195)

Durante a ditadura militar, o governo contou com o apoio do “povo joinvilense”, referência que remetia a uma idéia de participação em massa, de homogeneidade. Um dos principais atores daquele período foi o 13º Batalhão de Caçadores, representante das Forças Armadas em Joinville, articulado com as elites políticas, econômicas e eclesiais. Seu papel era o de manter a ordem e garantir que o poder não fosse ameaçado por nenhuma força de oposição. (SOUZA, 2005, p. 202)

Criou-se um discurso político de enaltecimento à ditadura, elevando as Forças Armadas como ilustres defensoras da democracia, que estava supostamente ameaçada pelo comunismo. A ACIJ teve grande participação nesse processo, mobilizada evidentemente por medo de perder as riquezas e o poder que detinham os seus integrantes, na ocorrência de um levante social. A Igreja, principalmente a Católica, também assumiu a defesa da ordem. (SOUZA, 2005)

Em 1965, com a extinção nacional dos partidos e a instauração do bipartidarismo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) passou a representar os interesses do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ocupava o posto de oposição, mas sem poder contestar o regime. (SOUZA, 2005)

A autora explica que Joinville se manteve sob o poder de representação da ARENA (que contava com o apoio da maioria dos descendentes germânicos) até o começo dos anos 1970, quando essa situação começou a mudar. Nas eleições municipais de 1972, foi eleito um candidato da oposição (do partido MDB). A razão dessa mudança foi em muito explicada pelo contingente migratório, que não se submeteu aos princípios da cultura germânica. (SOUZA, 2005)

Esse é um momento da história de Joinville que particularmente interessa a esta pesquisa, pois foi a partir de então que surgiram os primeiros sinais de abertura política para a participação popular. O fluxo de migrantes exigia uma maior atenção às áreas da periferia e o MDB, cujo lema era “Desenvolvimento com participação do povo” (SOUZA, 2005, p. 217) envolveu-se nessa tarefa, fazendo dessa atribuição um mérito (como se não fosse uma obrigação). Depois dessa gestão, o governo do MDB se manteve no poder, elegendo na seqüência Luiz Henrique da Silveira, sob o *slogan* “O povo governa” (SOUZA, 2005, p. 218).

Deu-se início então a um processo de administração pública voltada à periferia, com um discurso pautado em um modelo de democracia que priorizava a participação popular, de modo que a população pudesse “expor seus problemas e participar das soluções” (SOUZA, 2005, p. 218). Nas palavras do próprio prefeito:

Uma das formas de tornar mais efetivo o exercício da democracia é aproximar o povo do governo. Mais que isso, é integrar povo e governo numa luta comum. A democracia é tanto possível quanto mais perto estiverem os que pleiteiam e os que decidem, ou seja, quanto maior for o nível de descentralização do poder. (Documento do Arquivo Histórico de Joinville, Pasta Luiz Henrique, apud SOUZA, 2005, p. 218)

Esse discurso repercutiu. Havia forte propaganda em sua divulgação, além da tradição do MDB em apresentar planos de governo preocupados em atender as demandas sociais. O reforço dessa idéia ocorreu graças também ao surgimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), do Centro de Defesa dos Direitos Humanos e da Pastoral Operária, no período entre 1977 e 1981, que passaram a atuar diretamente nos bairros, organizando a população na luta pelos direitos. (SOUZA, 2005)

Pode-se dizer que foi o momento do encontro entre o Poder Público, representado por um governo que tinha predisposição para a participação, e a sociedade, que já se sentia legitimada para se manifestar contra as injustiças sociais e exigir o seu espaço.

Apesar da conquista de muitas importantes decisões tomadas em conjunto, a autora ressalta, porém, que as mudanças ocorridas não atingiram as estruturas da política municipal, apenas

incorporaram medidas “mais democráticas” (SOUZA, 2005, p. 219). A cidade teve de aprender a lidar com a emergência dos problemas sociais, que não mais ficavam escondidos sob a aparente imagem de ordem e paz. O índice de violência estava por demais elevado e não havia mais como negar a precariedade das condições de vida de grande parte da população.

Como em todo o resto do país, as manifestações contrárias à ditadura não tardaram a aparecer e sofreram todo o tipo de repressão. Aliás, Souza (2005, p. 232) comenta que enquanto se discutia a questão da anistia, da abertura política e dos novos movimentos populares pelo Brasil, no final dos anos 1970, Joinville ainda preservava “situações de extrema violência, de perseguição política e ideológica”.

Mesmo os trabalhos desenvolvidos pelas CEBs foram tidos como subversivos na época, pois se propunham a refletir com a comunidade sobre a conscientização dos direitos dos trabalhadores. As elites locais eram favoráveis aos atos de perseguição e o principal objetivo dessas forças conservadoras era desarticular os líderes das organizações de esquerda. (SOUZA, 2005)

A divulgação desses fatos rompeu com o mito de que Joinville não enfrentou resistência à ditadura militar. As palavras da autora resgatam as vivências daqueles que não se conformaram: “no ‘silêncio’ da cidade, aparecerá a voz dos que não se calaram diante da repressão e da injustiça social. São personagens que não assimilaram o imaginário da ordem e que construíram o seu próprio imaginário, o da resistência” (SOUZA, 2005, p. 237). A resistência, “em uma cidade onde o poder era tão forte a ponto de negar a sua existência”, significava para aquelas pessoas a possibilidade de uma mudança. (SOUZA, 2005, p. 237)

Como bem lembra a autora, os nomes desses ilustres personagens da história da cidade, obviamente, não são exaltados. Não intitulam ruas ou construções importantes. Ficaram como sempre estiveram, no anonimato, muito embora existam registros de sua atuação contrária à ordem.

A partir da década de 1980, a cidade passou a crescer de forma ainda mais assustadora, sem, contudo, dispor de infra-estrutura para abrigar o contingente populacional excedente. Em busca

de oportunidades, chegavam no início dos anos 80 cerca de 70 famílias por dia a Joinville (FIGUEIREDO, 1996).

Na verdade, o processo de industrialização desfigurou a cidade, poluiu os rios, comprometeu as áreas verdes, enquanto as populações emigradas foram se estabelecendo de forma desordenada, ocupando áreas não recomendadas para o uso habitacional. [...] A carência de áreas de lazer, a violência na área policial, a poluição do Rio Cachoeira, enfim, o quadro de desajustes é bastante amplo [...]. (TERNES, 1986, p. 246 apud SOUZA, 2005, p. 195-196)

Os graves problemas decorrentes fizeram com que a administração do então prefeito Wittich Freitag (1983-1988) tentasse deliberadamente conter o crescimento econômico. A rejeição a novos empreendimentos, inclusive, foi destacada como uma característica que permaneceu na cidade, nos estudos realizados por Figueiredo (1996). Entretanto, a fórmula da contenção se esgotou e o desemprego chegou com força em Joinville na década de 1990, muito por conta da modernização da indústria, contabilizando cerca de 30 mil trabalhadores desempregados em 1995. A solução foi atrair novas empresas.

Nesse sentido, Joinville contou com aspectos favoráveis como a mão-de-obra qualificada e a localização estratégica em relação aos portos, que permitiram o luxo de selecionar os investimentos que mais interessavam para a economia local. Foi com essa proposta que Freitag moldou a administração em sua segunda gestão como prefeito, adotando uma fórmula de atrair investidores que não representassem concorrência direta aos empreendimentos de grande porte já instalados, que não empregassem mão-de-obra intensiva, não poluíssem o ambiente e cuja produção tivesse alto valor agregado. (FIGUEIREDO, 1996)

O comando dessa empreitada ficou com o presidente da ACIJ, cargo ocupado na época por Edgard Meister. Como já dito, trata-se de uma associação patronal de muita influência e poder, tanto que as questões da ordem comercial e industrial sempre foram tratadas nas reuniões da associação, onde freqüentemente se definem os rumos da economia da cidade. (FIGUEIREDO, 1996)

A relevância de se abordar essa segunda gestão de Freitag fica por conta de duas experiências muito importantes em termos de participação popular, uma envolvendo apenas a participação de uma região específica e outra que abrangeu todas as regiões da cidade, conforme segue.

Em termos de atendimento das necessidades sociais, o segundo mandato de Freitag foi marcado pelo processo de conclusão de um projeto que se propôs a resolver um dos maiores problemas habitacionais de Joinville, a urbanização de uma área de manguezais onde residiam precariamente mais de 10 mil famílias, que correspondia a aproximadamente 10% da população. (FIGUEIREDO, 1996)

A obra, iniciada na primeira gestão de Freitag (década de 1980), demorou mais de dez anos para ser concluída e envolveu gastos de 15 milhões de dólares, por ser considerada necessária pelo Prefeito da época como meio para melhorar a qualidade de vida das pessoas e também para conter a área de invasão no mangue, o que evitaria maiores danos ambientais. (FIGUEIREDO, 1996)

Essa experiência foi bastante interessante por ter sido desenvolvida em parceria com os moradores. Retrata, portanto, uma das primeiras experiências de envolvimento da população nas ações da administração pública da cidade.

Autores como Valla (1998) não consideram esse tipo de envolvimento popular, o chamado mutirão, como forma de participação. Para o autor, a participação popular está relacionada a uma “participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pelas políticas públicas na área social” (VALLA, 1998, p. 4), enquanto que o mutirão é entendido como:

Trata-se de um apelo, de um convite à população, principalmente a que mora nos bairros periféricos e favelas, para que realize, com seus próprios trabalhos, tempo de lazer e, às vezes, dinheiro, ações e obras da responsabilidade do governo. Em grande parte, os governos brasileiros, tanto o federal, como os estaduais e municipais, agem com a população de uma forma bastante autoritária, decidindo unilateralmente sobre a qualidade e quantidade dos serviços básicos. Quando, no entanto, percebem que não dão conta de um determinado problema (como o dengue ou a cólera, por exemplo), então conclamam a população a participar do combate e erradicação do mal através do mutirão.

Ainda assim, a estratégia para a execução do projeto em Joinville foi envolver a comunidade, promovendo reuniões, identificando lideranças e favorecendo a organização comunitária. Foram formadas 26 associações de moradores nesse processo e, com base nas negociações, optaram pela atuação conjunta: a prefeitura cedeu o aterro e a infra-estrutura e a comunidade entrou com a mão-de-obra. O risco iminente eram as novas invasões, que foram controladas pelas próprias associações de moradores, com o auxílio da polícia militar. Além disso, a educação ambiental sensibilizou os moradores e os ajudou a compreender os efeitos do dano ambiental, o que aumentou a conscientização acerca da questão e contribuiu para o maior envolvimento das pessoas. (FIGUEIREDO, 1996)

As famílias receberam o registro de propriedade dos terrenos mediante o pagamento de 10% do valor de seus salários por sessenta meses, acordo pactuado com a população local para que houvesse a valorização do espaço pelas pessoas e a sua legitimação como proprietárias. Determinou-se que a negociação do terreno só seria possível depois da quitação e que, nesses casos, quem se desfizesse dos lotes perderia o direito a outras habitações populares da Prefeitura. O índice de mortalidade infantil na localidade caiu de 10% para 1% e a experiência foi considerada de sucesso por moradores e Poder Público, com previsão na época de se estender a outras áreas de risco. (FIGUEIREDO, 1996)

A experiência participativa do governo de Freitag não se encerrou aí. O governo, em 1993, teve a iniciativa de criar o “orçamento regionalizado”, com a proposta de buscar mais qualidade e mais democracia na aplicação e na distribuição do dinheiro público. Resumidamente, o sistema funcionava da seguinte forma: as comunidades de Joinville¹² receberam um valor estipulado pela Prefeitura, em dólares, e esta se comprometeu a erguer qualquer obra que os cidadãos quisessem, dentro daquele limite estabelecido. (FIGUEIREDO, 1996)

O dinheiro destinado ao orçamento regionalizado foi definido a partir do orçamento municipal, que era de 60 milhões de dólares. Desse montante, cerca de 86% seria consumido com pessoal e custeio da máquina, e os 14% restantes seriam destinados a

¹² “A formulação do orçamento começou com a divisão da cidade. Foram criados dois critérios. Para a identificação e demarcação das regiões foi usada a divisão do município por setores censitários, utilizada pelo IBGE no censo de 1991. [...]. Joinville estava dividida em 318 setores, cada um deles com aproximadamente 300 residências. Depois esses setores foram agregados em 67 regiões, 10 delas rurais, cada uma compreendida por três a sete setores. Cada região ficou em média com 1500 residências, ou 5500 pessoas” (FIGUEIREDO, 1996, p. 155).

investimentos. Desses recursos, metade foi para o orçamento regionalizado, num total de quatro milhões e 200 mil dólares. Dividindo-se o dinheiro pelo número de habitantes da época chegou-se a um valor de 12 dólares por habitante. Quer dizer, uma comunidade com 10 mil habitantes teria direito a 120 mil dólares para investir no ano. Mas aí foi feita uma diferenciação. As comunidades mais carentes teriam direito a 14 dólares *per capita*, enquanto as mais próximas do centro da cidade teriam direito a 10 dólares. (FIGUEIREDO, 1996, p. 155)

Ao descrever o processo de execução do orçamento regionalizado, Figueiredo (1996) conta que a Prefeitura esteve em todas as regiões da cidade com uma dotação de recursos, posteriormente identificando as lideranças comunitárias para definir as prioridades. As discussões foram realizadas por meio de câmaras, uma de entidades e outra comunitária, formada por delegados que se reuniam com os moradores para definir as prioridades. A discussão foi levada aos fóruns regionais, abertos às comunidades e, por fim, foram eleitos os representantes para acompanhar os investimentos da Prefeitura. O prefeito e os secretários participaram de um total de 67 reuniões pela cidade para viabilizar o projeto.

O então Secretário de Planejamento, José Carlos Vieira, avaliou:

Quando fizemos as contas e chegamos aos valores que destinaríamos ao orçamento regionalizado achamos que não ia dar certo, que ia ser pouco dinheiro. Mas depois percebemos que com pouco dinheiro pode-se fazer muitas coisas pequenas que resolvem pequenos problemas locais. (FIGUEIREDO, 1996, p. 156-157)

O fato é que o acompanhamento e a fiscalização da população favoreceram o barateamento das obras. Além disso, em algumas regiões, a comunidade investiu no mutirão como mão-de-obra e utilizou os recursos da Prefeitura para adquirir os materiais, o que ampliou o poder de aquisição. Como bem supõe Figueiredo (1996), esse dinheiro talvez não tivesse produzido muito efeito se não tivesse sido aplicado diretamente para resolver as prioridades da comunidade.

Até o início de 96 haviam sido destinados cerca de 450 mil reais para 32 projetos de lazer, que iam de gangorras e balanços em praças até áreas completas, como quadras de vôlei e futebol cercadas e com iluminação noturna. [...] o saneamento consumiu quase 1 milhão e 300 mil reais do orçamento regionalizado, em 66 quilômetros de tubulação. [...]. O orçamento regionalizado viabilizou [...] a ampliação, reforma e construção de 22 escolas; a pavimentação de 57 quilômetros de vias públicas; a construção de sete creches; a construção de um ambulatório de 154 mil dólares; a reforma e a construção de 11 pontes; a construção de oito postos policiais; a

interligação de vias públicas em três comunidades e outras obras e aquisições menores [...]. (FIGUEIREDO, 1996, p. 157)

O que o autor destaca é que, sem dúvida, dificilmente essas demandas seriam percebidas com tanta precisão sem a participação da comunidade. Dentre as dificuldades encontradas, uma das maiores foi a resistência de alguns secretários, habituados a tomar as decisões em gabinete. Por outro lado, a satisfação com o resultado foi praticamente unânime, segundo consta no levantamento de Figueiredo (1996).

De acordo com o autor, o envolvimento da população foi tamanho que, ao final do processo, uma das associações de moradores, que inicialmente contava com cinco membros, contabilizava trinta participantes. Além disso, das 67 regiões, apenas quatro enfrentaram dificuldades para a formação dos grupos de trabalho, o que foi interpretado como disposição e interesse das pessoas para a participação.

Com o sucesso da primeira experiência do orçamento regionalizado, no ano seguinte ele foi novamente incluído no planejamento, mas não foi concluído por falta de recursos, justificada pelos estragos das enchentes. Já em 1995 não constou mais no orçamento.

Nas eleições seguintes, Luiz Henrique da Silveira voltou a administrar a cidade (1997-2000), tendo sido reeleito. Porém, interrompeu sua segunda gestão municipal para assumir o cargo de governador do estado de Santa Catarina (2002). Na ocasião, assumiu o vice Marco Antonio Tebaldi, que permaneceu no cargo de prefeito até o final de 2008, em virtude da reeleição.

Foi no ano de 2003, no período entre maio e dezembro, que ocorreu o processo de elaboração do Planejamento Estratégico de Joinville, cuja coordenação ficou ao encargo da Secretaria da Qualidade, Desenvolvimento e Integração e contou com o apoio de uma consultoria especializada contratada pelo município. (KARAM, 2008)

A finalidade do Planejamento Estratégico foi a de produzir um material de referência para que os órgãos públicos, as instituições e as organizações da sociedade civil joinvilense pudessem orientar seus planejamentos e decisões. Para tanto, o Planejamento Estratégico buscou garantir

legitimidade ao teor do seu conteúdo e construiu suas diretrizes com a participação da população, somando as opiniões de cerca de três mil pessoas. (KARAM, 2008)

Assim como o Planejamento Estratégico, a elaboração e o início da implantação do Plano Diretor de Joinville, que serão tratados em item adiante, ocorreram também na segunda gestão de Tebaldi. O processo de mudança na cultura, na sociedade e na política da cidade foi evidenciado ainda mais diretamente nas últimas eleições municipais, em que o candidato eleito para suceder Tebaldi no cargo de prefeito pertence ao Partido dos Trabalhadores.

Sobre situação atual da cidade, segundo indicam os dados obtidos no site oficial da Prefeitura municipal, Joinville possui uma população de cerca de 500.000 habitantes. É o município mais populoso e industrializado de Santa Catarina. O parque fabril do município, com mais de 1.500 indústrias, emprega 58 mil funcionários e cresce em média 5,67% ano, sendo responsável por cerca de 20% das exportações catarinenses.

No posto de terceiro pólo industrial da região Sul, Joinville está entre os quinze maiores arrecadadores de tributos e taxas municipais, estaduais e federais. A cidade ainda concentra grande parte da atividade econômica na indústria, sendo que esta gera um faturamento industrial de US\$ 14,8 bilhões por ano, com principal investimento nos setores metal-mecânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. O Produto Interno Bruto *per capita* de Joinville também é um dos maiores do país, em torno de US\$ 8.456/ano.

Muitos dos graves problemas que acompanham a cidade desde o início de sua história permanecem sem uma solução. O que não é uma exclusividade do município, levando-se em conta a conjuntura brasileira. O fato é que as mudanças recentes na forma de gestão da cidade e a transformação das características culturais e sociais da população geraram muitas expectativas quanto à resolução desses problemas.

Percebe-se, pela leitura da historiografia de Joinville, que o desejo de participar não é uma novidade na população local. A inovação está no processo de abertura política e social que vem ocorrendo na cidade nas últimas décadas, em consonância com a redemocratização nacional.

Evidentemente os resquícios dos valores da ética protestante permanecem enraizados, mas muito dessa característica foi lentamente sendo dissolvida pela miscigenação e pela intensa migração que atingiu o município nas últimas décadas.

Essas informações sobre a formação de Joinville contribuirão muito para a análise do processo de participação para a elaboração das diretrizes do Plano Diretor referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, que foi uma das experiências mais recentes de participação ocorridas no município. Isso porque, como discutido ao longo desta revisão teórica, a efetiva participação depende de um processo de emancipação política, da prática dos atributos da cidadania, da educação, da organização da sociedade civil, da disponibilidade do governo, da coletividade, enfim, do envolvimento da população e do Poder Público.

4.2 Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville - IPPUJ

A Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville, órgão responsável pela organização e condução do processo de elaboração do Plano Diretor de Joinville, foi criada pela Lei n. 2.497, de 31 de janeiro de 1991, e, posteriormente, sofreu alterações em sua estrutura pela Lei n. 3.525, de 08 de julho de 1997.

Trata-se de uma fundação municipal com personalidade jurídica própria, que tem por missão “planejar e promover o desenvolvimento sustentável local, apoiar a captação de recursos”, bem como “desenvolver e acompanhar a implantação de projetos, sempre comprometida com a qualidade de vida da comunidade local em bases sustentáveis” (informações obtidas no site oficial do órgão, www.ippuj.sc.gov.br).

O IPPUJ se propõe a “gerenciar os projetos de caráter físico-territoriais” e a monitorar “a dinâmica das transformações econômicas e sociais e seus reflexos no contexto mais amplo da sociedade” (conforme consta no site oficial do órgão, www.ippuj.sc.gov.br). Para tanto, tem-se no art. 2º da Lei n. 2.497 a descrição das suas finalidades:

- I – desenvolver estudos e pesquisas, com o objetivo de condução e formalização de uma política de desenvolvimento municipal, indicando e coordenando seus meios de execução;
- II – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;
- III – garantir o bem estar de seus habitantes;
- IV – articular-se com organismos municipais, estaduais, federais e privados, para obter recursos financeiros e tecnológicos visando o planejamento urbano de Joinville;
- V – assessorar a Administração Municipal no que concerne a efetiva coordenação da política de ação governamental, tendo em vista os aspectos ligados ao planejamento do desenvolvimento municipal.

Nesses termos do artigo 2º se justifica a razão pela qual o Poder Executivo Municipal, designado pelo Estatuto da Cidade para conduzir o processo de formulação do Plano Diretor, atribuiu essa tarefa ao IPPUJ, órgão que compõe o quadro de sua administração indireta.

Segue-se com a apresentação do Plano Diretor de Joinville.

4.3 Descrição do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville foi instituído pela Lei Complementar n. 261, de 28 de fevereiro de 2008 (aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito), que dispõe sobre as diretrizes estratégicas da implantação da política urbana e rural no município, em cumprimento à garantia constitucional das funções sociais da propriedade e da cidade.

O art. 1º do Plano Diretor de Joinville explica a que elaboração das diretrizes foi realizada:

em consonância com a visão holística de futuro e com os princípios da Constituição Federal; da Constituição do Estado de Santa Catarina; da Lei Orgânica do Município; da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; da Lei Complementar nº 27, de 27 de março de 1996 – Uso e Ocupação do Solo de Joinville e no Planejamento Estratégico de Joinville.

A estrutura básica do Plano se divide em:

- Título I - “Disposições Iniciais”;

- Título II - “Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável”, onde estão definidos os segmentos das diretrizes estratégicas que norteiam o Plano, que compreendem (art. 3º): I – Promoção Econômica; II – Promoção Social, que se subdivide em: a) habitação; educação e inovação; c) saúde; d) assistência social; e) lazer, esporte e cultura; f) segurança; III – Qualificação do Ambiente Natural; IV – Qualificação do Ambiente Construído; V – Integração Regional; VI – Estruturação e Ordenamento Territorial; VII – Mobilidade e Acessibilidade; e, por fim, VIII – Gestão do Planejamento Participativo;
- Título III – “Constituição do Plano”, que dispõe sobre (art. 51): I – instrumentos de controle urbanístico; II – instrumentos de gestão do planejamento; III – instrumentos complementares;
- Título IV – “Sistema de Informações Municipais”;
- Título V – “Disposições Finais”.

Dentre esses elementos componentes do Plano, interessam particularmente a esta pesquisa as “Disposições Iniciais”, que definem os termos gerais do Plano; o segmento VIII das “Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável”, que dispõe sobre a Gestão do Planejamento Participativo; os instrumentos de gestão do planejamento, indicados no Capítulo II do Título III, “Da Constituição do Plano”; o “Sistema de Informações”; e as “Disposições Finais”, que serão apresentados abaixo.

No Título I, “Das Disposições Iniciais”, encontram-se as descrições dos aspectos previstos no Plano, considerado o “elemento básico do processo de implantação da política urbana e rural do município” (art. 2º). São quatro as previsões:

- I – diretrizes e orientações para a reformulação das leis urbanísticas em vigor;
- II – diretrizes e orientações para a elaboração de planos, programas e projetos setoriais;
- III – a instituição dos instrumentos de política urbana e rural indicados pelo Estatuto da Cidade; e
- IV – o sistema de acompanhamento e controle, aqui denominado Sistema de Informações Municipais.

Destacam-se no Título I, além do conteúdo indicado acima, as definições dos conceitos de “desenvolvimento sustentável”, de “função social da propriedade” e de “função social da cidade”, a saber:

§1º Desenvolvimento sustentável é entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada, a economia, o meio-ambiente, a justiça social, a diversidade cultural e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

§2º A função social da propriedade é cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação do Município, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, considerando a geração e distribuição de riqueza, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural.

§3º A função social da cidade é cumprida quando direciona os recursos e a riqueza de forma justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social.

A questão da função social da cidade remete, conforme apresentado no item “Plano Diretor”, ao art. 39 do Estatuto da Cidade, onde se tem a afirmação de que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Isso significa que compete ao Município, por meio de lei, “definir a função social da propriedade para fins urbanísticos” (CÂMARA, 2002, p. 310).

Sobre esse tema, Edésio Fernandes (FERNANDES, 1998 *apud* ALMEIDA, 2005) explica que os conceitos de propriedade e função social estão interligados e que não se concebe mais a propriedade sem que esta atenda às funções sociais da cidade, desde a Constituição Federal de 1988. Evidentemente, como ressalva Almeida (2005), isso não significa que a propriedade tenha perdido suas peculiaridades de uso, gozo e disposição (Código Civil Brasileiro, art. 1.228), nem que o proprietário tenha perdido o direito de propriedade. Nas palavras de Viana (VIANA, 1985, p. 13 *apud* ALMEIDA, 2005, p. 97), pode-se entender que a tônica do direito de propriedade passou a ser “a sua limitação imposta em benefício da coletividade”.

No caso do Plano Diretor de Joinville, tal qual exposto acima, na citação do texto da lei, essa limitação recebeu o seguinte contorno: atender à qualidade de vida, à justiça social, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural. Nesse mesmo sentido, ficou estabelecida a definição de desenvolvimento sustentável, que se preocupou em integrar os termos da função social da propriedade e da cidade e onde está expressa a visão de futuro do Plano.

A partir dessas disposições iniciais se desenvolveram as estruturas do Plano, dentre estas as que dispõem sobre o objeto de estudo deste trabalho. Por isso a relevância de apresentá-las em

primeiro momento. Segue-se agora com a exposição “Da Gestão do Planejamento Participativo” (Título II, Capítulo VIII).

O objetivo das diretrizes estratégicas da Gestão do Planejamento Participativo é, de acordo com o disposto no art. 47, “promover canais de comunicação entre os munícipes e os dirigentes municipais, garantindo de forma transparente, dinâmica, flexível e contínua a gestão e aplicação das políticas urbana, rural e regional”.

Para tanto, o Plano Diretor constituiu (art. 48) como diretrizes:

- I – criar canais de participação da sociedade na gestão da política urbana, rural e regional;
- II – aplicar os diversos instrumentos de gestão do planejamento preconizados no Estatuto da Cidade;
- III – instituir um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do plano diretor;
- IV – promover parcerias entre o setor público, privado e as diferentes entidades do tecido social de Joinville visando garantir a justiça social, a harmonia ecológica e a geração de riquezas econômicas sustentáveis.

Foi estabelecido então que a consolidação dessas diretrizes deverá ocorrer por meio da implantação da Lei Complementar de Democratização da Gestão do Planejamento e, nesse caso, os instrumentos previstos foram a Conferência Municipal da Cidade; o Conselho da Cidade e suas Câmaras Comunitárias Setoriais; as audiências públicas; as iniciativas populares de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural; os plebiscitos e referendos populares; o Sistema de Informações Municipais; e a Câmara de Integração Regional (art. 49, I).

Por fim, esse capítulo exigiu, em seu art. 50, incisos I e II, a utilização de mecanismos para a avaliação da efetividade das ações previstas no art. 49, por meio de indicadores de desempenho que demonstrem: “a participação da comunidade no processo de planejamento de Joinville”; e “os benefícios gerados pelo uso dos instrumentos de indução e promoção do desenvolvimento sustentável”.

Nota-se que esses elementos descritos na Gestão do Planejamento Participativo compõem um complexo conjunto de diretrizes, ações e mecanismos de avaliação que deverão ser implementados para garantir a efetiva participação popular na gestão do planejamento do desenvolvimento urbano.

Portanto, embora o foco desta pesquisa recaia apenas sobre um dos instrumentos de ação previstos, o Conselho da Cidade de Joinville, reconheceu-se a impossibilidade de se compreender o papel desse órgão na gestão do planejamento urbano municipal sem integrá-lo aos demais elementos estabelecidos no sistema.

Encontra-se no art. 82 a disposição dos instrumentos “que visam garantir a participação popular na gestão das políticas públicas e na tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade”, a serem instituídos e regulamentados pela Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana. São eles: I – Conferência Municipal das Cidades; II – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – Conselho da Cidade; e Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança.

A Conferência Municipal da Cidade deverá ocorrer a cada dois anos e o Poder Público ficou responsável pela sua convocação, organização e coordenação, com respeito ao calendário das Conferências Nacionais e Estaduais. Em caráter extraordinário, o Conselho da Cidade de Joinville poderá propor ao Prefeito a convocação de Conferências (art. 83). As Conferências Municipais serão abertas a todos os cidadãos (art. 83) e deverão, dentre outras atribuições (art. 84):

- I – apreciar e recomendar as diretrizes da política urbana do Município;
- II – formular propostas para os programas federais e estaduais de política urbana;
- III – debater os relatórios plurianuais de gestão da política urbana, apresentando críticas e sugestões;
- IV – sugerir ao Poder Executivo adequações nas estratégias destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, projetos e programas;
- V – apreciar e opinar sobre o plano de trabalho para o biênio seguinte;
- VI – sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão;
- VII – eleger os representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – Conselho da Cidade;
- VIII – eleger os delegados para as Conferências Estaduais.

Na seqüência, foi criado o Conselho da Cidade de Joinville, art. 85, como Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, cujas especificidades serão apresentadas no item a seguir, devido à relevância deste instrumento para a análise dos objetivos desta pesquisa. Entretanto, cabe aqui relatar que este foi designado como:

órgão paritário, propositivo, consultivo e deliberativo em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, vinculado à Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville - IPPUJ.

Além disso, ficou estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do referido artigo que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável deverá respeitar “a autonomia constitucional dos Poderes Legislativo e Executivo, dos Conselhos Municipais em suas respectivas áreas de atuação, bem como as diretrizes da Política Municipal estabelecidas pela Lei Orgânica do Município” e que os recursos técnicos, administrativos e logísticos necessários ao seu funcionamento serão disponibilizados pelo IPPUJ.

Quanto ao Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança, o art. 91 destaca que caberá a esse instrumento avaliar “os efeitos de empreendimentos ou atividades, privados ou públicos, sobre o meio urbano ou rural na área de influência do projeto”, levando em consideração os aspectos abaixo:

- I –elevada alteração no adensamento populacional ou habitacional da área de influência;
- II - alteração que exceda os justos limites da capacidade de atendimento da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos existentes;
- III – provável alteração na característica do setor de uso e ocupação do solo em decorrência da implantação do empreendimento ou atividade;
- IV – provável alteração do valor dos imóveis na área de influência;
- V – aumento na geração de tráfego;
- VI – interferência abrupta na paisagem urbana e rural;
- VII – geração de resíduos e demais formas de poluição;
- VIII – elevado índice de impermeabilização do solo;
- IX – alteração do entorno que descaracterize bem tombado;
- X – riscos de segurança pública, perturbação do trabalho e sossego alheio.

Estão dispostos outros termos acerca da regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, mas em relação à participação popular, tema que interessa a esta pesquisa, encontra-se apenas uma condição estabelecida no art. 93, onde se tem que a análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança será realizada “por uma comissão multidisciplinar constituída de no mínimo três (3) técnicos, com comprovada competência, indicados pelo Poder Executivo e referendados pelo Conselho da Cidade”.

Esse dispositivo se refere à garantia de poder na tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, exposto inicialmente, na descrição do art. 82. Esta foi a única atribuição de poder decisório dos instrumentos de participação previstos, mas é referente apenas à possibilidade de referendar a escolha dos técnicos feita pelo Executivo. Não menciona a lei em nenhum momento o poder de decisão direto da participação popular sobre a questão do empreendimento.

Referendar, de acordo com Bueno (1996, p. 561) significa “anuir, concordar, tornar válido”. Em outras palavras, significa que, dentre os instrumentos de participação previstos, o direito de decidir foi garantido ao Conselho da Cidade de Joinville apenas na medida de concordar ou rejeitar a indicação dos técnicos, proposta pelo Poder Executivo para a avaliação do estudo.

No que se refere ao sistema de acompanhamento e controle, foi criado no Plano Diretor de Joinville o Sistema de Informações Municipais, cujo detalhamento consta no art. 137, que fixou seus objetivos:

- I – propiciar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua do desenvolvimento sustentável municipal;
- II – propiciar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua da aplicação do Plano Diretor;
- III – fornecer informações para a gestão e planejamento do município, o monitoramento, a avaliação e implementação das políticas urbana e rural, subsidiando a tomada de decisões ao longo de seu processo;
- IV – conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, de saúde, educacionais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, infra-estrutura, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o Município;
- V – manter o Cadastro de Imóveis Municipal permanentemente atualizado através da aplicação de técnicas de Sistema de Informação Georeferenciado;

VI – indicador de prazo para tramitação e aprovação de projetos.

Ficou estabelecido no Plano Diretor o prazo de um ano para a elaboração e divulgação do Sistema de Informações Municipais, contados da data de publicação da Lei Complementar que instituiu o Plano, referente a 28 de fevereiro de 2008 (art. 138). Previu-se ainda no art. 138 os elementos obrigatórios que deverão compor o Sistema de Informações Municipal, sendo estes: “I – relação dos Indicadores de Desempenho e o embasamento para sua escolha; II – descrição da metodologia aplicada a cada um dos indicadores de desempenho; III – Periodicidade e forma de divulgação dos resultados”.

Percebe-se a importância desse sistema para garantir o monitoramento e a avaliação da implementação do Plano Diretor. Do ponto de vista da participação popular, representa a garantia de acesso às informações sobre a gestão do planejamento urbano e rural, bem como a transparência e a fidedignidade dos dados, uma vez que deverão ser justificados o embasamento dos indicadores utilizados e a metodologia aplicada.

O controle da implementação do Plano e a publicidade dos resultados encontrados servirão para auxiliar tanto os gestores municipais quanto a população no acompanhamento dessa etapa, fundamentado as discussões sobre a gestão e o planejamento municipal e capacitando os atores envolvidos no processo para a negociação das decisões.

Finalmente, nas “Disposições Finais”, art. 139, ficou disposto que:

Integra esta lei complementar o ‘Anexo I’, que apresenta as propostas, diretrizes, sugestões e moções advindas das Oficinas Temáticas da 1ª Conferência Municipal do Plano Diretor que orientaram a formatação desta lei complementar e que poderão ser consideradas para a elaboração dos planos e programas, aqui apresentados.

Encerrando-se a redação do Plano Diretor com a revogação da Lei n. 2.524, de 06 de junho de 1991, que criou o Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo (art. 140) e com a delimitação do início do vigor da Lei (art. 141). Vale esclarecer que o último registro da atuação do agora extinto Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo consta em ata datada de 25 de novembro de 1997, conforme dados obtidos nos arquivos do IPPUJ.

Concluída a exposição desses elementos do Plano Diretor de Joinville relevantes quanto ao aspecto da participação popular na gestão da política urbana do município, será retomada no próximo item a caracterização das especificidades do Conselho da Cidade de Joinville.

4.4 Diretrizes do Conselho da Cidade de Joinville

O Conselho da Cidade de Joinville foi estabelecido no Plano Diretor de Joinville em cumprimento a uma das exigências do Estatuto da Cidade, que se refere à utilização de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal” (art. 43, I) para assegurar a gestão democrática da cidade. Entretanto, conforme apresentado no capítulo 2, o Estatuto da Cidade, por ser uma lei ordinária e de caráter nacional, limitou-se a fixar diretrizes gerais e atribuiu ao Município a competência para designar as especificidades locais.

Assim, durante o processo de formulação das diretrizes do Plano Diretor, pactuou-se entre os envolvidos a criação do Conselho da Cidade de Joinville, que o concebeu como “órgão paritário, propositivo, consultivo e deliberativo em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal” (art. 85). Eis as considerações sobre a definição.

Por “paritário” entende-se a equiparação de participação, neste caso definida com base na composição numérica entre os membros do Poder Público e os da sociedade civil, considerando o disposto no art. 86, onde se tem:

§1º O Conselho da Cidade terá a seguinte estrutura:

- I – Conselho Consultivo e Deliberativo;
- II – Câmaras Comunitárias Setoriais;
- III – Secretaria Executiva.

§2º O Conselho Consultivo e Deliberativo será composto por 15 (quinze) membros e seus respectivos suplentes, de acordo com os seguintes critérios:

- I – sete (7) representantes do Poder Público Municipal indicados pelas Câmaras Comunitárias Setoriais;

- II – sete (7) representantes da sociedade civil indicados pelas Câmaras Comunitárias Setoriais;
- III – Presidente do Conselho Consultivo e Deliberativo, conforme art. 87 desta lei complementar.

Já o caráter “propositivo” do Conselho é uma expressão que deriva da capacidade de proposição, ou seja, do “ato de propor” (BUENO, 1996, p. 533). Indica que caberá ao Conselho essa competência em relação aos temas relacionados ao planejamento da política urbana.

“Consultivo”, conforme Bueno (1996), é um adjetivo próprio de conselho, que se refere ao ato de emitir um parecer sobre um determinado assunto, de aconselhar. Neste caso, estabeleceu-se então a competência do Conselho para emitir opiniões sobre as questões relativas à gestão do planejamento da política urbana.

Por fim, “deliberativo” é um adjetivo “referente à deliberação” (BUENO, 1996, p. 184), ou seja, diz respeito às faculdades de “resolução, decisão, determinação” (BUENO, 1996, p. 184). Nesse sentido, a atribuição dessa competência ao Conselho implica em conferir-lhe o poder de decidir, de determinar, de resolver assuntos. Esta é, portanto, a característica mais interessante do ponto de vista da participação, visto que atinge diretamente a difícil tarefa de partilhar o poder, consoante as idéias de Dagnino (2002) apresentadas no capítulo 1.

Destaca-se, entretanto, a delimitação do poder de deliberação do Conselho feita no parágrafo 1º do art 85, onde se expôs a previsão constitucional de respeito à autonomia dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como se estabeleceu o mesmo princípio em relação aos demais Conselhos Municipais e à Lei Orgânica Municipal.

As competências do Conselho da Cidade de Joinville foram então especificadas no art. 86, citado abaixo:

- I – acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor e de suas leis complementares, analisando e aconselhando sobre as questões relativas a sua aplicação;
- II – propor a edição de normas municipais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de criação e de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

- III – emitir parecer sobre proposta de alteração das leis que constituem o Plano Diretor;
- IV – acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano e rural, inclusive para os casos setoriais;
- V – acompanhar a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor;
- VI – zelar pela integração das políticas setoriais em consonância com as diretrizes do Plano Diretor;
- VII – avaliar sobre as omissões e contradições da legislação urbanística municipal;
- VIII – acompanhar, avaliar e sugerir políticas e propostas elaboradas pelas Câmaras Setoriais;
- IX – acompanhar e avaliar as políticas urbanas, nacional e estadual, e sua interferência com o Plano Diretor;
- X – VETADO
- XI – VETADO
- XII – elaborar o regimento interno do Conselho e das Câmaras [...].

Note-se que, embora o Conselho da Cidade de Joinville tenha sido caracterizado como órgão deliberativo, não recebeu essa atribuição em nenhuma das suas competências descritas. Isso quer dizer, nos termos da lei, que não recebeu em nenhuma medida o poder de deliberar. A ressalva fica por conta do art. 93, apresentado no item anterior, em que o Conselho da Cidade de Joinville foi atribuído do poder de referendar a indicação dos técnicos feita pelo Poder Executivo, mas que também não atinge propriamente a matéria da política urbana. Aliás, seria apropriado que essa competência do Conselho também constasse no rol do art. 86.

Cabe ressaltar que o fato de a competência de deliberar não estar contemplada na relação das atribuições do Conselho da Cidade de Joinville na Lei do Plano Diretor não significa necessariamente que, na prática, ela não possa ser exercida, com base na negociação com o Poder Executivo. A questão é que, nesse caso, fica o Conselho sujeito ao interesse do Poder Executivo e do Poder Legislativo, como amplamente discutido no primeiro capítulo. Do ponto de vista jurídico, considerando-se à autonomia do Poderes, é reconhecida a legalidade dos termos. Por outro lado, do ponto de vista democrático, é uma questão arbitrária.

Em continuidade ao art. 86, inciso XII, tem-se o conteúdo mínimo que deverá constar no regimento interno do Conselho e das Câmaras, que inclui:

- a) suas atribuições gerais;
- b) definição de periodicidade das suas reuniões;
- c) número e qualificação de seus membros, conforme disposto no §2º deste artigo;

- d) modo de indicação, eleição e nomeação de seus membros e respectivos suplentes;
- e) procedimentos para nomeação de sua presidência ou coordenação das câmaras;
- f) procedimentos para a realização de sua sessão de instalação e posse;
- g) procedimentos para a operacionalização das suas atribuições;
- h) definição de parâmetros para a proposição da convocação das conferências municipais de caráter extraordinário e de audiências públicas.

As Câmaras referidas no inciso acima integram a estrutura do Conselho da Cidade de Joinville, cuja exposição foi feita logo no início deste item, ao tratar da questão da paridade. No artigo 89 apreendem-se os objetivos dessas Câmaras Setoriais, que implicam em “elaborar as minutas de regulamentos, planos e leis complementares e assessorar o Conselho Consultivo e Deliberativo nas suas decisões” (observe-se que nessa designação o Plano Diretor novamente retrata o poder de decisão do Conselho).

Para atender a esses objetivos, as Câmaras Setoriais foram constituídas e denominadas da seguinte forma:

- I – Câmara Comunitária de Promoção Econômica;
- II – Câmara Comunitária de Promoção Social;
- III – Câmara Comunitária de Qualificação do Ambiente Natural;
- IV – Câmara Comunitária de Qualificação do Ambiente Construído;
- V – Câmara Comunitária de Integração Regional;
- VI – Câmara Comunitária de Estruturação e Ordenamento Territorial;
- VII – Câmara Comunitária de Mobilidade e Acessibilidade.

Além dos objetivos mencionados, as Câmaras têm papel fundamental na composição do Conselho Consultivo e Deliberativo, pois cada Câmara indicará dois membros titulares e dois suplentes para esta finalidade, sendo um representante do Poder Público Municipal e outro da sociedade civil organizada (art. 86, § 3º). Já a composição das Câmaras será definida por regulamentação específica (art. 89, § 2º).

A nomeação dos membros do Conselho da Cidade de Joinville será feita por decreto do Prefeito, para um mandato de dois anos, com a possibilidade de reeleição para mais um mandato (art. 88). Em relação à presidência do Conselho da Cidade de Joinville, a lei estabeleceu que a função ficará ao ocupante do cargo de Presidente do IPPUJ, a quem caberá o voto de desempate e o poder de polícia nas reuniões do Conselho Consultivo e Deliberativo (art. 87).

Finalmente, ficou prevista possibilidade de criação de outras Câmaras Setoriais, na forma do Regimento Interno do Conselho, a ser aprovada por decreto do Prefeito (art. 89, § 1º), e determinou-se que as atividades realizadas pelos membros do Conselho e de suas Câmaras não serão remuneradas a qualquer título (art. 90). Ficou também estabelecido que o IPPUJ seja responsável pelo provimento dos recursos necessários para o funcionamento do Conselho.

CAPÍTULO V

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Apresentação do Processo de Elaboração do Plano Diretor de Joinville

O processo de revisão do Plano Diretor de Joinville foi registrado pelo IPPUJ por meio de vários documentos, dentre os quais se destacaram para esta pesquisa o Termo de Referência - TR, Contrato nº 165.100-82/ 2004/Ministério das Cidades/CAIXA, Processo nº EN 2626.165100-82/2004, em Joinville, usado para a captação de recursos com a Caixa Econômica Federal, e os Anais da I Conferência da Cidade, que contêm a descrição dos procedimentos e a metodologia utilizada.

De acordo com o Termo de Referência, foi constituída uma estrutura organizacional composta por três núcleos para conduzir a revisão do Plano Diretor de Joinville, com o propósito de assegurar a participação efetiva dos cidadãos em todas as etapas do processo:

- Conselho Gestor: responsável pela condução político-estratégica do Plano, composto de acordo com a Resolução nº 24 de 09 de dezembro de 2004 do Ministério das Cidades, contou com a participação de 15 representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, cuja função era a de “validar os documentos produzidos em cada etapa concluída do processo de revisão do Plano, para então serem encaminhados para discussão e aprovação da comunidade em geral” (Termo de Referência, p. 3).
- Comitê Executivo: composto por membros da equipe técnica do IPPUJ e outros servidores, foi “responsável pela articulação e coordenação executiva dos diversos grupos de trabalho, acompanhando e gerenciando cronogramas e desenvolvendo a formatação do Plano Diretor” (Termo de Referência, p. 3)
- Grupos Temáticos: “formados por munícipes voluntários, com notório conhecimento nas mais diversas áreas” (Termo de Referência, p. 3), com o objetivo de aprofundar a discussão sobre

“temas específicos nas áreas de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional” (Termo de Referência, p. 3).

Os trabalhos partiram da Leitura da Cidade, com os eventos de sensibilização (quatro encontros); de divulgação; e de lançamento, ocorridos entre maio e agosto de 2005, com os objetivos de divulgar as etapas e o cronograma e de destacar a importância da participação da população da cidade, bem como de apresentar a metodologia e explicar o Plano Diretor.

Os eventos de sensibilização foram realizados com o DESENVILLE - Conselho de Desenvolvimento de Joinville; com os vereadores; com as lideranças do Poder Executivo Municipal, o Prefeito, Secretários da Administração direta e indireta e Secretários Regionais; e com o Instituto Joinville, que é uma organização sob a forma de Sociedade Civil de Interesse Público.

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

Após essa fase inicial, o procedimento para a Leitura da Cidade foi subdividido em duas etapas: a leitura técnica e a leitura comunitária, com a finalidade de se obter um diagnóstico do município.

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

A Leitura Comunitária foi construída a partir da percepção dos cidadãos quanto aos principais problemas, conflitos e potencialidades da cidade. Foram executados três procedimentos: aplicação de um questionário à população, a realização de reuniões nas Secretarias Regionais (denominado Segmento Geográfico) e de reuniões no Segmento Sócio-econômico.

O questionário foi formulado com o propósito de fazer um levantamento prévio dos principais problemas e potencialidades de Joinville na opinião da população. Tratava-se de um instrumento simples, composto por cinco perguntas abertas: “o que você gosta em Joinville e que deve ser preservado?”; “O que falta em Joinville e o que deve ser melhorado?”; “O que você gostaria de ver debatido no Plano Diretor?”; “Em que bairro você mora?”; e “Em que bairro você trabalha?”.

Foram distribuídos 180 mil questionários nas instituições de ensino públicas e privadas, nas associações de moradores, nas Secretarias e Fundações Municipais e nos terminais de ônibus urbanos, com vários pontos de coleta. Retornaram 40.319 questionários.

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

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

A partir da análise do material levantado, foi elaborado um documento com a síntese dos resultados das Leituras Técnica e Comunitária, denominado Leitura da Cidade, apresentado e aprovado na 1ª Audiência Pública do Plano Diretor de Joinville, juntamente com a exposição dos instrumentos propostos e da estrutura do conjunto de leis que iriam compor o Plano Diretor de Joinville. Estiveram presentes 518 pessoas no evento, quando ocorreu também a eleição dos

oitenta delegados (quarenta titulares e quarenta suplentes), indicados pelos segmentos da sociedade presentes, que tiveram direito à voz e voto na 1ª Conferência do Plano Diretor.

Com o intuito de instruir os delegados para a participação na 1ª Conferência, foi realizado um seminário técnico de capacitação, embora o evento tenha acabado por explorar mais os aspectos gerais relativos ao regimento e ao regulamento da Conferência, segundo as fontes consultadas.

Para a organização da 1ª Conferência foram definidos treze temas, discutidos com os delegados em oficinas temáticas, algumas estendidas em caráter extra-ordinário. Interessa a esta pesquisa especificamente a oficina referente ao tema “Gestão do Planejamento Participativo”, ocorrida ordinariamente em 18/08/2006 e extraordinariamente em 22/08/2006 e 23/08/2006, na qual foram discutidas as diretrizes do Plano Diretor que tratam do Conselho da Cidade de Joinville.

O resultado da 1ª Conferência foi a minuta do projeto de lei do Plano Diretor.

Em 10 de outubro, foi entregue na Câmara de Vereadores de Joinville o projeto de lei do Plano Diretor, contemplando a análise jurídica e constitucional e em anexo a mensagem à Câmara, foi entregue também a minuta aprovada na Conferência, bem como todas as propostas dos diversos segmentos, aprovadas nas oficinas, que contribuíram significativamente na elaboração deste projeto de lei. (ANAIS DA 1ª CONFERENCIA DA CIDADE – JOINVILLE)

5.2 Apresentação e Análise dos Resultados da Análise das Entrevistas

Neste item serão apresentadas e analisadas as representações sociais dos membros do Comitê Executivo responsável pela condução do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Joinville acerca da participação popular e das diretrizes do Plano que tratam do Conselho da Cidade de Joinville. Para tanto, as representações foram organizadas em três categorias: percepções sobre o processo de participação popular; percepções sobre a participação popular nas diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville; e percepções sobre as diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville. Fundamenta essa análise a Teoria das Representações Sociais.

Na categoria “percepções do Comitê Executivo sobre o processo de participação popular” os temas foram dispostos em duas subcategorias: 1) “percepções sobre a condução da revisão do Plano”, em que se discutem o modelo utilizado, os fatores que facilitaram e os que dificultaram o processo, o envolvimento do poder público municipal e os comentários sobre as orientações do Ministério das Cidades; e 2) “percepções sobre participação e democracia”, que contempla o conceito de participação, a relação entre participação e democracia, e a representatividade da participação no processo.

A categoria “percepções do Comitê Executivo sobre a participação popular nas diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville” aborda a participação na 1ª Conferência da Cidade, que ocorreu por meio de representantes de entidades. Inclui os temas: o envolvimento dos delegados nas discussões sobre as diretrizes do Plano que tratavam do Conselho da Cidade de Joinville e a relevância da contribuição dos delegados sobre as diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville.

A última categoria de análise trata das “percepções dos membros do Comitê Executivo sobre as diretrizes do Plano Diretor que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville” e inclui os temas relativos à percepção sobre a redação final do texto da Lei do Plano Diretor no que diz respeito ao Conselho da Cidade de Joinville, sobre a percepção acerca do papel e da estrutura do Conselho da Cidade de Joinville e o entendimento sobre os conceitos de paridade, deliberação e fiscalização.

O conteúdo dessas percepções foi obtido por meio de entrevistas narrativas semi-estruturadas, aplicadas aos membros do Comitê Executivo responsável pela condução do processo de revisão do Plano Diretor de Joinville. Embora uma equipe de 17 pessoas tenha sido inicialmente composta para integrar esse comitê, apenas seis profissionais atuaram diretamente na função, devido ao quadro limitado de profissionais especializados que atuam no IPPUJ. Dentre esses seis profissionais, foram entrevistados¹³ apenas três arquitetos/urbanistas e uma psicóloga, devido à impossibilidade de contato com os demais, que já não se encontravam mais no corpo de servidores do município.

¹³ O perfil dos entrevistados não foi detalhado para a preservação da identidade dos participantes.

As entrevistas (que haviam sido gravadas) foram transcritas e foi realizada a identificação dos temas principais presentes nas representações sociais do Comitê Executivo, de acordo com cada uma das três categorias. Trechos das transcrições foram selecionados para ilustrar a análise e neles encontram-se sublinhados os elementos encontrados nos relatos dos entrevistados sobre os quais se encadeou a análise. Os quadros ilustrativos apresentados ao final de cada categoria e subcategoria ilustram a síntese desses elementos.

5.2.1 Percepções do Comitê Executivo sobre o Processo de Participação Popular

5.2.1.1 Percepções do Comitê Executivo sobre a Condução da Revisão do Plano

Em relação à satisfação quanto ao modelo metodológico utilizado nesse primeiro processo de revisão do Plano Diretor de Joinville, as percepções dos quatro entrevistados foram confluentes. Todos consideraram que o modelo atendeu às orientações do Ministério das Cidades e que poderá ser utilizado nas próximas revisões do Plano, devido ao desempenho satisfatório. Foram indicados muitos aspectos facilitadores do processo, mas houve o reconhecimento de que alguns dos procedimentos aplicados necessitam de aprimoramento para que possam atingir melhores resultados.

Dentre os aspectos indicados como facilitadores do processo participativo de revisão do Plano foram apontados: o momento nacional propício, uma vez que um grande número de municípios brasileiros estava envolvido com a produção dos Planos Diretores; o fato de o município já possuir um planejamento estratégico; a estrutura organizada da sociedade civil local; a disponibilidade das pessoas; e a divulgação dos trabalhos.

A mobilização nacional para a elaboração de Planos Diretores ocorreu em consequência da proximidade do prazo final para a conclusão dos Planos, fixado em cinco anos pelo Estatuto da Cidade, a contar do início da vigência da Lei, em outubro de 2001. Essa condição favoreceu a intercomunicação entre os municípios, na tentativa de trocar informações, de aprender a fazer,

visto que o processo, nos princípios participativos preconizados pelo Estatuto da Cidade, era novo para uma grande maioria das prefeituras.

Identificou-se nas entrevistas que a preocupação do Comitê Executivo com a elaboração do Plano era grande, tanto pelas implicações legais quanto pela responsabilidade de manter a credibilidade e o respeito que Joinville possui no papel de pólo de desenvolvimento em Santa Catarina, principalmente porque havia uma dificuldade inicial em relação à participação popular.

Entrevistado A – Em 2005 a gente foi a uma conferência, um evento que a Caixa Econômica (Federal) fez em Florianópolis, de capacitação de Planos Diretores. Eles reuniram várias cidades e as cidades comentavam como estavam os seus planos diretores, já todos falando nas TRs (Termos de Referência), quem tinha sido aprovado e quem não tinha...

Nesse dia nós passamos muita vergonha, porque já havia uma equipe dentro do IPPUJ – não eu, nesse momento eu estava no setor de projetos – e esses técnicos já estavam na terceira, quarta TR e a Caixa não aprovava. Havia uma teimosia assim, uma resistência que eu me lembro dessas pessoas quanto a essa obrigação do quesito participativo. O costume era fazer aqui e pronto, então essa equipe que era um pouco mais conservadora não conseguia engrenar esse trabalho. Houve mudanças na administração do IPPUJ e a nova gestão já veio aqui e entrou de cara: nós temos que fazer o Plano Diretor.

Então nesse dia em Florianópolis nós passamos muita vergonha, porque em Biguaçu era só um arquiteto e ele estava se matando lá sozinho; São José foi representada por dois estudantes da geografia que apresentaram um trabalho, através do projeto de pesquisa da federal e mais o apoio da prefeitura municipal, eles fizeram o Plano Diretor de São José, eles já tinham metodologia de leitura comunitária, deram um show; e o pessoal de Blumenau também já estava fazendo, tinham a TR aprovada. Nós estávamos atrasados porque nem TR pronta a gente tinha pra aprovar. E eu lembro que virei para a minha colega e disse: a gente vai fazer o melhor plano diretor, a gente nunca mais vai passar vergonha. Imagina... Uma cidade como Joinville...

Na época, Joinville já contava com o Planejamento Estratégico, que delineava as vocações da cidade, e também possuía legislação urbanística em vigor. Essa estrutura anterior favoreceu o desenvolvimento do processo de revisão do Plano, na opinião dos entrevistados.

Entrevistado B – Nós partimos de uma cidade em que a gente tem planejamento, talvez não seja o melhor do mundo e nós não temos essa pretensão, mas é uma cidade que já vem se planejando há pelo menos vinte anos. Desde 1986 vem instituindo o planejamento e vem trabalhando nisso. Ela vem alcançando melhores índices de desenvolvimento humano, de qualidade de vida e isso os indicadores nacionais demonstram. É uma cidade que tem toda uma legislação urbanística em vigor, que

precisa ser melhorada sim. Então a forma de colocar isso em discussão aqui é diferente de uma cidade que ainda não tem nada.

Joinville é uma cidade que antes do seu Plano Diretor fez o seu planejamento estratégico. Esse planejamento estratégico também requer um processo participativo muito forte, para você identificar com a população quais as visões de futuro da cidade que as pessoas tem, quais as vocações que a cidade tem nas diversas áreas. Eu vinha desse outro trabalho e a gente buscou trabalhar isso no Plano Diretor, que estava focado no planejamento estratégico. Partiu dali. Já havia ali a participação de em torno de três mil pessoas.

O Plano Diretor teve uma pretensão maior do que o planejamento estratégico quanto aos extratos da população, considerando a importância da questão da representatividade. O município conta com aproximadamente quinhentos mil habitantes, são várias as entidades da sociedade civil cadastradas. Essa capacidade de organização da sociedade civil foi ressaltada como aspecto positivo, com poucas ponderações.

Entrevistado B – Nós encontramos várias entidades e o que a gente colocou muito é que, quando se busca a representatividade da sociedade, a gente tem que buscar as instituições. São quinhentos mil habitantes, é muito complicado, se eu for trazer o habitante pra discutir, o munícipe, ele vem com a posição dele e eu não vou conseguir discutir com os quinhentos mil habitantes. O que a gente buscou foi discutir com as entidades, que aí eu vou ter 400, 500 entidades e a pessoa que está representando a entidade tem que trazer a posição daquele segmento. O nosso processo participativo trabalhou dessa forma, buscar ouvir as entidades. E a grande maioria delas estava constituída, foram poucos os segmentos em que a gente não encontrou uma entidade que representasse aquele grupo.

Entrevistado C – Eu acho que em Joinville existe uma sociedade civil bem organizada. Existem diversas associações de moradores e entidades representativas, então as pessoas já estão acostumadas a participar de discussões. Acho que isso facilitou bastante o processo da realização das reuniões, a participação nos bairros, os próprios questionários. As pessoas são interessadas em participar.

A ressalva ficou por conta da narrativa sobre as eleições dos delegados e sobre as particularidades das entidades:

Entrevistado A – Foi feita a escolha dos delegados, foi uma confusão de uma entidade com a outra, ONGs, enfim, tinham umas entidades que na hora de se cadastrar não sabiam em que segmento estavam: “ah, eu não sei se sou universidade”, “ah, eu não sei se sou...”, por exemplo, um segmento de instituição de ensino e pesquisa. Tinham pessoas que iam representando instituições e não sabiam nem o que eram. Algumas a gente ajudou a classificar, outras não.

Algumas associações se fizeram presente, alguns delegados levavam as discussões para a comunidade e traziam um retorno. Eu acho que pra comunidade de Joinville, que tão fechada, tão introspectiva, foi favorável, foi satisfatório. Essa cidade é muito “gelada”, humanamente falando.

Entrevistado D – Com certeza algumas comunidades foram bem mais organizadas, levaram suas propostas prontas, discutidas. Outras não tanto.

Apesar das diferenças em termos de organização das entidades, a disponibilidade das pessoas para participar foi percebida como favorável por unanimidade. Todos os entrevistados relataram surpresa quanto à presença e ao envolvimento das pessoas em todas as etapas do processo.

Entrevistado D – O engajamento e a disponibilidade das pessoas facilitaram muito o processo, porque foram muitas reuniões. Era para ser “x” horas, acabava dobrando o tempo, passava das dez da noite.

Entrevistado A – Nós tivemos uma reunião em que faltou luz e a gente via aquelas mães com criança de colo lá, esperando a luz voltar pra poder participar. Isso depois de um dia inteiro de trabalho.

Entrevistado B – É algo que sempre nos surpreende. A gente acha que é complicado, mas a gente conseguia competir com a novela das oito. E a presença era de sempre oitenta, cem pessoas, em uma cidade em que você tem a dificuldade de reunir as pessoas porque a cidade é muito espalhada.

Parte do sucesso desse engajamento das pessoas na participação do processo foi atribuída pelos entrevistados à ampla divulgação e à ramificação dos trabalhos. Foram realizados eventos de sensibilização com vários segmentos, divulgação e lançamento do processo, além de inúmeras chamadas em veículos de comunicação como rádio e televisão, participação em programas de televisão, distribuição de convites, informações pela *internet*, dentre outros. Contou decisivamente, na opinião dos entrevistados, a necessidade dos munícipes de discutir os principais problemas da cidade, com a expectativa de encontrar soluções para todas as questões, tema que será abordado adiante.

Com o recurso adquirido para a condução do processo, foi possível a contratação de uma consultoria de apoio logístico, que ficou responsável pela divulgação nas rádios, carros de som, faixas etc. O próprio questionário da Leitura Comunitária foi entendido como um instrumento

também de divulgação, pois atingiu cento e oitenta mil pessoas e os postos de coleta foram distribuídos de forma visível por vários pontos da cidade.

Entrevistado C – Nós obtivemos em torno de quarenta mil questionários, cerca de 10% da população retornou com resposta.

O questionário, se por um lado trouxe muitas contribuições, por outro gerou algumas complicações, porque o instrumento utilizado era composto por perguntas abertas. Houve então uma quantidade significativa de variações nas respostas, dificultando a tabulação dos dados.

Entrevistado A – As pessoas devolveram quarenta mil questionários e deu uma trabalhadeira pra tabular. Você não tem noção. Temos fotos da gente enfronhada dentro daquelas caixas. Entregamos cento e oitenta mil, recebemos muitas críticas porque o questionário tinha perguntas abertas. Ainda assim, conseguimos tirar uma boa amostra desse trabalho. Para experiências futuras ele precisa ser aprimorado, um questionário para a leitura (da cidade) tem que ter questões bem objetivas. Questionário com questão aberta nunca mais.

Além do questionário, aspectos como o número limitado de profissionais para compor o Comitê Executivo, a necessidade de maior capacitação da sociedade e dos técnicos, a definição de papéis, o desequilíbrio quanto ao conhecimento técnico e administrativo e o curto prazo para terminar o Plano foram também percebidos pelos entrevistados como fatores que dificultaram o processo.

Em relação ao número de profissionais, consta uma relação de dezessete pessoas como componentes do Comitê Executivo. Entretanto, apenas seis puderam se envolver mais diretamente na condução do processo, pois as atividades desenvolvidas no IPPUJ são muito especializadas e cada servidor atua em um campo específico, não podendo se ausentar por um período muito grande das suas funções.

No caso de Joinville, que possui uma equipe técnica especializada, esse fator apenas dificultou o processo por sobrecarregar os profissionais e demandar um tempo maior de trabalho. De acordo com os entrevistados, em outros municípios com menor estrutura a situação foi mais complicada.

Entrevistado A – Dos aspectos que dificultaram? Pouca gente pra fazer. A equipe era muito pequena. Se fosse hoje eu pensaria duas vezes. Só temos nós, a equipe técnica é muito pequena, tem tu, tu, tu e acabou. O IPPUJ é um órgão que faz muitas atividades.

A prefeitura tem cerca de doze mil funcionários hoje, muitas secretarias, então o IPPUJ é um órgão que pensa, que gera trabalhos, é um órgão de apoio a todas essas secretarias. A gente tem projetos de equipamentos públicos, temos o sistema de transporte que planeja todo o sistema integrado, acompanha junto com empresas, temos o setor de planejamento que está trabalhando com a elaboração dessas leis, uma estrutura de implantação e acompanhamento de obras e captação de recursos e uma gerência de informações. O IPPUJ inteiro é uma estrutura muito enxuta. É como se os outros (membros do comitê) sentissem assim: “que bom que vocês estão aí fazendo a minha parte porque eu estou aqui fazendo a outra”. A equipe deveria ser maior e deveria ter começado mais cedo.

Foi uma experiência inédita, mas foi muito cansativa. Nós tínhamos que preparar textos, colocar na página, as pessoas imprimiam, traziam nessas reuniões aqui (na prefeitura), nas outras 26 reuniões lá (na Expoville). Para cada reunião nós gerávamos um texto com diretrizes, estratégias e ações para que eles pudessem discutir nas reuniões. De maneira geral, foi uma experiência muito boa, foi desafiadora, eu não sabia que seria assim, eu nunca tinha feito um Plano Diretor.

Entrevistado C – Nós em Joinville não tivemos tanta dificuldade porque temos uma boa estrutura de prefeitura, de técnicos. Eu vi que alguns municípios tiveram dificuldades até em relação a recursos pra poder organizar os eventos e dificuldades em termos de técnicos, alguns municípios menores tiveram dificuldade para conduzir o processo, a questão da dificuldade do número de técnicos.

As dificuldades em relação aos profissionais não ficaram restritas a ordem numérica. Os entrevistados sentiram falta de mais capacitação e informação, tanto para os técnicos quanto para os participantes da sociedade civil. Dentre os quatro entrevistados, somente um já havia passado por experiência semelhante. A capacitação para os técnicos foi realizada em um evento, promovido pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades. Ademais, os técnicos seguiram as orientações publicadas pelo Ministério das Cidades, mas muitas vezes essas orientações eram apresentadas tardiamente em relação ao processo, fato que será tratado adiante, nos comentários sobre o Ministério das Cidades.

Entrevistado C – Nós sentimos um pouco também a questão da capacitação porque é uma coisa nova, que se está experimentando há pouco tempo, então faltou talvez um pouco mais de capacitação para os técnicos, para que a gente conseguisse um melhor resultado até em termos de organização dos eventos.

Entrevistado B – A grande dificuldade, isso é nacional, até em outros países, é a desinformação. Chega nessas horas e você sai atrás de informação desesperado porque você precisa daquelas informações naquele momento.

Entrevistado D – Perdemos muito tempo explicando. Chegava outro e perguntava a mesma coisa porque não tinha entendido. A meu ver faltou uma capacitação anterior para a população.

Todos os entrevistados enfatizaram a preocupação da equipe em produzir informações e em apresentar os temas e os resultados parciais ao longo do processo para disponibilizar constantemente um material de referência aos participantes. Os relatos descrevem que em todas as reuniões foram feitas apresentações sobre os diferentes temas a serem discutidos, incluindo mapas, os resultados da leitura da cidade, textos diversos etc. Além disso, antes do início do processo, que se estendeu por quase dois anos, foram realizados os eventos de sensibilização, de divulgação e de lançamento, conforme explicado.

Entrevistado A – Houve o lançamento, houve esse evento de divulgação pública e fizemos algumas apresentações para a prefeitura. Já estavam todos cientes de como seria o Plano. Teve gravação no programa Buscando Soluções, nesse momento as pessoas já tinham conhecimento, já tínhamos feito o *site* e a sensibilização já tinha sido iniciada. A gente se deu por satisfeito. Não sei se haveria algum momento de dizer: “agora a comunidade está preparada para participar”. Isso não é assim, é muito mais profundo talvez. Envolve muitos outros aspectos e talvez áreas que nós não tínhamos domínio para abordar e preparar as pessoas.

Essa necessidade de preparação diante da experiência inovadora trouxe um desdobramento importante: o conflito na definição de papéis. O Estatuto da Cidade determinou que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantissem na elaboração e na fiscalização da implementação do Plano Diretor a participação da população e dos segmentos representativos da sociedade por meio de audiências públicas e debates, bem como a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º, I, II e III).

Portanto, a Lei estabeleceu que a participação popular na elaboração do Plano Diretor é obrigatória e determinou alguns mecanismos mínimos para isso, ou seja, garantiu as audiências públicas, os debates e o acesso e a divulgação das informações do processo. As narrativas evidenciaram que, embora alguns municípios tenham sentido dificuldade já na organização dessa estrutura de participação, às vezes até mesmo pela precariedade de recursos, a dificuldade maior no caso Joinville foi encontrada na dinâmica desses mecanismos.

Entrevistado C – Nós fomos democráticos eu acho que até um pouquinho demais, os delegados entenderam que tinham um poder de decisão muito grande. Queriam então que o resultado do Plano, que o texto do Plano tinha que ser exatamente aquilo que ia ser discutido nas reuniões. E na verdade não é muito bem dessa forma. O município tem que ver, através dos seus técnicos, tudo o que foi colocado, tudo o que foi apresentado e fazer uma seleção disso. Então o nosso texto acabou ficando com algumas coisas que não tem uma ligação direta com o urbanismo, com o planejamento físico da cidade, porque os delegados começaram a propor alguns textos, a inclusão de alguns assuntos e nós realizávamos uma votação para decidir isso. Em muitos momentos a gente tentava explicar: “não, isso aqui não é muito bem nessa lei que cabe, é numa outra lei”, mas acabou ficando no texto. Os delegados acharam que tinham que dar uma contribuição maior, então o número de reuniões se estendeu bastante e elas foram bastante participativas.

Tem que haver um entendimento melhor de qual será o papel da sociedade no processo e qual o papel da prefeitura, do município. Esse entendimento de que quem elabora a lei são os técnicos, não é a população. A população faz as suas propostas, as suas sugestões, e isso tem que ser transformado em um texto de lei, tem que passar por uma análise do setor jurídico, porque na verdade surgem algumas propostas que ferem outras leis, que ferem uma Lei Orgânica. Acho que isso tem que ser melhor entendido. O papel que é dos representantes e o papel que é do Executivo.

Entrevistado A – Os delegados queriam que todas aquelas sugestões, algumas até bobas, no sentido de serem repetitivas, incompatíveis com uma lei, eles queriam que tudo estivesse no corpo da lei. Aí a gente fez um documento que se chama Anexo I para colocar as sugestões.

Percebeu-se nas narrativas que houve de partida uma dificuldade para se obter um consenso sobre o modelo de Plano Diretor que deveria ser produzido. Os técnicos, dentro do domínio do seu campo de conhecimento, pretendiam que o Plano Diretor de Joinville estabelecesse as diretrizes gerais para o planejamento físico-territorial do município, embora essa proposta imponha limites para a discussão no que se refere à função social da cidade. Entretanto, os entrevistados relataram que parte da população participante desejava dispor no Plano Diretor o detalhamento de todo planejamento, incluindo até outras problemáticas que não as físico-territoriais, tais como saúde e educação. Isso foi relatado tanto nos momentos em que os entrevistados descreveram a participação direta da comunidade como naqueles em que a participação ocorreu por meio de representantes da sociedade – os delegados, sendo mais presente nessa última etapa, que era decisória.

Entrevistado A – Nós fizemos aqui no auditório do RH da Prefeitura mais uma reunião com a comunidade para mostrar esse resultado da leitura e tentar traçar com

eles já umas diretrizes gerais de planejamento. Isso aconteceu, mas não como nós esperávamos. Foi um momento assim muito crítico, sabe. Por exemplo, uma reunião lá que veio tratar sobre ordenamento territorial, a gente teria que falar do zoneamento: “ah, por que vocês permitem a transportadora no bairro América?”, “ah, por que...?”, “ah, por que o governador tal ta querendo um porto no Guarimir?”, “o que vocês vão fazer?” Entendeu? Então ao invés de eles observarem o resultado da leitura e ajudarem já com o traçado das diretrizes virou assim, em muitas das reuniões, um caos, mas faz parte, né. Nós estávamos aqui no prédio da prefeitura e tínhamos mais era que apanhar e a gente apanhou feio.

Entrevistado B – Não dá pra agora ser... com data marcada para apresentar o Plano Diretor, com o envolvimento de uma sociedade que muitas vezes não estava... eu tenho uma população de quinhentos mil habitantes, eu tenho uma rede de instituições, mas é aquilo, eu consigo debater a cidade nas suas grandes diretrizes, num determinado nível de informação. Quando eu começo a aprofundar, eu tenho que trazer grupos mais específicos para o debate. Eu não posso começar a discutir taxa de drenagem de solo com um grupo onde eu não tenha técnicos que conheçam esse assunto. São níveis diferentes de abordagem. No nosso Plano Diretor nós tentamos criar quase que um roteiro pra você pensar toda a cidade. Ele não detalha uma lei de uso do solo, ele diz que tem que ter uma lei de uso do solo em tanto tempo. Ele dá as diretrizes para a lei de uso do solo.

Houve a questão do processo, de a gente entender que o Plano Diretor deveria das as linhas gerais da cidade e que se remeteria para outras discussões em outros fóruns mais específicos e um grupo achava que não, que tinha que estar tudo, lei de uso do solo, perímetro urbano, tudo tinha que ser discutido ali. E nós encaramos muito o Plano Diretor como: “não vamos fazer um Plano Diretor que é um Plano Diretor com data pra terminar, nós vamos fazer um processo de planejamento”. Eram dois grupos, isso ficou bem claro, um grupo que questionava muito a metodologia aplicada e um grupo que concordava. Acho que foi o maior conflito.

O Plano ficou em nível de diretrizes e agora a gente vem fazendo o plano de drenagem, lei de uso do solo, lei de perímetro urbano, regulamentando as diversas leis, com mais tempo, de uma forma que a gente quer que seja mais discutida com a sociedade.

Instalada a divergência inicial, emergiu a essência do conflito da participação popular: a partilha de poder. A questão crucial passou a ser a definição de qual é o limite da participação. O Guia do Ministério das Cidades para a elaboração dos Planos Diretores Participativos foi bastante esclarecedor nesse sentido:

O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação. Para que todos possam entender e interferir **nos processos de decidir** sobre os mecanismos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivam todos os que trabalham para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para **a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório.** (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 18-19 – grifos da autora)

Esse foi o procedimento adotado pelo Comitê Executivo, uma vez que o poder decisório dos representantes da sociedade civil foi garantido por meio do voto. A orientação do Ministério das Cidades faz pensar então que o aprimoramento do processo de elaboração participativa do Plano Diretor não deve passar por uma redefinição de papéis que retire da sociedade civil esse direito de decidir que já lhe foi atribuído nessa primeira experiência. Ao contrário, o foco do aprimoramento deve ser direcionado para a preparação de todos aqueles que estiverem envolvidos na elaboração do Plano.

Vê-se que, após a vivência de uma nova forma de trabalhar em que se teve de partilhar o poder de decidir com a população, houve uma tentativa por parte dos membros do Comitê Executivo de dar significado a essa experiência, de criar uma nova representação sobre o poder de decidir a coisa pública, que até então era tratada tradicionalmente uma competência exclusiva do Poder Executivo.

A Teoria das Representações Sociais explica que esse fenômeno ocorre exatamente pelo fato de que as representações sociais são móveis, dinâmicas e contêm em sua estrutura elementos de resistência à mudança, ao mesmo tempo em que cultivam as possibilidades de mudança. Há na verdade um constante fluxo de idéias e de imagens mentais no universo simbólico do indivíduo que proporciona um confronto entre as antigas e as novas concepções sobre a realidade. Nesse mecanismo são delineadas as expressões das representações sociais que preponderam no sujeito naquele determinado momento e que são transmitidas por meio da linguagem. (JOVCHELOVITCH, 2000)

Significa dizer que existe um movimento humano de tentar tornar aquilo que não é familiar em algo familiar, de encontrar esquemas mentais compatíveis com as novas informações aprendidas. Se até então o poder de decidir a coisa pública era compreendido como competência exclusiva do Poder Executivo, a idéia de passar a partilhar o poder estabeleceu um confronto com a noção anterior e exigiu um processo de re-significação, que colocou em questão também uma série de outras crenças que davam sustentação à noção anterior no campo simbólico do indivíduo. Desse

movimento resultaram as representações sociais que preponderarem naquele momento e que estão descritas aqui.

Aliás, esse processo de re-significação acerca da partilha do poder tem ocorrido intensamente na história recente do Brasil, especialmente no período pós-Constituição de 1988. No caso de Joinville, a revisão do Plano Diretor evidenciou uma importante mudança na postura da população, reconhecida em sua evolução histórica pela resignação, obediência e não-contestação, tidos como resquícios da ética protestante. Pelos relatos dos entrevistados e pelos números registrados no decorrer da elaboração do Plano, a presença significativa e o engajamento das pessoas nas atividades promovidas para o debate indicaram que a população de Joinville atuou de forma ativa, participativa e por vezes contestadora.

Existem várias leituras sobre a história da cidade que trazem explicações possíveis para essa mudança, dentre as quais serão destacadas duas: a primeira se relaciona não necessariamente a uma mudança de concepção da população sobre o seu direito e desejo de participar, mas sim a uma abertura política para essa manifestação popular. Momentos históricos importantes como a ditadura militar deixaram registros de que ao menos uma parcela da população fomentava já naquela época o desejo de participar, embora o contexto local e nacional fosse de forte repressão. Desde então a legislação nacional tem passado por grandes avanços e modificações, os princípios democráticos vêm se consolidando no poder público e na sociedade civil, os movimentos sociais ganharam espaço e cada vez mais as pessoas tem se envolvido com as questões da esfera pública. Na arena municipal esse processo de abertura surtiu seus efeitos locais.

A segunda leitura parte da chegada em Joinville de inúmeros migrantes nas últimas décadas, vindos de várias regiões do estado e do país em busca da promessa de emprego e de melhores condições de vida. Essa grande circulação de pessoas promoveu o fortalecimento de novas redes de relacionamento, a troca de informações e possivelmente exerceu algum grau de influência sobre a cultura da comunidade local.

A partir dessas duas leituras, pode-se pensar em uma combinação de inúmeros fatores, considerando a integração dos elementos envolvidos e a compreensão da cidade como um organismo vivo, conectado a um sistema dinâmico nacional e internacional.

Joinville é uma cidade com relações importantes dentro e fora do país, devido à produção de suas indústrias e à história de sua formação, o que sustenta vínculos comerciais e pessoais em locais com culturas, conhecimentos e informações muito diversificados. Essa interconexão favorece a transmissão de idéias, de tecnologias, de valores, enfim, permite que as pessoas se comuniquem e, de acordo com a Teoria das Representações Sociais, essa comunicação seria capaz de promover transformações na população.

O que se destaca aqui é que, a partir dessa experiência de participação, não parece estar mais em discussão a falta de interesse e a incapacidade de manifestação das pessoas sobre as questões políticas municipais, que por tanto tempo foram descritos como características da população em Joinville. As pessoas demonstraram que desejam e que estão dispostas a se fazer ouvir e mais, a participar das decisões. O desafio agora, e isso foi percebido e relatado pelos entrevistados, é o de preparar a população e os representantes da gestão pública para essa tarefa.

É consenso na literatura pesquisada a ideia de que não há como uma população participar de forma efetiva e eficaz sem que haja um mínimo de conhecimento sobre os assuntos a serem discutidos e, principalmente, sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública. O conhecimento favorece o andamento e o resultado do processo, pois os debates se tornam mais contributivos e objetivos, há uma maior qualificação no conteúdo do material produzido e ainda são reduzidas as possibilidades de manipulação das pessoas envolvidas, tanto pelo poder público quanto pelas próprias lideranças da sociedade civil, o que caracterizaria uma participação não representativa dos anseios da população.

A falta de conhecimento técnico e administrativo pode colocar em dúvida a capacidade das pessoas para decidir sobre algo que afetará direta ou indiretamente a vida de todos os habitantes da cidade, gerando insegurança e descrédito sobre aquilo que é decidido pela população. Não se trata aqui evidentemente de exigir a extrema qualificação para que as pessoas possam participar,

mas de um preparo que amplie a possibilidade de acompanhamento das discussões e que permita ao cidadão sustentar suas propostas com argumentação coerente, fundamentada de forma adequada à realidade do município.

Entrevistado C – Havia uma falta de entendimento do que era um Plano, porque muitas pessoas entendiam que o Plano ia resolver todos os problemas, ia resolver tudo, o problema da saúde, da educação. E na verdade não, o que resolve a educação é um plano específico da educação. Então acabou o produto final ficando assim. Não que não tenha ficado interessante, ficou, porque estabeleceu diretrizes para as diversas áreas, mas ele fugiu um pouco do foco que era o planejamento físico da cidade. O desconhecimento do que é efetivamente um Plano Diretor, o que ele mexe na vida da gente direta ou indiretamente, às vezes a dificuldade da pessoa não entender que ela tem um pensamento muitas vezes da sua região, do seu bairro, da sua rua, então ela tem uma dificuldade de entender a cidade, como a cidade funciona, como ela deve ser planejada e esse entendimento falta um pouco para a população, essa visão do contexto da cidade e não só da sua localidade.

Entrevistado A – As pessoas não alcançam determinadas discussões. Aí elas não contribuem. Isso passa pela educação, pelo nível cultural, então tem questões que realmente são de escritório, que é cálculo de densidade, questões de redimensionamento de rede viária, transportes, tem questões que as pessoas não alcançam. Muitas vezes as pessoas estão naquela cidade que não é real, que não pode ser, não tem como. Falta um entendimento da estrutura e do funcionamento da administração pública.

Entrevistado B – Eu sou muito objetivo. Trabalhamos muito com a visão estratégica. Se isso é estratégico, vou trabalhar em cima disso. Ponto. Não vou ficar enchendo de diretrizes que... eu entendi o seguinte: só pode estar no Plano aquilo que eu tenho instrumento urbanístico que pode ajudar a resolver. Se o instrumento urbanístico que eu tenho não vai atuar lá, pra que ter? Chegamos ao absurdo de ter como diretrizes ampliar o número de médicos nos postos de saúde! Aí esse cortamos porque eu disse: “Gente! Eu me sinto envergonhado de encaminhar isso para a Câmara!”. É claro que ali tinha uma sinalização (da população): “olha, é isso que nós temos de problemas lá na ponta, eu quero aproveitar esse momento e deixar registrado”. Mas deixar registrado num Plano Diretor é uma temeridade. A gente teve que fazer essa leitura.

O conhecimento foi destacado como um elemento muito importante, mas ressalta-se que as representações sociais do Comitê Executivo sobre a preparação para a participação incluíram outros dois fatores imprescindíveis: o desenvolvimento da habilidade de negociação e o comprometimento com a cidade. A combinação desses três fatores apareceu como primordial para que a participação possa ocorrer com legitimidade. Caso contrário, os entrevistados entenderam que a população pode ficar submetida à influência de determinados grupos de interesse, sejam eles de natureza pública ou privada.

Entrevistado B – No nosso caso, até seguindo uma diretriz do Ministério das Cidades, nós elegemos os delegados. Eram quarenta delegados no grupo que discutia. Nesses quarenta delegados você fala em Plano Diretor e você terá três ou quatro que conhecem aquilo a fundo e outros que não conhecem tanto. Às vezes você fica à mercê daqueles três ou quatro. Se eles estiverem bem intencionados, a coisa flui. Se eles têm essa visão mais democrática da discussão, tranquilo. Quando esses três ou quatro não têm essa visão é bem complicado.

É muito complicado porque tem pessoas que estão envolvidas com uma causa. E nesse momento eu não posso ir para a discussão dessas envolvidas com uma causa. Aí eu levanto aquela bandeira e aquilo pra mim é sagrado. Não... é um outro momento, de debate, é uma visão da coletividade. Colocar determinados assuntos em discussão com esse grupo, sabendo que só dois ou três têm conhecimento, é colocar a discussão à mercê desses dois ou três. Isso não é justo com a cidade.

Parece que é muito simples, que é só juntar a população e vamos fazer um planejamento. Não. Às vezes você até acaba usando indevidamente a população num processo desse, é muito perigoso. Então nós buscamos trabalhar de tal forma que a população pudesse realmente contribuir naquele momento, naquele estágio do plano. Porque nós entendemos que um Plano Diretor tem várias fases e tem fases em que eu realmente tenho que escutar toda a população. Em outras fases eu vou ter que buscar um segmento da população que conhece mais a fundo aquele determinado tema. Nós procuramos trabalhar dessa forma.

O assunto específico tem que vir para um Conselho da Cidade, para uma Câmara Temática, onde aqueles dois ou três que têm conhecimento se multiplicam e são vinte, trinta, de várias entidades, tem uma representatividade, aí sim o assunto pode ser discutido com profundidade.

A necessidade de um maior comprometimento com a cidade foi percebida pela equipe do Comitê Executivo na atuação de alguns participantes com comportamentos descritos como “de oposição”.

Entrevistado C – Dentro das reuniões tinham alguns grupos organizados que eu acredito que tiveram uma interferência mais de oposição, querendo fazer oposição ao processo. E aí nós tivemos que encarar isso, discutir com eles. O produto final foi muito bom, mas houve um certo trabalho que pareceu ter sido organizado para a oposição, para não contribuir.

Entrevistado A – Foi bem exaustivo, nós fomos muito atacados por entidades que não se conformavam em a prefeitura estar fazendo o Plano, porque tem gente que queria ter sido contratada pra fazer, pessoas que, mesmo com toda a capacidade que a gente tem, titulação, tentavam nos expor, tentaram fazer com que nós perdêssemos o prazo. Coisa política também, o ataque à prefeitura, ao governo municipal, a gente viu as pessoas chegarem a esse ponto. Eu não sou partidária, sou técnica, como a maioria dos colegas,

mas nesse momento há uma mistura porque a gente representa um órgão que também é político.

A comunidade era mais solidária, vinha pra construir alguma coisa. Nesse momento com os delegados muitos vinham pra nos acusar, pra atacar a prefeitura. Então, ao mesmo tempo em que algumas reuniões foram mais maduras, outras foram mais difíceis, mais polêmicas. Sem a menor necessidade, porque eles foram escolhidos para representar a população. Então muitos perderam a oportunidade de fazer um trabalho melhor do que fizeram.

Eu acho que como o IPPUJ estava à frente do trabalho e o IPPUJ recebe muitas críticas por conta do trânsito, por conta do zoneamento, então houve uma certa confusão. Acho que o IPPUJ é muito visado, então tem um pouco disso. Algumas pessoas diziam: “você não entende de tudo, quem são você pra estarem discutindo densidade, pra dizerem que a cidade vai ter setecentos mil habitantes... baseados em quê?”. Tinha umas coisas assim.

Entrevistado B – Há diversos interesses, há diversos atores, então eu acho que nós temos que entrar nessa discussão já sabendo que os interesses não são comuns. Você vai ter conflitos, você coloca uma cidade em discussão, imagina a quantidade de conflitos. E nós tivemos, mas nós esperávamos que os conflitos ficassem mais nas questões técnicas mesmo. Havia segmentos que estavam mais por interesses político-partidários e às vezes até por promoção pessoal do que representando mesmo o seu segmento. Isso a gente encontrou e nós não estávamos preparados.

É interessante destacar que a desconfiança sobre as ações e as intenções do Poder Público, nesse caso representado pelo Comitê Executivo, pareceram maiores do que as dirigidas aos membros da sociedade civil. Esse fenômeno é facilmente compreendido em um país com inúmeros escândalos de corrupção e de abuso da máquina pública para atendimento de necessidades particulares, mas isso não isenta os membros da sociedade civil de comportamentos e intenções semelhantes.

É fundamental que a população aprenda a detectar esse tipo de participação para não ficar submetida à defesa de interesses que não são representativos da cidade e sim de determinados grupos ou segmentos. Nem sempre a “má intenção” se encontra nos membros do poder público e a representação social de que o governo quer sempre obter vantagens sobre a população (presente na cultura brasileira¹⁴) acaba por predispor os participantes à influência dos interesses particulares dos representantes da sociedade civil, que podem até mesmo reforçar esse tipo de crença e desconfiança como estratégia para manipular os participantes e atingir os seus objetivos,

¹⁴ Ver JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações Sociais e Esfera Pública.** Petrópolis: Vozes, 2000

neutralizando a intervenção do poder público. Parte dos comportamentos entendidos como “de oposição” podem ser interpretados também dessa maneira, tais como os ataques à prefeitura e à capacidade dos técnicos.

A solução desses conflitos, no caso de Joinville, passou pelo diálogo e pela negociação.

Entrevistado B – Não adiantava ir para o confronto. Foi sendo dado tempo para que a coisa maturasse, para que os ânimos se... para que ficasse uma coisa mais tranqüila e que se voltasse a negociar: tudo bem, eu abro mão disso, você abre mão daquilo e vamos chegar a um ponto em comum. Foi isso. Não adiantava a gente ... Existia uma equipe que estava coordenando, não adiantava a gente ir para o confronto. Decidimos ali fazer com que o tempo pudesse ajustar essa situação.

Entrevistado A – A gente teve pulso, nós fomos muito atacados, mas a gente se colocava naquela posição de “não vou me defender, estou aqui só mediando”. Tudo bem, vou anotar, vou triturar depois. Muitas vezes eu quis levantar e ir embora, porque era demais. Era demais.

Entrevistado D – Em alguns momentos o clima ficava um pouco tenso e chegávamos a um denominador comum. Tínhamos sempre um mediador e a gente sempre conseguia baixar os ânimos e no final chegar a um consenso.

A opção por uma postura não confrontante e voltada para a mediação por parte do Comitê Executivo favoreceu o andamento do processo, permitiu a negociação e garantiu a conclusão e a entrega do Plano dentro do prazo estabelecido, ainda que o resultado, como visto, apesar de considerado satisfatório, não tenha atendido plenamente às expectativas dos entrevistados.

Dentre os fatores considerados para a adoção dessa postura estava a questão do tempo para a entrega. Na percepção dos entrevistados, o confronto poderia resultar em uma maior necessidade de tempo e isso poderia fazer a conclusão ultrapassar o limite de prazo, sendo este entendido como um dos objetivos dos participantes com comportamentos de oposição.

O tempo, no caso do Comitê Executivo de Joinville, começou a contar em 2005, quando as atividades do Plano foram iniciadas, embora o prazo fixado pelo Estatuto da Cidade fosse de cinco anos, a contar do início da vigência da Lei, em 2001, ou seja, até outubro de 2006. Posteriormente, em 08 de maio de 2008, foi aprovada a Lei Federal n. 11.673, ampliando o prazo para a entrega dos Planos Diretores até 30 de junho de 2008, com efeito retroativo contado de 10

de outubro de 2006, devido ao número de municípios em situação de irregularidade, mas na ocasião da publicação da Lei Joinville já havia apresentado o seu Plano Diretor.

Na opinião dos entrevistados, essa situação poderia ter sido evitada se o trabalho tivesse começado mais cedo.

Entrevistado A – Eu sinto que nós começamos tardiamente o processo, o Ministério (das Cidades) em 2001 deu um prazo de cinco anos e o nosso trabalho começou em 2005. Foi muito em cima da hora. Começou no início de 2005, mas por conta da estrutura administrativa, por conta talvez da não priorização, de não terem dado a importância devida naquele momento para o trabalho. O trabalho todo foi em torno de dois anos, 2005 e 2006.

Os dois anos foram suficientes. Eu só acho que se nós tivéssemos começado antes o diagnóstico, que embora tenha atendido naquele momento, para o Plano Diretor ele atende, ele poderia ter sido mais científico. Isso eu senti falta, mas tive que abrir mão naquele momento. Não era pra ser tecnicista mesmo, mas os dados, os números nós precisamos ter e agora a gente está correndo atrás. Precisa ter.

Quanto ao envolvimento do Poder Executivo Municipal, a presença do Prefeito não ocorreu diretamente durante o processo de participação popular. Com unanimidade, os membros do Comitê Executivo entrevistados afirmaram que esta foi uma posição estratégica do Prefeito para não vincular a imagem política dele ao Plano Diretor.

Entrevistado A – Foi estratégia. Foi um cuidado pra não ser acusado depois de estar manipulando, de estar fazendo a imagem dele. Eles nos apoiaram, mas ele esteve isento. O Prefeito em nenhum momento impôs nada no Plano Diretor. A Prefeitura sempre nos incentivou, ela foi isenta e acho que tem que ser. Era um plano que tinha que ser construído com a cidade.

Entrevistado B – o envolvimento do Poder Público, se a gente colocar pela figura do Prefeito, o Prefeito colocou o tema em discussão e saiu do processo. Deixou que a sociedade discutisse com o encaminhamento do IPPUJ. Isso eu acho algo bastante interessante. Um ponto positivo. Havia aquele lado: “ah, o Prefeito não está interessado no processo”, havia aquele comentário e por outro lado não, a gente sentia que “se eu me envolver, pode ser tendencioso o resultado final”. Então não, “discutam, me tragam o que foi discutido e aí vou dar o encaminhamento devido”. O Prefeito tem total liberdade depois de encaminhar o documento. Ele acata, mas pode fazer alterações no documento e encaminhar para a Câmara. Então ele aguardou esse momento dele. Ele não participou dos debates junto à sociedade.

Entrevistado C – O Prefeito não participou diretamente. Ele até comentou isso quando ele entregou o Plano, quando ele fez a assinatura. Disse que isso foi

intencional, porque ele não quis que o Plano tivesse uma interferência muito política no processo. Ele abriu mão de participar para que o foco não fosse um foco político, para que fosse uma coisa técnica, discutida, mas em todos os momentos ele nos deu apoio. Nos momentos necessários ele participou, mas ele fez questão de ficar um pouco afastado para que o processo não fosse político. A preocupação dele foi exatamente a de se preservar, pra que não houvesse isso de: “ah, isso aqui está no Plano porque o Prefeito resolveu que estivesse”.

Entrevistado D – Ele deu carta branca pra nós porque entendeu que se estivesse muito à frente poderia inibir as pessoas ou dar um cunho político e esse processo é democrático. Não é e de forma alguma nós queremos passar a ideia de que fosse político. Era uma determinação do Ministério das Cidades, sendo o partido que fosse, nós não podemos misturar. Então o Prefeito aparecendo muito ficaria com a imagem vinculada ao partido dele. Ele foi uma pessoa muito aberta, falou isso pra nós, nos deu carta branca, foi na abertura e no fechamento. Ele não quis (participar).

Além do Poder Executivo Municipal, os Poderes Legislativo Municipal e Judiciário não participaram diretamente do processo, assim como também não o Ministério Público.

Entrevistado B – A Câmara se envolveu mais no momento em que o documento chegou na Câmara. Não houve uma participação forte do Poder Público. Eles participaram do processo, mas eu acho que de uma forma até saudável: “isso eu não vou me posicionar agora porque depois eu tenho que me posicionar lá na Câmara”. Então nesse momento eles recuaram e eu acho que era correto. Quem aprova são os vereadores: “depois eu quero ter a liberdade para questionar isso lá na Câmara e por isso eu não vou me posicionar agora”. Mesmo na Câmara de Vereadores eles abriram para audiências públicas, para a participação da comunidade, foi bastante participativo lá também. O Ministério Público e o Poder Judiciário acompanharam também, apresentamos qual seria a metodologia antes de colocar qualquer discussão. Ficaram o tempo todo como expectadores, em momento algum eles estavam ausentes, mas em momento algum eles foram lá pra dizer que isso tem que ser assim.

A questão do envolvimento do Poder Público é interessante e, apesar da coerente argumentação dos entrevistados e do entendimento de que talvez essa forma de participação do Poder Público tenha sido a melhor alternativa para o processo que ocorreu em Joinville naquela ocasião, é necessário ponderar algumas considerações expostas pelo Ministério das Cidades sobre o assunto.

O Ministério das Cidades Recomenda que os representantes do Poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo. Os vereadores podem colaborar muito também para dar boa redação ao texto da lei. Esse cuidado é importante para facilitar a aplicação da lei e a implantação das medidas previstas no Plano Diretor, além de evitar pendências judiciais posteriores.

Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios que haja no município também participem, desde o início, do processo de elaborar o Plano Diretor. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 18)

Em relação à figura do Prefeito não há uma recomendação específica, mas há em relação à Câmara, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e mesmo aos registradores dos cartórios. Pelo que se tem nessa recomendação, a intenção é a de aprofundar as discussões com a população, esclarecer e aprimorar o texto da lei, comprometer a todos com o material produzido, garantir a legitimidade da redação final e evitar as pendências legais posteriores.

Considerando a necessidade de maior entendimento por parte da população sobre o que é um projeto de lei, sobre o Plano Diretor, sobre a estrutura do poder público, a visão da cidade como um todo, enfim, a necessidade de preparo da população para a participação mais consciente e proveitosa, parece um recurso muito importante a inclusão de elementos detentores de saber e de poder na arena da negociação. Por outro lado, a recomendação do Ministério das Cidades de incluir a participação do Ministério Público e do Poder Judiciário é arbitrária, visto que existem impedimentos legais para que esses órgãos participem da forma sugerida, mas que não serão aqui objeto de estudo.

A atribuição do papel de “consultor” para a melhor redação da lei e para evitar pendências judiciais posteriores poderia ter sido atribuída, sem prejuízo e de modo mais apropriado, à Procuradoria do Município, até porque o texto do projeto de lei passará por correções nesse departamento antes de ser encaminhado à Câmara. A presença dos membros da Procuradoria do Município nas reuniões participativas sim poderia contribuir bastante para o processo de capacitação das pessoas e, conseqüentemente, para evitar grandes alterações no resultado final da lei, assim como a presença dos vereadores.

Exceto por essa questão, que não foi comentada pelo Comitê Executivo, as orientações do Ministério da Cidade, de um modo geral, foram consideradas pertinentes por todos os entrevistados, com a ressalva da crítica temporal e da necessidade de maior capacitação para os técnicos, pois muitas das recomendações foram surgindo à medida que o Ministério detectava

determinadas dificuldades dos municípios, no decorrer dos processos de elaboração dos Planos. Portanto, por vezes elas chegaram tarde para atender à demanda da equipe de Joinville.

Entrevistado B – A crítica é mais temporal. Eu entendo que, do mesmo modo que os municípios levaram um certo tempo para iniciar o seu processo de planejamento do Plano Diretor, o Ministério das Cidades também teve dificuldade em apresentar uma proposta. Muitas vezes a gente chegava aqui, depois de estar tudo estruturado, a gente sabia que tinha surgido uma resolução do Ministério das Cidades. Quando você lia a resolução era muito interessante e tudo, só que chegou tarde. Para aquele primeiro momento de elaboração dos Planos eu acho que chegou um pouco tarde, essa é a minha crítica.

Entrevistado D – Elas até atenderam as nossas necessidades, mas a gente teve que ser muito criativo.

A percepção do Entrevistado B destaca que a elaboração de uma proposta de Plano Diretor para os municípios também foi uma experiência nacional nova. O Ministério das Cidades viu-se diante da tarefa de orientar os municípios em seus processos de elaboração dos Planos Diretores sem poder desconsiderar, contudo, que existem diferenças e particularidades muito significativas em cada município ou mesmo em cada região do Brasil.

O próprio Estatuto da Cidade teve essa preocupação de favorecer a criação de leis municipais que pudessem atender as demandas locais. Se por um lado esta foi uma medida extremamente benéfica por respeitar os limites e as potencialidades de cada município, por outro deixou uma margem de trabalho extremamente ampla e muitas cidades ficaram perdidas diante da tarefa.

Na opinião dos entrevistados, esse não foi o caso de Joinville, onde o processo ocorreu de forma satisfatória, por conta da estrutura administrativa da cidade, do planejamento estratégico, da legislação local e, claro, pela qualificação da equipe de profissional, como visto. Entretanto, foi declarado que ainda assim a equipe sentiu certa dificuldade diante do planejamento e da condução do processo em virtude da pouca informação que havia sido disponibilizada até aquele momento da execução do projeto de lei do Plano Diretor.

Categoria I – Percepções do Comitê Executivo sobre o Processo de Participação Popular	
5.2.1.1 – Percepções sobre a Condução da Revisão do Plano Diretor	
Tópicos	Resumo da Análise das Narrativas
Diretrizes do Modelo Aplicado	- Considerado satisfatório e em conformidade com as orientações do Ministério das Cidades
Aspectos Facilitadores do Processo	- Momento nacional propício - Planejamento estratégico preexistente - Sociedade civil organizada - Disponibilidade da população - Divulgação dos trabalhos
Dificuldades do Processo	- Tabulação do questionário - Número reduzido de membros no comitê - Necessidade de mais capacitação - Conflitos na definição de papéis entre o Executivo e os representantes da sociedade civil - Desequilíbrio quanto ao conhecimento - Curto prazo para a execução do trabalho
Participação do Poder Público	Não houve envolvimento direto do Poder Público nas atividades
Orientações do Ministério das Cidades	- Consideradas pertinentes, porém tardias

Quadro 01 – Categoria I – Subcategoria I

5.2.1.2 Percepções sobre Participação e Democracia

Considerando-se a abertura do Ministério das Cidades e do Estatuto da Cidade em relação aos municípios para a condução dos processos de elaboração dos Planos Diretores, fica claro que o planejamento e a aplicação desses processos devem ocorrer de acordo com as características e as necessidades de cada cidade, com ampla liberdade de atuação ao Poder Executivo Municipal.

Significa que os processos devem ser planejados e conduzidos de acordo com a visão do Poder Executivo Municipal acerca da realidade dos respectivos municípios, fato que justifica, por exemplo, a importância do procedimento de uma leitura prévia da cidade.

No caso de Joinville, o Poder Executivo se fez representar no dever de conduzir o processo pelo IPPUJ, órgão que compôs um Comitê Executivo formado por técnicos para executar tal tarefa. Por orientação do Ministério das Cidades, a essa equipe coube a responsabilidade de planejar e produzir, em parceria com a população, o projeto de lei do Plano Diretor. Porém, não houve uma determinação sobre o modo como esse processo deveria ser realizado.

É nesse “modo” de proceder que se encontram as particularidades de cada cidade, que estão relacionadas à percepção que a equipe que planejou e conduziu o processo tem acerca da importância da participação. O conceito que uma equipe tem sobre a participação revela muito sobre como essa equipe pensa e conduz um processo participativo. Serão apresentadas abaixo algumas dessas percepções extraídas das entrevistas realizadas.

Entrevistado A – Hoje, por exemplo, eu acho que a participação, a primeira coisa é dar ciência das coisas. É opinar, é construir junto com as pessoas. O Ministério usa esse termo “construção coletiva” e eu acho que é bem isso, cada um ajudando com o que pode, dando uma opinião, mas às vezes ela é meio romântica, não é fácil.

Entrevistado B – Participação vai depender muito de onde você quer chegar e do que você está trabalhando. Tem momentos em que eu vou estar só envolvendo pessoas e entidades, informando, e tem momentos em que eu vou precisar do comprometimento dessas pessoas. Vai depender muito disso. No Plano Diretor nós precisamos envolver, mas também comprometer as pessoas com o Plano, até para que depois eles venham a ser bons fiscais do próprio Plano e que o Plano seja então responsável.

Nesse processo do Plano Diretor específico eu entendo a participação aquilo: eu tenho entidades apresentando a sua posição, indo para um debate democrático onde elas saibam que talvez tenham que abrir mão em algum momento de parte daquilo que elas pensam. Não tem como, não vai conseguir agradar a gregos e troianos e essa instituição, esse segmento, tem que chegar comprometido com aquilo que foi aprovado no final, mesmo que em algum momento ela tenha precisado abrir mão dos 100% que ela gostaria que estivessem no Plano. Se apenas 70% (do que ela gostaria) foi para o Plano, naqueles 70% aprovado agora ela está comprometida com o resultado total, com os 100%. O que eu entendo por participação é isso. Insisto muito no estar comprometido depois.

Entrevistado C – Eu acho que a participação é o direito do cidadão de se fazer ouvido pelo Poder Público. Então... ou através dos seus representantes, no caso a Câmara de Vereadores, ou de uma forma direta através dessas audiências públicas em que as pessoas tem uma liberdade de se posicionar. Acho que quanto mais democrática e participativa for uma legislação, mais as pessoas vão aderir a ela porque tiveram a chance de opinar.

Entrevistado D – A participação é, em primeiro lugar, nós sabermos *ipsis litteris* o que essa pessoa quer. Para ela participar, tem que estar engajada e nós sentimos dificuldade em as pessoas não estarem instrumentalizadas para se colocar, porque para se engajar elas precisam saber o que elas querem e elas sabem o que elas querem, mas não conseguem se comunicar. (destaques da autora)

Foram sublinhadas nessas declarações as palavras e as frases cujos conteúdos evidenciam ou se relacionam com as representações sociais dos entrevistados sobre o conceito de participação. São elas: “dar ciência das coisas”; “construção coletiva”; “romântica”; “envolvendo pessoas, informando”; “comprometimento”; “se fazer ouvido”; “liberdade de se posicionar”; “sabermos o que essa pessoa quer”; e “não conseguem se comunicar”.

A expressão “dar ciência das coisas” está muito vinculada à questão da transparência, da publicização das informações, do processo, da administração pública. O Estatuto da Cidade garantiu essa condição, considerando a importância da divulgação das informações e do acesso às informações para a condução de um processo democrático. É fundamental para uma equipe que conduza um processo participativo ter essa noção de que a transmissão das informações é um fator primordial.

Já a ideia de “construção coletiva”, com referência do entrevistado ao Ministério das Cidades, comunica a proposta de um “fazer junto”, onde as pessoas possam contribuir por meio da opinião, dentro das possibilidades de cada um. Destacam-se nessa fala a percepção da partilha de poder, o direito de opinar (que resulta em uma contribuição) e os limites da participação.

A construção coletiva só é possível quando há uma disposição para a partilha de poder. Depende de um jogo de negociação em que as pessoas precisam aprender a ceder em alguns momentos, sejam elas representantes do Poder Público ou da sociedade civil. A exposição da opinião, na Teoria das Representações Sociais, é o mecanismo pelo qual as pessoas se tornam capazes de fazer essa negociação, de modificar suas representações sociais, de re-significar as experiências e de “construir junto”, pois o resultado dessas negociações é, de fato, uma construção coletiva, uma diretriz, uma norma transformada no campo simbólico de cada participante e ao mesmo tempo, no campo simbólico coletivo. É o resultado da interação, da dinâmica das representações sociais de todos os participantes e não simplesmente a soma das diferentes visões.

Entretanto, é evidente que existem barreiras a serem transpostas para essa construção. Como visto, essas barreiras incluem o desequilíbrio de conhecimento, a necessidade de maior capacitação, a dificuldade de definição de papéis, os prazos estabelecidos e até mesmo algumas constatações surpreendentes, a exemplo da participação de pessoas que podem não estar interessadas em contribuir com a coletividade, mas sim em sabotar os processos para obter vantagens individuais. Indiscutivelmente, as pessoas não contribuem com aquilo que querem, elas contribuem com aquilo que podem naquele determinado momento. Esses limites podem ter diversas naturezas, desde as condições pessoais até a sujeição às pressões externas.

Esses entraves da participação estão diretamente ligados à visão “romântica” salientada pelo entrevistado A. Quando se discute a participação popular muitas vezes se parte de uma representação social de coletividade, como se todos os envolvidos tivessem uma causa comum, estivessem interessados em lutar por melhores condições para a sociedade. Na prática não tem funcionado assim. A sociedade não é uma unidade coesa, existem problemas graves como a distribuição de renda e de poder e os interesses não são comuns em muitos aspectos.

Essas diferenças aparecem nos conflitos que se instauram nos debates e nem sempre é muito simples chegar a um acordo consensual. Ao discutir uma cidade estão em disputa patrimônios, empreendimentos geradores de renda, possibilidades de desenvolvimento para determinadas áreas, enfim, uma infinidade de interesses conflitantes que dificilmente beneficiarão a todos os cidadãos. Essa compreensão de que a participação envolve conflitos é imprescindível para a mediação de processos participativos.

O “envolvimento das pessoas” passa por esse processo de negociação, exige que os participantes desenvolvam a habilidade de negociar, de trocar informações. Negociar, nesse caso, implica em o cidadão aprender a expor os seus interesses, mas com a disposição para abrir mão desses interesses quando constatado no debate que eles não atendem aos anseios da cidade. Isso exige maturidade, desprendimento com causas pessoais, postura ética e um mínimo de conhecimento e de preparação.

Na ausência dessas condições, dificilmente haverá o “comprometimento” das pessoas com o resultado final. A representação social do Entrevistado B sobre comprometimento enfatiza o que o Entrevistado A descreveu como “construção coletiva”, pois entende que o resultado do processo é de responsabilidade de todos, ainda que a redação do texto não atenda exatamente aos interesses individuais de cada participante. Parte-se novamente da visão sistêmica de que o todo não é apenas a soma das partes, mas sim o produto da interação entre essas partes. Essa percepção compromete o cidadão com a implantação e com a fiscalização do que foi decidido em conjunto.

É ainda nesse sentido que o Entrevistado C considera “o direito de se fazer ouvido”, com a devida “liberdade de se posicionar”. Hoje pode parecer óbvio que as pessoas tenham esse direito de se manifestar, mas até algumas poucas décadas atrás as regras não funcionavam assim. A liberdade de expressão e o direito de participar foram conquistas históricas, com grandes avanços posteriores à Constituição de 1988. Trata-se aqui da participação como voz, que no caso da revisão do Plano Diretor de Joinville se encaminhou para a participação como *empowerment* à medida que as pessoas conquistaram espaço na partilha de poder: apresentaram os problemas, discutiram as possíveis soluções e votaram para decidir o que melhor se aplicava aos interesses da cidade.

Entretanto, é preciso ter consciência de que a participação não é capaz de solucionar todos os problemas da atualidade. Esse alerta, feito por Dagnino (2002), atenta para que as expectativas de mudança imediata e radical por meio da participação muitas vezes geram frustrações quanto ao processo. Isso ocorre quando essas expectativas são utilizadas como parâmetros de avaliação do sucesso ou não dos resultados da participação e, na opinião da autora, esse tipo de critério costuma conduzir a uma sensação de fracasso que pode enfraquecer a mobilização da sociedade civil e do Poder Público em prol da participação.

Entende-se, com base na Teoria das Representações Sociais, que as mudanças culturais e sociais profundas necessitam de tempo e de intercomunicação para se consolidar porque dependem da re-significação de representações sociais tradicionais já enraizadas na forma de pensar e de compreender o mundo que estão presentes em uma determinada população.

Nesse sentido percebe-se a relevância do “saber o que as pessoas querem” e de compreender o que elas estão comunicando, que foram relatados pelo Entrevistado D. O Entrevistado D, na verdade, concluiu que as pessoas sabiam o que queriam mas não sabiam comunicar os seus anseios. Essa é uma leitura importante e ao mesmo tempo difícil porque a diferença entre “saber o que quer, mas não saber comunicar” e “estar confuso em relação ao que quer e comunicar algo que não era de fato o que queria” produz resultados práticos muito distintos. Para exemplificar a questão, podem-se utilizar dois trechos de outros dois entrevistados.

Entrevistado A – As pessoas pediam indústria na zona sul, mas elas não querem indústria, elas querem emprego. Por que elas pedem indústria? Porque a cidade é conhecida pela produção industrial, porque foi a indústria que sustentou a economia e ainda a maior parte dos empregos vem da indústria. Então há esse tipo de confusão.

Entrevistado B – No processo do Plano Diretor nós descobrimos em dois bairros que quando se levantava o maior problema pra eles, eles colocavam que era o esgoto. Dois bairros periféricos da cidade e que nos causou surpresa: “puxa vida, mas que consciência, algo que não está aparecendo, que está enterrado e eles falam do esgoto!”. Então nós fomos aprofundar a situação e um dos bairros reclamava o esgoto porque a lagoa de tratamento do esgoto era vizinha deles e o odor era muito forte. Então na verdade a preocupação deles não estava em receber o tratamento de esgoto e sim em resolver aquele problema imediato deles. Um outro bairro estava acabando de receber a rede de esgoto e aí, puxa vida... era um bairro muito pobre e quando a gente foi mais a fundo, nós vimos que o problema é que eles passariam a ter 80% a mais de reais na conta de água e esgoto deles, porque quando você tem o esgoto instalado se passa a cobrar mais 80% do consumo da água. A preocupação deles, nesse caso, era de ordem financeira.

As duas situações acima mostram a importância de se aprofundar as discussões com a população, incluindo a busca de soluções conjuntas, a fim de evitar que uma leitura superficial sobre o que está sendo comunicado em um primeiro momento, na participação como voz, produza resultados muito distantes do objetivo verdadeiro da população.

Para facilitar, designa-se aqui como “desejo manifesto” aquele que a população expressou diretamente e como “desejo latente” aquele que estava presente (ainda que as pessoas não tivessem consciência sobre ele), mas não foi declarado em um primeiro momento.

No relato do Entrevistado A tem-se como desejo manifesto o pedido de indústrias na zona sul da cidade e como desejo latente a necessidade de empregos na zona sul. Pode não parecer, mas existe um abismo entre esses dois desejos. Ocorre que, conforme a percepção do Entrevistado A, a representação social de emprego está diretamente vinculada à indústria em Joinville.

Porém, não há nenhuma garantia de que a vinda de indústrias para uma determinada região aumente o número de empregos naquela localidade. Vai depender do tipo de indústria, da tecnologia utilizada, da necessidade ou não de mão-de-obra, da exigência de qualificação dessa mão-de-obra, dentre tantos fatores. Talvez as pessoas não tenham sequer consciência do que seja conviver com indústrias na vizinhança, com os ruídos, a poluição, o odor, os riscos, enfim, cada indústria com o seu grau impacto e as suas particularidades. Ademais, é preciso levar em conta a visão da cidade, não apenas da região, porque os efeitos de uma indústria não são apenas locais e é possível que essa não seja uma necessidade da cidade.

A geração de emprego não se faz somente pela indústria e é fundamental que essas duas questões sejam pensadas e discutidas separadamente. Caso contrário chega-se a um resultado que não beneficiará a população daquela região e nem a cidade. Às vezes, o resultado segue no sentido oposto.

No segundo exemplo, o desejo manifesto colocava em pauta o esgoto. Já o desejo latente se dividiu: em um bairro a questão era resolver o odor da lagoa de tratamento e em outro era o aumento do custo a partir da instalação da rede. Um mesmo tema-problema com dois interesses diferentes. Isso mostra a necessidade de se saber exatamente os que as pessoas querem, a começar por um processo de preparo para que elas saibam o que elas realmente querem e possam comunicar isso de forma mais direta, para que não fiquem sujeitas a uma possível interpretação equivocada do Poder Público.

O Plano Diretor de Joinville, seguindo a determinação do Estatuto da Cidade, incluiu o Sistema de Informações para identificar essas possíveis leituras que geram conseqüências na contra-mão dos interesses da cidade. Esse sistema estabeleceu a criação de indicadores que auxiliarão a população e o Poder Público no monitoramento dos resultados da implementação das demais

diretrizes do Plano e serão fundamentais para detectar o que não é adequado para o desenvolvimento da cidade.

Por isso é tão necessário que a participação na gestão urbana seja um processo continuado, que inclua a fiscalização da implementação do Plano, de acordo com o próprio Estatuto da Cidade (art. 40, §4º) e que não fique restrito à elaboração do texto da lei do Plano Diretor.

Foi a partir dessas constatações que os entrevistados afirmaram, com unanimidade, que a participação popular ajuda na elaboração de um Plano Diretor.

Entrevistado A – A participação ajuda porque eu acho que ela nos aproxima dos problemas, ela nos sensibiliza, nos ensina a achar soluções simples, ela nos ajuda a fazer uma leitura espacial da cidade. Você tem uma leitura espacial aqui? Tem, mas você pega o carro e vai lá, é outra. Essa participação nos obriga a ir até as pessoas, porque em algumas localidades as pessoas não vêm por questões de deslocamento. Aí, nesses casos, talvez viesse alguém junto com um político, não necessariamente alguém que representasse os interesses da comunidade. A gente percebeu que é sempre bom ir até eles.

Entrevistado B – Ela ajuda. Você descobre coisas fantásticas. Você só consegue sentir os outros problemas que surgem quando vai para a participação (refere-se ao caso do esgoto apresentado anteriormente). E aí, como resolver isso? Como ter rede de esgoto e não ter esses outros problemas acontecendo? E como trabalhar a comunidade para que ela nos ajude a resolver esses outros problemas? Então, acho que é importantíssimo.

Entrevistado C – Ela ajuda. Ela é mais difícil, porque claro, organizar essa participação não é uma tarefa muito fácil. No final, o saldo é positivo porque as pessoas sentem que tiveram uma participação naquele processo e então depois a gente não precisa defender tanto uma legislação, um projeto, porque as pessoas já conhecem e tiveram a chance de participar.

Entrevistado D – Ajuda. Ela é muito importante. É um movimento brasileiro, a gente saiu da ditadura militar, esse modelo de administração de cima para baixo, isso não funciona mais. Ajuda, só que exige mais dos órgãos públicos, mais tempo, mas ajuda, porque quem sabe o que quer é o indivíduo que vive no local, ele é que vive a falta do saneamento, do asfalto. Se nós não escutarmos essas pessoas a gente fica muito tecnicista, eu sou totalmente a favor.

As ideias expostas nesses relatos completam e reforçam as representações sociais do Comitê Executivo discutidas no conceito de participação. Trazem elementos como a aproximação e a sensibilização com os problemas da comunidade e a oportunidade que os técnicos tem de aprender com a população, que se referem à busca de soluções simples e à leitura espacial da

cidade. Além disso, o aprofundamento das questões levantadas e a identificação dos desejos latentes só foram possíveis em virtude da abertura para a discussão com a comunidade. Esses elementos foram considerados favorecedores de uma maior legitimidade nas decisões.

O Entrevistado C retomou a pauta de que há um maior comprometimento das pessoas quando existe a possibilidade de participação e considerou que esse fator gera um saldo positivo, visto que reduz a necessidade de imposição de uma legislação. O Entrevistado D compartilha essa visão, destacando que, diante da realidade brasileira atual, “o modelo de administração de cima pra baixo não funciona mais”. Entretanto, ambos indicaram que o processo participativo é mais difícil porque exige mais do Poder Público.

Contabilizando vantagens e desvantagens, o fato é que a participação popular se apresenta hoje cada vez mais na realidade brasileira e teve as suas bases sedimentadas nos princípios do regime democrático nacional. Apesar da percepção de que a participação ajuda na realização do Plano Diretor, os entrevistados perceberam também que esse processo democrático envolve alguns riscos.

Entrevistado B – Eu diria que posso usar essa participação de uma forma que estou vendendo democracia, mas que eu não estou sendo nada democrático. Essa é a minha grande preocupação. Na hora em que eu monto um processo participativo, eu tenho que ter um processo bastante honesto, bastante transparente para que eu não venha a usar essa população de uma forma indevida. Então por isso é que eu falo que o processo participativo é muito complexo. Ele tem que ser feito com muita ética, com muito respeito àquelas pessoas que estão participando, porque eu posso estar em algum momento me apresentando como democrático e usando, fazendo uma massa de manobra ali para apoiar talvez idéias minhas que não sejam tão democráticas. Ele é um processo importante, mas é preciso muito cuidado.

Nota-se na declaração do Entrevistado B uma grande preocupação em conduzir o processo de participação de uma maneira democrática. Essa preocupação possivelmente esteja relacionada à necessidade de se evitar as práticas fundadas na cultura política nacional tradicional, marcadas por vícios políticos históricos. Percebe-se o destaque do Entrevistado B para o cuidado com a legitimidade do processo e não apenas com a legalidade.

Para falar em legitimidade de um processo, é necessário tratar também da representatividade. No caso de Joinville, a representatividade foi considerada satisfatória, mas com ressalva para a eleição dos delegados.

Entrevistado A – Fizemos uma audiência pública onde nós escolheríamos os quarenta delegados e mais quarenta suplentes para discutirem o texto, para votarem na discussão das diretrizes, e isso foi um horror. Chegavam lá ônibus de pessoas humildes lá do interior pra votar no fulano de tal. Eles nem sabiam o que era um delegado, o que era um representante. Muita gente foi manipulada para “vamos escolher o presidente da associação de moradores tal”.

Nas reuniões comunitárias a gente se surpreendeu, porque embora as pessoas discutissem muito o seu umbigo, o número da sua casa, a calçada em frente a sua casa, elas foram muito solidárias.

As pessoas iam, participavam. As reuniões com os delegados, as vinte e seis reuniões, eram cheias, tivemos discussões muito boas sobre patrimônio, sobre segurança, sobre educação. As pessoas mandavam ver.

Entrevistado B – Nós tivemos uma abrangência dos diversos extratos da sociedade, num determinado nível de informação, com o questionário. Na eleição dos delegados a gente escolheu trabalhar aquela composição que o Ministério das Cidades sugeriu, agora a forma de eleger os delegados é que foi muito complicada. Aí houve má fé até de algumas instituições que simplesmente encheram um ônibus e trouxeram... tivemos uma situação crítica... num auditório com quinhentas, seiscentas pessoas, e uma mãe com uma criança quase recém-nascida no colo, sem saber nem o que era o Plano Diretor, mas que foi levada lá para fazer voto para um delegado.

Nosso processo de eleição terá que ser revisto. Tem que ter um mecanismo para evitar isso. Nós perdemos algumas instituições que são extremamente representativas da nossa sociedade, são atuantes, mas naquele momento elas não se tocaram, não tiveram essa de “puxa vida, vou levar vários associados pra conseguir bastante voto”. E ficaram de fora.

Isso prejudicou o processo. Agora foi... vivendo e aprendendo. O setor da mineração tinha muito receio, nossa, eles criaram um *lobby*, em determinado momento eles tinham acho que uns três representantes, porque eles foram pelo minerador, pela associação dos loteadores, eles se articularam dentro das regras do jogo. Eu não posso questionar porque eles estavam dentro das regras do jogo. E outras três grandes entidades ficaram de fora dentro das regras do jogo.

Entrevistado C – Por uma diretriz do próprio Estatuto da Cidade os Planos Diretores teriam que ser participativos e nós adotamos como estratégia a realização de reuniões nos bairros e a realização de um conjunto de oficinas com pessoas representantes de segmentos. Então praticamente todas as entidades representativas da sociedade participaram, os trabalhadores, os universitários, as ONGs, e a comunidade conseguiu participar de uma forma direta nas reuniões nos bairros e no questionário aplicado. Nós

obtivemos em torno de quarenta mil com resposta, que representa aproximadamente 10% da população. Isso enriqueceu muito o processo.

O comportamento dessas entidades que protagonizaram as cenas descritas acima reflete muito do que havia sido apresentado sobre os vícios políticos históricos do país. É de se pensar que tipo de interesse motivaria um indivíduo ou uma entidade a mobilizar uma população não informada sobre um processo para votar e garantir o direito à voz e voto a alguém na elaboração de um Plano Diretor. A resposta a esse questionamento não caberia a esta pesquisa, mas a maneira como essas entidades conduziram essas pessoas não parece ter sido voltada para o atendimento das necessidades dessa população. Não parece, de fato, se tratar de interesses representativos e legítimos dessas comunidades. São as várias faces do processo de participação.

Categoria I – Percepções do Comitê Executivo sobre o processo de participação popular	
5.2.1.2 Percepções sobre Participação e Democracia	
Tópicos	Resumo da Análise das Narrativas
Conceito de Participação	<ul style="list-style-type: none"> - Dar ciência das coisas - Construção coletiva - “Romântico”, no sentido de idealizado - Envolver e informar as pessoas - Comprometimento - Liberdade de posicionamento - Saber o que as pessoas querem - Superar as dificuldades de comunicação
Participação Democrática	<ul style="list-style-type: none"> - Processo conduzido de forma ética e transparente - Garantia de legitimidade
Representatividade	<ul style="list-style-type: none"> - Considerada satisfatória, com restrições para a eleição dos delegados

Quadro 02 – Categoria I – Subcategoria II

5.2.2 Percepções do Comitê Executivo sobre a Participação Popular nas Diretrizes do Plano Diretor que se Referem ao Conselho da Cidade de Joinville

As discussões acerca das diretrizes do Plano Diretor referentes ao Conselho da Cidade de Joinville foram realizadas com a participação dos delegados representantes das entidades durante a 1ª Conferência da Cidade.

Serão apresentadas neste item as percepções dos membros do Comitê Executivo sobre o envolvimento dos delegados nas oficinas que tiveram como tema a definição das diretrizes do Plano sobre o Conselho da Cidade de Joinville, bem como as percepções sobre a pertinência das contribuições prestadas pelos representantes da população durante essas reuniões.

Embora as percepções do Comitê Executivo quanto ao envolvimento da população no processo tenham sido expostas no item anterior, a proposta neste momento é a de discutir mais especificamente como se deu a participação na elaboração das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, que é o recorte principal desta pesquisa.

Todos os entrevistados consideraram que houve envolvimento por parte dos delegados nas discussões sobre as diretrizes do Plano que tratavam do Conselho da Cidade de Joinville, tanto que a oficina organizada para as definições dessa pauta se estendeu extra-ordinariamente por mais duas sessões.

Entrevistado C – Na verdade, como o Conselho é parte do texto da Lei do Plano Diretor, a formação dele também foi bastante discutida. Então como deveria ser essa composição, quais as Câmaras temáticas que deveriam ser formadas, o resultado, a montagem final do Conselho ficou bem representativa.

Entretanto, houve divergências quanto à percepção do Comitê Executivo acerca da compreensão dos delegados sobre a estrutura e o funcionamento de um conselho de política urbana.

Entrevistado A – Não, as pessoas não tinham noção. Agora elas até têm, mas não tinham. Eu acho que elas imaginavam que tem a prefeitura e que a prefeitura resolve tudo, ou talvez a associação de moradores, que vem pedir alguma coisa, mas que a cidade tivesse um conselho, que fosse democrático, acho que não tinham noção.

Entrevistado B – É complicado você primeiro mostrar o que é um conselho, mostrar se esse conselho vai ser deliberativo ou não, expor o que é isso, mesmo em um grupo de quarenta delegados que já estavam até acostumados a atuar em conselhos nas suas entidades. A gente teve que buscar esclarecer o que é a figura do conselho. Isso a gente

vai ter que fazer a todo momento e não só com o Conselho da Cidade, mas com todos os conselhos do município.

Entrevistado C – Eu acredito que sim, porque isso foi discutido mais com os delegados mesmo, já nas disposições finais. Os delegados são representantes de entidades e eles entendiam bem qual era a função do conselho, que não era uma coisa só para o Plano, que era uma coisa permanente. Então acho que o entendimento deles foi bom, tanto que a composição final ficou muito boa.

Entrevistado D – Não todas, mas uma boa parte tinha. Eles sabem, viu! Eu fiquei impressionada com o quanto as pessoas estavam mobilizadas, porque é uma necessidade premente.

A divergência ou a contradição se justifica na Teoria das Representações Sociais pelo fato de que cada pessoa tem um modo muito particular de perceber, objetificar e ancorar as representações sociais sobre uma mesma experiência, um mesmo fenômeno ou objeto social. Não se trata de buscar uma única verdade porque todas as percepções podem ser verdadeiras para aqueles que as crêem.

Esse entendimento deve levar em consideração as três estruturas componentes das representações sociais apontados por Jovchelovitch (2000), a cognição, os afetos e a ação. A maneira como o indivíduo constrói as suas representações sociais depende do modo como ele pensa e conhece o mundo, ou seja, depende da sua cognição. Por outro lado, não há como dissociar a cognição dos afetos, pois aquele que pensa é também um ser envolvido por emoções, é um ser que sente e que se mobiliza por seus sentimentos.

As representações são armazenadas no campo cognitivo, mas estão conectadas a algum tipo e em algum grau de afeto, o que torna cada representação única para cada pessoa em um dado momento. A ação será o resultado manifesto deste modo de pensar e sentir, o meio de transmitir esse processamento para o mundo externo. Esse processo de re-apresentação, de re-significação, é dinâmico e está em constante transformação nos campos simbólicos individual e coletivo. A forma de interpretar as representações muda, os afetos envolvidos mudam, o comportamento muda.

O olhar de cada entrevistado sobre a mesma experiência é único, pois depende do modo como cada um pensa e sente naquele determinado instante em que se recorda, depende do significado

de uma rede cognitiva e afetiva que se compõe por muitas outras representações envolvidas naquela experiência, tais como a importância que atribuem à participação, à idéia que têm sobre o conhecimento mínimo acerca de um tema, a noção de conselho, dentre outras. São questões subjetivas e que devem ser consideradas sempre dentro do seu contexto.

Contudo, o que se constata em uma leitura mais objetiva é que dentre os quatro entrevistados, três perceberam alguma dificuldade dos delegados quanto ao entendimento sobre a estrutura e o funcionamento de um conselho de política urbana.

Apesar disso, os quatro entrevistados concordaram que essa dificuldade não prejudicou o resultado final das diretrizes do Plano que tratam do Conselho da Cidade de Joinville. O relato a seguir permite uma melhor compreensão desse resultado:

Entrevistado B – O Conselho da Cidade foi um tema extremamente polêmico na nossa discussão pelo seguinte: nós entendemos que o Plano Diretor, é claro que ele tem a intenção de ajudar a resolver os problemas da saúde, ele tem a intenção de resolver os problemas da educação, mas as ações, as ferramentas que ele possui são de ordem físico-territorial. Os instrumentos urbanísticos que eu tenho são físico-territoriais. Essa grande dificuldade a gente tinha em expor para o grupo. Então o que aconteceu no nosso conselho? Um grupo insistia num conselho que tinha nove câmaras técnicas, uma câmara para a saúde, uma câmara para a educação... O que é muito complicado porque você já tem um Conselho de Educação, já tem um Conselho da Saúde, você vai ficar competindo com outros conselhos. Não é por aí.

Nós focamos o seguinte: é claro que o assunto da educação, da saúde, isso vai ser abordado no Conselho da Cidade, mas é aquilo, de que forma a distribuição física das escolas pode contribuir no processo da educação? Aí sim, vai estar lá que as escolas vão fazer o mapeamento para localizar as escolas, definir alguns pré-requisitos para a sua instalação, mas são questões físico-territoriais. Não cabe criar uma Câmara para isso, essa Câmara vai ficar ociosa 99% do tempo.

Agora eu preciso ter uma Câmara técnica que discuta a questão ambiental, a questão da mobilidade, do ambiente construído, da cidade em si. Nós imaginávamos inicialmente quatro Câmaras, podendo chegar a seis. E aí eu tenho o Conselho. O Conselho maior e as Câmaras técnicas embaixo. Na proposição, colocavam insistentemente nove Câmaras e cada Câmara com 15 membros. Eram no total umas 170 instituições, você não ia conseguir achar participante pra todo o Conselho. O Prefeito recebeu aquela discussão e fez alguns ajustes e encaminhou à Câmara (Municipal). Nós até encaminhamos as duas versões, a discutidas pelos delegados e a encaminhada pelo Prefeito, mostrando as diferenças.

A questão do Conselho foi um dos poucos itens que nós ajustamos. Nós reduzimos as Câmaras e depois acho que na Câmara sofreu mais alguns ajustes para que ele seja

realmente um conselho eficiente. Não adianta eu ter um grande conselho que não vai chegar a lugar algum. Então foi bem complicada a discussão do Conselho. Cabe ao Prefeito administrar a cidade, ele não pode encaminhar aquilo que ele acha que não seja bom para a cidade, então encaminhamos as duas versões para a Câmara e a Câmara, que tem os representantes do povo, fez a avaliação final.

Constata-se nesse relato que as dificuldades dos delegados percebidas pelos entrevistados estavam relacionadas a dois aspectos: ao entendimento do que era um Plano Diretor e das possibilidades desse instrumento de planejamento urbano; e ao pouco conhecimento sobre as questões práticas da estrutura e do funcionamento de um conselho de política urbana.

A primeira dificuldade foi apontada pelos entrevistados não só em relação às discussões sobre o Conselho da Cidade de Joinville, mas ao longo de todo o processo de revisão do Plano, conforme pode ser observado no item 4.3.1. A segunda dificuldade sugere que ao menos uma parte do grupo de delegados parecia não possuir uma visão prática do funcionamento de um conselho, o que conseqüentemente teve efeito na proposição de uma estrutura considerada inadequada na avaliação dos técnicos, do Prefeito e dos vereadores, e talvez até de uma parcela dos delegados.

Isso mostra que a necessidade de uma maior qualificação em termos de conhecimento realmente impõe seus limites à participação com caráter decisório. A Constituição Federal de 1888 designou ao Prefeito o dever de administrar a cidade e será ele o responsabilizado pelas ações administrativas municipais. Diante disso, ainda que o Prefeito garanta o poder de participar da administração municipal à população, ele tem a liberdade de não encaminhar uma decisão popular que, na percepção dele, não atenda às necessidades da cidade.

É indiscutível que essa liberdade, na verdade uma garantia constitucional do Prefeito, pode ser usada indevidamente. Por essa razão, o Direito em seus diversos ramos de atuação estabeleceu mecanismos de controle e de fiscalização para os atos da administração pública e de responsabilização para o administrador público, conforme as peculiaridades do caso concreto, a exemplo da ação civil pública e da ação direta de inconstitucionalidade.

Pretende-se com esses apontamentos fundamentar que não parece possível pensar uma partilha efetiva de poder enquanto não houver um avanço significativo na qualificação das decisões

populares. Ocorre é que, como se constatou no caso de Joinville, por vezes as pessoas não conseguem fazer uso do espaço conquistado, não conseguem sustentar com coerência as suas opiniões e não conseguem fazer escolhas com legitimidade, atendendo ao bem comum. Mudar esse sistema não depende apenas do Poder Público. Como se viu, não basta pensar em capacitar pessoas para decisões no momento em que essas decisões estão sendo tomadas; esse é um processo lento e precisa ser contínuo, até porque, em se tratando de Plano Diretor, obrigatoriamente a revisão participativa deverá ocorrer no mínimo a cada dez anos.

Fora isso, entra em pauta o modo como as pessoas e as instituições escolhem seus representantes. O sufrágio universal, o direito e o dever ao voto, é uma forma importantíssima de participação na administração pública, mas parece ficar em segundo plano nas discussões sobre o assunto, que costumam enfatizar muito mais o poder de decidir diretamente sobre as questões administrativas da esfera pública.

O Brasil está instituído em um modelo de democracia representativa, embora exista uma abertura cada vez maior para a democracia participativa. Na verdade, essas duas formas de democracia não são necessariamente excludentes, ao menos uma não substituirá a outra de uma forma tão abrupta. Talvez nem seja esse o melhor caminho. Por enquanto, o que se tem é a necessidade emergente de aprender a conciliar esses dois modelos, aprender a dosar as forças.

Existem representantes do povo nos cargos de prefeito, de vereadores e de vários tantos órgãos como, por exemplo, os conselhos. A diferença está na legitimidade conferida aos dois primeiros pelo voto universal, que em tese lhes atribui o grau de representatividade da maioria da população. Apesar do momento de descrédito na política nacional e da grave crise de legitimidade dos representantes políticos, proveniente dos inúmeros escândalos de corrupção e de ilicitudes eleitorais, é esse o sistema legal que se tem e seria possível usá-lo com muito mais ética, transparência e legitimidade. Esse processo de mudança passa pelo poder de decisão da população e não se pode deixar de discutir esse aspecto.

A estrutura do Estado brasileiro garante o poder de decisão aos representantes da população eleitos por sufrágio universal, mas garante o poder de escolher os representantes à população. A

democracia participativa apresenta argumentos sólidos para justificar a importância e a necessidade de ampliação do poder da população, por outro lado, se parte do enfraquecimento do sistema representativo ocorreu exatamente pela incapacidade das pessoas em usar o seu poder de decisão eleitoral, é possível que a população brasileira ainda não esteja plenamente preparada para assumir, em totalidade, diretamente as decisões da administração pública.

Por isso a relevância de se analisar a contribuição da participação popular para que se possa entender e acompanhar o desenvolvimento da cultura de participação, promovendo os mecanismos de aperfeiçoamento necessários. No caso de Joinville, os membros do Comitê Executivo consideraram a participação importante, assim como consideraram que ela ajuda no processo de elaboração de um Plano Diretor.

É necessário pensar, no entanto, sobre a pertinência das contribuições da população. Em relação às diretrizes do Plano Diretor de Joinville referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, não houve destaque pelos entrevistados para nenhuma contribuição textual que tenha sido feita pelos delegados. Contudo, do ponto de vista dos interesses gerais da cidade e da população, a participação levantou uma sinalização importante.

Entrevistado B – É interessante essa colocação das diretrizes dos delegados porque ela trouxe, na verdade, o anseio da comunidade em ver discutidas questões fundamentais como a saúde e a educação. O surgimento das Câmaras (temáticas) ali é porque em algum momento a sociedade gritou: “olha, no conselho municipal de saúde ou no conselho municipal de educação nós não estamos conseguindo discutir tudo o que gostaríamos?”. E aí acho que chegou pra gente essa sinalização, mas nós não podíamos aceitar a criação dessas Câmaras na tentativa de reparar esses problemas.

A literatura indica que essa sinalização demonstra a necessidade de articulação entre os conselhos. Teixeira (2000, p. 111) argumenta que essa articulação precisa ocorrer em quatro níveis:

Como são órgão que deliberam sobre políticas setoriais, o cuidado maior deve ser em não acentuar a fragmentação característica da atual estratégia neoliberal. Desta forma, torna-se imperiosa a articulação dos conselhos. Podemos conceber essa articulação em quatro níveis. Primeiro, dos diferentes conselhos entre si, não só para a troca de experiências como para a formulação de propostas conjuntas e análise das interfaces existentes nas ações. [...].

Um segundo nível de articulação se daria entre os conselheiros, principalmente entre os representantes da sociedade civil. Serviria para formar consensos sobre as posições a serem tomadas nos Conselhos e reforçar argumentos e alianças. [...].

Outro nível de articulação do Conselho seria com as entidades representadas, principalmente com suas bases sociais, para definir pautas, coletar demandas, discutir propostas e prestar contas e informar.

Finalmente, haveria a articulação do Conselho com a sociedade como um todo, com os simples cidadãos, através de meios de comunicação de massa, ações coletivas de expressão e mobilização capazes de publicizar as decisões e agendas.

É fundamental que se adotem esses cuidados de articulação como medida para evitar que o futuro Conselho da Cidade de Joinville apresente problemas semelhantes aos apontados pela população em relação ao Conselho da Saúde e da Educação. Além disso, a articulação entre os conselhos favorecerá o desenvolvimento das políticas de forma integrada e promoverá um melhor desempenho nos conselhos de cada setor. Essa é uma maneira de reparar ao menos em parte as deficiências dos conselhos no município.

Essa contribuição da população acerca da importância de se articular as políticas, apesar de ter sido manifesta por meio de uma proposta inadequada, foi compreendida e contemplada pelo Comitê Executivo no texto da Lei do Plano Diretor. Ficou estabelecido nas atribuições que competem ao Conselho da Cidade de Joinville o dever de “zelar pela integração das políticas setoriais em consonância com as diretrizes do Plano Diretor” (Lei Complementar n. 261, 28/02/2008, que instituiu o Plano Diretor de Joinville, art. 86, VI).

Em relação à articulação entre os membros da sociedade civil, dependerá do interesse, da capacidade e da organização dos integrantes do Conselho, pois não caberia estabelecer tal procedimento na legislação. Já a articulação entre o Conselho e as bases representadas foi contemplada com a instalação das Câmaras Comunitárias Setoriais, que indicarão os membros para compor o Conselho e funcionarão de modo favorecer a manutenção do vínculo entre as entidades e os representantes.

Por fim, não foram estabelecidos mecanismos de articulação direta do Conselho com a sociedade civil nas diretrizes do Plano referentes ao Conselho, ou seja, não foram determinadas atribuições

de divulgação, de comunicação direta com a população no que se refere à atuação dos conselheiros nas competências do Conselho.

Entretanto, ficou determinado que o Sistema de Informações Municipais tem por objetivo “propiciar indicadores de desempenho que permitam um processo de avaliação contínua da aplicação do Plano Diretor” (Lei Complementar n. 261, Joinville, art. 137, II). Assim, sendo o Conselho da Cidade de Joinville um instrumento integrante do Plano Diretor, pode-se considerar que o órgão colegiado estará sujeito à avaliação contínua por meio desses indicadores.

Categoria II - Percepções do Comitê Executivo sobre a Participação Popular nas Diretrizes do Plano Diretor que se Referem ao Conselho da Cidade de Joinville	
Tópicos	Resumo da Análise das Narrativas
Envolvimento dos delegados	<ul style="list-style-type: none"> - Houve interesse e participação - Constatou-se a falta de conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento de um conselho de desenvolvimento urbano por parte de parte dos delegados - Conflitos na partilha de poder
Relevância das contribuições dos delegados	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram mencionadas contribuições diretas para a redação do texto da lei - Sinalização da necessidade de articulação entre conselhos e das deficiências encontradas nos demais conselhos municipais

Quadro 03 – Categoria II

5.2.3 Percepções dos Membros do Comitê Executivo sobre as Diretrizes do Plano Diretor que se Referem ao Conselho da Cidade de Joinville

Este item tem por objetivo apresentar e analisar as percepções dos entrevistados quanto às diretrizes expostas no texto do Plano Diretor que se referem especificamente ao Conselho da Cidade de Joinville. Pretende-se compreender qual o entendimento desses membros do Comitê Executivo sobre as competências que foram atribuídas ou não ao Conselho e sobre a estrutura que foi definida para a composição desse órgão de participação. Para tanto, serão discutidos os conceitos de paridade, deliberação e fiscalização, bem como as expectativas acerca do

funcionamento do futuro Conselho da Cidade de Joinville a partir da estrutura que foi estabelecida pelo Plano Diretor.

Primeiramente cabe apresentar que todos os entrevistados consideraram que os dispositivos do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville atendem às diretrizes de um conselho de gestão de políticas públicas e estão de acordo com os preceitos da participação popular.

Entrevistado A – Acredito que sim. A gente tem o Plano, mas virão as leis complementares, então, quando ele for regulamentado, afina-se, amplia-se. Eu acho que o Conselho é importante. O Conselho, as suas Câmaras, porque, por exemplo, um empreendimento grande que vá se fazer no espaço da cidade, tem que ter a opinião da cidade. Não devia passar só por aqui. Eu acho que isso é democrático. A aprovação de uma lei, a questão do patrimônio histórico, que é tão polêmica, tem que haver um conselho.

Ele foi bastante discutido até chegar aí. Acho que ele corresponde de forma justa à gestão. Acho que nada é fechado, hoje é uma garantia para que a gente faça funcionar, porque o conselho de urbanismo não está funcionando mais, então não é só uma garantia, mas é obrigatório.

Entrevistado B – Com os ajustes (para reduzir o número de Câmaras e de participantes), acredito que ele vá ter um bom resultado.

Entrevistado C – Acredito que sim, porque ele é bem democrático, a composição dele é bem democrática. Ele está organizado em Câmaras setoriais para que haja uma discussão mais em relação à participação de especialistas das diversas áreas e dessas Câmaras irão os representantes para o Conselho. Então ele é um Conselho democrático, paritário, nós achamos que vai enriquecer bastante o trabalho.

Entrevistado D – Eu penso que foi um começo. Não posso dizer que atende totalmente porque nunca a gente atinge essa totalidade. É um trabalho continuado.

Destaca-se nos relatos acima o enfoque para a ideia de continuidade de processo, no entendimento de que as diretrizes traçadas devem ser consideradas como ponto de partida para a instalação do Conselho e não como um trabalho fechado, sem possibilidade para mudanças. Ademais, ressaltou-se que o Plano encontra-se em fase de implementação e que isso inclui a elaboração das leis complementares para a regulamentação do detalhamento dos temas tratados nas diretrizes, dentre as quais esta a Lei Complementar de Democratização da Gestão Urbana, que aguarda aprovação da Câmara Municipal.

Os entrevistados consideraram que as intensas discussões ocorridas durante a elaboração das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade fizeram com que o resultado do processo fosse democrático, ainda que tenham ocorrido modificações posteriores no texto final. Como analisado no item anterior, essas modificações foram feitas em relação ao número de Câmaras Comunitárias Setoriais, ao número de componentes do Conselho e ao poder de deliberação que havia sido atribuído ao Conselho. Essas mudanças foram indicadas e aprovadas pela Câmara Municipal, pois tecnicamente foi considerado que a proposta inicial, feita pelos delegados, inviabilizaria o funcionamento do Conselho e desrespeitaria a autonomia de outros órgãos em suas respectivas áreas de atuação.

A questão da paridade foi apontada como um indicador de que a estrutura do Conselho da Cidade de Joinville é democrática. Por paridade, os entrevistados relataram os seguintes entendimentos:

Entrevistado A – Acredito que é a composição equiparada em termos de quantidade de membros da sociedade civil e do Poder Público. Acho que ajusta, mas, por exemplo, tem cidades em que a participação da sociedade é maior, se não me engano em Jaraguá, onde só 1/3 é do Poder Público. Talvez um dia a legislação até mude...

Entrevistado B – É muito difícil falar da paridade porque a paridade depende do que vc... Hoje a gente tem muito aquilo: paridade parece que é Poder Público e sociedade civil. E às vezes você coloca temas em discussão que a paridade ela pode... Você tem um grupo de pessoas que tenham uma visão mais preservacionista e outras que tenham uma visão mais conservacionista e aí você cria uma outra paridade. Então eu acho que aí você vai ter que trabalhar, mas nesse momento nós decidimos trabalhar com uma composição numérica, em que se restringiu essa paridade.

Entrevistado C – Paridade no nosso entendimento é o número de pessoas do Poder Público e da sociedade civil. Ficou restrito a uma composição numérica, ao número de componentes.

Entrevistado D – Nessa parte eu não atuei muito. Isso foi com a T. Pergunta pra ela. Nem lembro.

Com exceção ao entrevistado D, que não apresentou opinião formada à respeito, os demais entrevistados relataram que a composição da estrutura dos componentes do Conselho foi baseada em um critério numérico equiparado entre Poder Público e sociedade civil. Os entrevistados A e C afirmaram ser esse o seu entendimento por paridade, enquanto que o entrevistado B expôs uma noção mais ampla, exemplificando com uma situação de disparidade de visões entre membros de um grupo, independentemente se representantes da sociedade civil ou do Poder Público.

O Entrevistado B, embora tenha manifestado esse entendimento mais amplo acerca da paridade, esclareceu que houve a restrição ao critério numérico devido à necessidade de objetividade que a norma jurídica exige.

Autores como Gohn (2000) defendem na revisão de literatura que existem muitas disparidades nos Conselhos, não apenas em relação à questão numérica, mas quanto aos horários de expediente, ao acesso à informação e à capacitação técnica.

Essas disparidades, embora não tenham sido mencionadas pelos entrevistados, foram consideradas na redação do Plano Diretor, com exceção para a periodicidade das reuniões, que deverá ser regulamentada após a composição do Conselho da Cidade de Joinville, a partir da elaboração do regimento interno (Lei Complementar nº 261, 28/02/2008, que instituiu o Plano Diretor de Joinville, art. 86, XII, b).

O acesso à informação foi garantido em condição de igualdade com a disposição do Sistema de Informações Municipais (Lei Complementar nº 261, 28/02/2008, que instituiu o Plano Diretor de Joinville, art. 137), atendendo à determinação do Estatuto da Cidade. Com a implementação do Sistema de Informações, qualquer munícipe terá acesso às informações para a gestão e planejamento do município, a avaliação e implementação das políticas urbana e rural, aos indicadores de desempenho para a avaliação do desenvolvimento municipal e da aplicação do Plano Diretor, bem como aos dados e indicadores dos diversos setores para os quais o Plano Diretor estabeleceu diretrizes.

No que tange à qualificação dos participantes, não houve dispositivos que garantissem a capacitação para a participação. Entretanto, como os membros do Conselho da Cidade de Joinville serão indicados pelas Câmaras Comunitárias Setoriais, existe uma expectativa de que sejam indicadas pessoas dotadas de saber especializado.

Embora a composição das Câmaras Comunitárias Setoriais não tenha sido definida no Plano Diretor, considerando-se a proposta de um Plano de diretrizes, ficou registrado que o

detalhamento deverá constar em regulamentação específica. Pelo que se pôde apreender das entrevistas, a intenção dos membros do Comitê Executivo é de que essas Câmaras sejam compostas por representantes de diversas entidades do município, de acordo com cada setor de atuação. Esse entendimento explica a noção apresentada pelos entrevistados de que os participantes do Conselho serão especialistas nos temas de cada Câmara Setorial, conforme os depoimentos abaixo:

Entrevistado B – A Câmara (Setorial) é fundamental porque é onde você tem o conhecimento mais específico, é onde você consegue se aprofundar no tema e aí vem de uma experiência que a gente tinha nesse nosso conselho de um tempo atrás. Olha, duas Câmaras trabalharam exaustivamente durante a análise da Lei do Uso do Solo. E na Câmara você tem o técnico, que busca mais pessoas que entendem do assunto para ajudar naquela discussão, a Câmara é fundamental. Ela busca municiar o Conselho com informações para que o Conselho decida. Quem acaba decidindo é o Conselho, nessa estrutura que nós montamos.

Entrevistado C – A Câmara temática (ou Setorial) vai funcionar como uma possibilidade das pessoas que são mais ligadas... das pessoas que tem um conhecimento mais técnico, da possibilidade de fazer suas proposições e levar os seus conhecimentos para o Conselho, ela é uma Câmara de especialistas mesmo.

Não existe a exigência de um conhecimento especializado, as pessoas podem se habilitar. É que normalmente as pessoas que se credenciam para participar, como as Câmaras são distribuídas em temas, normalmente elas se credenciam em algum tema que elas dominam. Então se a pessoa entende mais de transporte, ela normalmente vai participar daquela área, mas não é obrigatório que tenha conhecimento ou que seja técnico. Só que normalmente ela já conhece...

Constata-se nessa situação o predomínio da noção sobre o funcionamento das Câmaras do extinto Conselho de Habitação e Urbanismo, que permaneceu e influenciou a representação social dos entrevistados sobre as futuras Câmaras Setoriais. Com base em uma experiência passada, foram ativados esquemas mentais sobre a participação nas Câmaras e essas representações foram tão presentes que, ao ouvir os relatos dos entrevistados, parecia haver alguma determinação de que as Câmaras Setoriais seriam compostas por especialistas, quando na verdade essa é apenas uma possibilidade, uma suposição baseada em representações sociais.

Talvez essas suposições venham a se confirmar na indicação dos conselheiros e na composição das Câmaras, mas talvez não. O antigo conselho deixou de atuar há mais de dez anos. É difícil

prever com muita segurança qual será a postura da sociedade civil e do próprio Poder Público nesse novo processo. Por isso, é importante estar atento para a necessidade de capacitação.

O fato é que, conforme apresentado no item 4.3.1, a capacitação parece ter um papel determinante na possibilidade de se promover a partilha efetiva de poder, principalmente porque as discussões acerca do poder de decisão dos conselhos ainda são bastantes polêmicas – e não foi diferente no caso de Joinville.

O poder de decidir, ou de deliberar, é um tema que envolve muitos complicadores como, por exemplo, impedimentos jurídicos, disputa de interesses e delimitações de poder, sem contar as dúvidas e a insegurança que acompanham esses obstáculos. Para entender o papel da deliberação nas diretrizes do Plano que se referem ao Conselho da Cidade de Joinville, serão expostas a seguir as percepções dos membros do Comitê Executivo sobre a questão.

Entrevistado A – Eu não vejo problema (no fato do Conselho da Cidade não possuir competências deliberativas). Tem cidades em que ele não delibera, ele é só para consulta, ele não decide. Só haveria problema se ele não fosse paritário, porque daí... eu acho que tem que ter equilíbrio.

Entrevistado B – O Conselho não pode deliberar em algo tipo: “o número de pavimento passa de dezoito para doze”. Ele pode sugerir, ele não pode deliberar e exigir que o Prefeito encaminhe isso. Essas situações, aí havia um conflito muito grande de o Conselho tentar assumir, pessoas que estavam participando tentarem assumir para o Conselho a função de ser prefeito. O Prefeito é eleito por sufrágio universal, onde envolve todos os votantes do município. O Conselho não, são quarenta pessoas, às vezes dez pessoas numa Câmara Técnica (Setorial). Então eles não podem ter esse poder. Não tem a representatividade, a legitimidade.

A deliberação é muito em cima do Estatuto Interno do Conselho, do funcionamento do Conselho, porque quem responde depois é o Prefeito. Se você altera depois a Lei de Uso do Solo, como nós tivemos casos aqui em que foram alterados e o Ministério Público veio e moveu uma ação. Ele move a ação contra o Prefeito. Quem responde é o Prefeito. Então é muito complicado, o Conselho delibera e o Prefeito é que depois vai responder até com seus bens particulares. O próprio presidente do IPPUJ pode vir a responder. Não é justo. A deliberação que a gente entende está muito em cima do regimento interno, ele vai definir como agir. Agora as proposições que estão sendo feitas, colocadas para o Conselho debater, o Conselho apresenta a posição dele, o Prefeito segue se quiser.

É claro que o Prefeito, na grande maioria das vezes, vai acompanhar a decisão do Conselho e, mesmo quando não acompanhar, a ata fica registrada junto com a posição do Prefeito, como aconteceu no Plano Diretor. E aí a Câmara faça a interpretação que

achar melhor. Esse é o entendimento que a gente tem, extremamente polêmico na discussão. O próprio Conselho da Cidade em nível nacional, a deliberação dele é muito pequena, ele abre resoluções.

Entrevistado C – Essa é uma questão que ainda está em discussão, porque a lei está na Câmara de Vereadores e muitas pessoas, até alguns delegados, entendiam que o Conselho tinha que ser deliberativo em todas as atribuições. Na nossa opinião, o Conselho deve ser deliberativo em algumas questões, mas em outras só consultivo. Por quê? Porque na verdade as leis novas vão passar por uma análise do Conselho. Se o Conselho tiver o poder de rejeitar uma lei, por exemplo, nós entendemos que estaria tirando um trabalho que é da Câmara de Vereadores. Essa função de aprovar ou rejeitar leis, na nossa opinião, é uma função da Câmara de Vereadores, que tem ali pessoas que foram eleitas pela população de forma direta, então são essas pessoas que têm a tarefa de elaborar as leis, de aprovar ou rejeitar. No nosso entendimento, nessas questões o Conselho deve só analisar as leis e fazer até proposições, mas que ele deva ser só consultivo.

Em outras tarefas sim, entendemos que ele pode ser deliberativo, como na própria organização interna do Conselho, na sua composição, no próprio Estatuto, que o Conselho vai ter um Estatuto. Nessas tarefas entendemos que ele deva ser deliberativo, mas na tarefa de aprovação de leis e de análise, entendemos que ele deve ser um Conselho que apresente sugestões, propostas, mas não que aprova ou não uma lei. Isso é tarefa da Câmara. Que a população deva ter um caráter participativo, sim, de apresentar sugestões, mas que ela não tenha o poder de dizer que é assim que deva ser ou não. Essa tarefa eu acho que é do Executivo.

Entrevistado D – É uma coisa bem séria, por isso para mim o trabalho seria a questão da capacitação, a escolha do Conselho, com parâmetros bem consistentes. Aí acho que cada vez mais... então acho que deveria ter um peso. O Conselho da Cidade representa grupos, mas como te falei, se na participação as pessoas não estavam bem instrumentalizadas, não sei te dizer se esse Conselho vai estar apto dentro das necessidades e da competência, mas eu acredito que sim, espero que sim. Sendo bem representado, acho que sim, que tem que ter (poder de deliberar).

Nos trechos acima, destacam-se nas representações sociais dos entrevistados os temas: os modelos de conselho; a autonomia dos Poderes; a representatividade e a legitimidade; e o limite do poder de deliberação.

Identificou-se na revisão de literatura que existe hoje no Brasil um grande número de conselhos setoriais, em todos os níveis de governo e cada qual com as suas particularidades jurídicas, estruturais e de funcionamento. Alguns conselhos como o Conselho da Saúde, o da Assistência Social e o da Criança e do Adolescente tiveram previstas atribuições deliberativas em suas leis de criação, outros como o Conselho da Cidade (Nacional), não. Em Joinville, o modelo seguido foi o do Conselho da Cidade Nacional.

As atribuições de caráter deliberativo, quando presentes nos conselhos, não são e nem poderiam ser relacionadas às funções legislativas, visto que a Constituição Federal de 1888 garantiu a divisão e a autonomia dos Poderes. A tarefa de aprovar ou rejeitar leis, de fato, compete à Câmara Municipal, representada pelos vereadores, e é uma condição que deve ser respeitada.

No entanto, deve-se considerar que em relação ao Poder Executivo existe a possibilidade de delegação de poder. São inúmeras as atribuições do Poder Executivo e o Prefeito tem o poder de delegar alguns atos de sua competência, de acordo com o previsto pela Lei Orgânica Municipal, tendo em vista a inviabilidade de o Prefeito atuar, por si, em todas as funções administrativas de forma direta. Contudo, isso não significaria atribuir ao Conselho a tarefa de ser Prefeito.

É nesse sentido que a sugestão de Bucci (2002, p. 331) se sustenta, ao afirmar que há a possibilidade de que o Conselho seja dotado de poder para deliberar em relação a outras matérias que não estejam vedadas pela competência legislativa. A autora define que o Conselho pode ser atribuído “do poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subsequentes”.

Um exemplo poderia ser o poder de deliberar sobre o registro dos projetos e programas da política urbana que se pretende implementar no município. Nesse caso, o Executivo delegaria ao Conselho da Cidade de Joinville essa tarefa administrativa, mas a aprovação de determinada política pelo Conselho não obrigaria o Prefeito a executá-la; porém, qualquer política urbana que o Prefeito tenha interesse em implementar estará vinculada à anterior aprovação do Conselho da Cidade de Joinville.

Outro exemplo pode ser extraído das contribuições de Raichelis (2000, p. 41), ao descrever que “os recursos do orçamento e os fundos de financiamentos para as áreas da Assistência social, da Saúde e da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos Conselhos”.

Portanto, existem possibilidades para se ampliar o poder de deliberação dos conselhos, principalmente no campo das políticas públicas. Entretanto, realmente não se pode exigir que um conselho delibere sobre todas as questões da sua esfera setorial. Aliás, autores como Raichelis (2000) ressaltam que essa grande expectativa em cima dos conselhos, até pela conquista que eles representam, acaba muitas vezes por reduzir a importância de outras formas de participação, tais como os fóruns mais amplos para a discussão das questões públicas, que são espaços não institucionais, independentes e que permitem uma participação social ampliada.

Os Conselhos são evidentemente um relevante instrumento de participação, mas é necessário reconhecer que existem limites para a sua atuação, é necessário definir uma identidade para os conselhos, entender o seu papel. Na atual estrutura de Estado brasileira, a autonomia dos Poderes é garantida, o que esbarra em muitos dos anseios que se poderia ter em relação aos conselhos, mas isso não significa dizer que nada pode ser feito em relação à administração municipal.

Quando existem questões de interesse público, “o direito reconhece e tutela certos fins a serem atingidos, impondo a obrigatoriedade de sua realização” (FILHO, 2008, p. 33). Isso quer dizer que, no caso de a importância desses fins se referirem ao âmbito público, o Estado é atribuído pelo direito a obtê-los e realizá-los, mas, de acordo com Filho (2008), deve ficar claro que isso não significa condicioná-los ao interesse e à conveniência pessoal do governante. Em outras palavras, o interesse público deve estar acima do interesse do governante.

Assim, diante de uma infração administrativa, seja por ato indevido ou por omissão do Prefeito, não depende apenas do Conselho tomar as medidas cabíveis. Existem mecanismos jurídicos para que o próprio cidadão exerça o controle das atividades administrativas que se propõem a realizar essas finalidades protegidas, tais como o direito à informação e à petição, a ação popular, a fiscalização das contas municipais, dentre outros. Fora isso, os cidadãos podem denunciar ao Ministério Público, que poderá mover uma ação civil pública contra o Prefeito, de acordo com o caso, por exemplo.

Marçal Filho (2008) resalta que o direito de submeter as atividades administrativas aos instrumentos de controle não extingue a autonomia do Executivo, mas sim garante à sociedade o

respeito à democracia e aos direitos fundamentais por aqueles a quem foram investidas as competências estatais, impedindo que atuem de forma arbitrária.

Essas exposições refletem a relevância da articulação do Conselho com a sociedade, porque é por meio da mobilização social que as propostas do Conselho ganham força e podem exercer maior pressão sobre o Prefeito. A prática dos conselhos tem mostrado que o poder desses órgãos está principalmente na capacidade de envolver a população na luta pelos interesses sociais e não apenas na atribuição legal de deliberar sobre determinados aspectos, que muitas vezes não é respeitada pelo chefe do Executivo¹⁵.

Quando a sociedade reconhece o Conselho como representante dos seus interesses, passa a legitimá-lo nas ações que faz em seu nome. Elenaldo Teixeira (2000, p. 94) explica que “não podemos encarar a deliberação como uma questão formal. Ela depende de um conjunto de forças e, se não temos a pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza”. O autor considera que a legitimidade, que nessas condições ele denomina de legitimidade substantiva, é fruto da vinculação entre a sociedade, por meio das entidades representadas, e os conselheiros, considerando o dever de interlocução entre eles. Essa comunicação permite a ampliação da representatividade.

Portanto, no caso de Joinville, embora no entendimento do Comitê Executivo o poder de deliberar deva ser restrito às decisões internas do Conselho da Cidade de Joinville, nota-se com base na literatura pesquisada que existem possibilidades para ampliar esse limite de deliberação, especialmente no que se trata de políticas públicas, sem que isso represente um risco ao Prefeito nem tampouco desrespeite a autonomia constitucional dos Poderes.

Por fim, as atribuições de controle foram contempladas nas diretrizes do Plano sobre o Conselho da Cidade de Joinville em uma perspectiva de monitoramento. A palavra “controlar”, por vezes imposta na literatura pelo caráter de fiscalização, foi substituída nas atribuições do Conselho da Cidade de Joinville por “acompanhar e avaliar” (art. 86).

¹⁵ Ver Carvalho e Teixeira (2000).

Entrevistado B – me preocupa muito o fiscalizar. Fiscalizar? Acaba que você não consegue realizar esse controle, você imputa uma responsabilidade a alguns conselheiros e não cabe a eles essa função de fiscalizar, de punir. Você vem com a fiscalização e logo em seguida você tem que vir com a punição. Eu não vejo que esse Conselho tenha essa função.

No Plano Diretor nós trabalhamos com indicadores. Para cada grupo de diretrizes nós vamos ter indicadores para medir isso. Se depois de tudo o meu indicador mostrou algo de negativo, eu vou ter que olhar o meu conjunto de leis porque alguma coisa está errada. E a função fiscalizadora do Conselho é essa. Eu tiraria a fiscalização, é mais um monitoramento, um acompanhamento. Esse é o trabalho do Conselho. Não posso ter um Conselho que, ah, se tem uma construção irregular o Conselho vai ter uma ação fiscalizadora, depois punitiva e depois ainda ser cobrado por isso, às vezes até pelo próprio Ministério Público, porque o Conselho não teve uma ação, quando ele não tem ferramentas pra ter essa ação. Não cabe a ele, ele não tem instrumentos para isso e eu acho extremamente preocupante jogar sobre os Conselheiros uma responsabilidade que eles não vão ter como cumprir.

Entrevistado C – Fiscalização... Ele acompanha, na verdade. Ele vai acompanhar as ações do Executivo e vai propor medidas e ações. O papel de fiscalização do Poder Executivo é da Câmara de Vereadores, não é do Conselho. Entendemos que deva ser da Câmara. O acompanhamento é normal, o Conselho acompanha, propõe, pode fazer sugestões, críticas, ele não deixa de ser um fiscalizador, só que o papel de fiscalização mesmo, de aprovar ou rejeitar conta, é um papel da Câmara de Vereadores, que é a mesma questão das leis.

Em relação a esse fator, as representações sociais dos entrevistados denotam os seguintes temas: a fiscalização e a obrigatoriedade de punir; ausência de ferramentas; definição de papéis e autonomia dos Poderes. Note-se que temas possuem um aspecto de fundo em comum: a responsabilidade.

A vinculação entre fiscalizar e punir é interessante porque ela não ocorre dessa forma direta. Quando um órgão como um conselho fiscaliza e detecta alguma irregularidade, não cabe a ele a competência de punir. Ele pode, por exemplo, encaminhar as irregularidades e ilegalidades para a Câmara Municipal; notificar o Executivo, solicitando informações e/ou recomendando a resolução do problema (desde que previsto na lei que regulamenta as atribuições do Conselho); denunciar ao Tribunal de Contas; e Representar ao Ministério Público.

É claro que os Conselhos não possuem instrumentos jurídicos que lhes permitam aplicar uma pena, uma punição. Porém, como se vê, para dar o devido encaminhamento diante da constatação

de irregularidades administrativas e ilegalidades o Conselho possui sim ferramentas e deve usá-las.

O papel do Conselho não é o de fiscal de obras, mas o de fiscal de políticas. Isso passa pela análise dos projetos, dos programas, dos orçamentos, da implementação das políticas, da aplicação orçamentária. A observação da questão orçamentária, inclusive, não foi contemplada nas atribuições do Conselho da Cidade de Joinville e seria importante que as discussões dos conselheiros envolvessem esse tópico.

Isso não significa que o Conselho da Cidade de Joinville irá atribuir a si uma função da Câmara Municipal. À Câmara compete o **dever** de fiscalizar o Executivo, mas não exclui o cidadão do **poder** de fazê-lo. É uma garantia constitucional. O texto da lei parte da “concepção de que todo e qualquer cidadão é investido do dever-poder de participar do processo de fiscalização da regularidade dos atos administrativos” (FILHO, 2008, p. 926).

É nesse sentido que Marçal Filho (2008, p. 880) considera a democracia como “a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder”, analisando que os institutos nos quais estão previstos mecanismos para a participação popular são uma forma eficiente de resolver a questão da promoção dos direitos fundamentais na atividade administrativa.

Os conselheiros assumem com a sociedade um compromisso de representação. Não há como assumir esse compromisso sem assumir a responsabilidade de promover os interesses dos representados. Portanto, a responsabilidade é inerente à função e o Conselho deve ser submetido ao controle social e deve ser cobrado para que cumpra as suas atribuições.

Categoria III - Percepções dos Membros do Comitê Executivo sobre as Diretrizes do Plano Diretor que se Referem ao Conselho da Cidade de Joinville	
Tópicos	Resumo da Análise das Narrativas
Redação final das diretrizes do Plano acerca do Conselho da Cidade de Joinville	- Satisfação com o resultado final, mediante os ajustes feitos pelo Executivo e pela Câmara Municipal

	- Ideia de continuidade do processo, visando a melhorias
Papel e Estrutura do Conselho da Cidade de Joinville	- Conflitos entre delegados e Comitê Executivo quanto ao papel deliberativo e à estrutura do Conselho (número de membros e de câmaras setoriais) - Expectativa de composição de câmaras setoriais tecnicamente qualificadas
Concepções sobre a Paridade no Conselho da Cidade de Joinville	- Restrito à equiparação de membros da sociedade civil e do Poder Público na composição do Conselho
Concepções sobre a Deliberação no Conselho da Cidade de Joinville	- Ideia de conflito quanto à autonomia constitucional dos Poderes Executivo e Legislativo - Concepção de deliberação favorável apenas para assuntos internos do Conselho - Excesso de responsabilidade para os conselheiros - Necessidade de maior conhecimento por parte dos conselheiros - Pouca representatividade e legitimidade para deliberar sobre as questões da cidade
Concepções sobre a Fiscalização no Conselho da Cidade de Joinville	- Substituído por “acompanhar e avaliar” - Concepção de que o poder de fiscalizar o Executivo compete exclusivamente à Câmara Municipal - Pareamento entre fiscalizar e punir - Falta de ferramentas para o Conselho exercer essa tarefa

Quadro 04 – Categoria III

CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivo analisar as representações sociais do Comitê Executivo responsável pela condução da revisão do Plano Diretor de Joinville sobre a participação popular na elaboração das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, com a finalidade de compreender o desenvolvimento desse processo e de identificar as principais dificuldades e possibilidades quanto ao envolvimento da sociedade civil na gestão da política urbana local.

Considerou-se a construção histórica da participação popular no Brasil como fonte de exploração da trajetória percorrida pela sociedade civil na luta pelos espaços e garantias jurídicas de participação na administração pública, desde a década de 1950 até a atualidade, com ênfase para os avanços decorrentes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre esses avanços, destacou-se o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, reservando à população amplo direito de participação na gestão do planejamento urbano.

O Estatuto da Cidade designou uma série de instrumentos que podem ser aplicados na política urbana municipal e determinou aos municípios a elaboração ou a revisão do Plano Diretor, condicionada à participação da comunidade. Determinou também a criação de órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis de governo como canal permanente de participação.

Nesse contexto, Joinville iniciou a revisão do Plano Diretor¹⁶ em 2005 e a lei que regulamentou a redação final desse instrumento foi aprovada em 28 de fevereiro de 2008, contendo as diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade e as diretrizes gerais para a gestão democrática da cidade. No capítulo que trata da democratização do planejamento, encontram-se as diretrizes referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, indicado como o órgão colegiado de política urbana do município.

¹⁶ Datado de 1973

A revisão do Plano foi conduzida pelo Poder Executivo municipal, representado pelo IPPUJ, por meio da estruturação de um Comitê Executivo formado por profissionais especializados do serviço público municipal, de um conselho gestor e de grupos temáticos. O Comitê Executivo foi o responsável pelo planejamento e pela execução do processo de revisão do Plano e a análise das representações sociais dos membros desse comitê sobre a participação popular na elaboração das diretrizes referentes ao Conselho da Cidade de Joinville foi feita a partir de dados coletados em entrevistas com os componentes da equipe.

Constatou-se a partir da descrição do processo de revisão do Plano Diretor que o planejamento e a execução da tarefa ocorreram em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade e com as recomendações do Ministério das Cidades, o que confere validade ao modelo aplicado. O reconhecimento da validade do modelo foi também identificado nas percepções dos entrevistados.

Os aspectos facilitadores do processo apontados pela equipe foram: o momento nacional propício, visto que um grande número de municípios brasileiros estava envolvido com essa atividade; o planejamento estratégico preexistente e a legislação urbanística em vigor, que já indicavam a preocupação local com o planejamento urbano; a organização da sociedade civil, revelada pela existência de uma rede de entidades com interesses e finalidades diversas, formadas ao longo da história da cidade; a disponibilidade da população para participar, que desmistificou a imagem de resignação e apatia da população local diante dos problemas sociais; e a ampla divulgação dos trabalhos, que foi um dos grandes investimentos da equipe como estratégia para despertar o interesse das pessoas, garantir a transparência e a ética nas ações e capacitar a comunidade para entender e discutir o Plano Diretor.

As principais dificuldades identificadas foram: a utilização de um questionário aberto, que consumiu muito tempo para a tabulação; o número reduzido de profissionais para conduzir o processo, ocasionando desgaste para os membros da equipe; a necessidade de maior capacitação para os técnicos e para a população, devido ao caráter inovador da experiência; os conflitos na definição de papéis entre a sociedade civil e o Poder Executivo, frutos da difícil arte de partilhar o poder e da falta de conhecimento dos participantes sobre as questões que estavam sendo

discutidas; o desequilíbrio quanto ao conhecimento entre os participantes, que por vezes sujeitou uma parcela do grupo aos interesses particulares de determinados representantes da própria sociedade civil; e o curto prazo para a conclusão do projeto de lei, que foi iniciado tardiamente por desinteresse e inabilidade da gestão anterior.

Não houve participação direta do Poder Público no processo e esse distanciamento foi considerado positivo por todos os entrevistados, ainda que o Ministério das Cidades tenha orientado maior participação e envolvimento direto dos vereadores como recurso para dar melhor redação à lei e para evitar alterações posteriores significativas. Evidente que essa medida estava condicionada ao interesse do Poder Legislativo municipal, mas seria interessante que houvesse um aprofundamento da discussão acerca dos prós e contras dessa participação para as futuras revisões.

Quanto à participação direta do Poder Judiciário e do Ministério Público, a orientação do Ministério das Cidades enfrenta impedimentos e, portanto, sugere-se como alternativa a presença da Procuradoria do município, que igualmente contribuiria para a redação do projeto de lei, garantiria o respeito à legislação em vigor e evitaria as pendências judiciais posteriores.

De modo geral, as orientações do Ministério das Cidades foram consideradas pertinentes pelos entrevistados, porém tardias em relação às necessidades daquele momento. Para as próximas revisões, as equipes e os participantes possuem à disposição muito mais indicações e materiais de referência.

No que se refere ao conceito de participação, identificou-se uma percepção ampla e complexa que destaca as ideias de: transparência nas ações e questões de interesse público; construção coletiva; envolvimento da população; comprometimento entre o Poder Público municipal e a sociedade civil com os resultados alcançados e com os acordos estabelecidos; liberdade de posicionamento; e manutenção de um canal eficiente de comunicação para melhor compreender o que as pessoas querem.

Na percepção dos entrevistados, para a construção de uma gestão participativa democrática é fundamental que o processo seja sempre conduzido de forma eticamente correta, com a publicização das informações e o cuidado para não usar indevidamente a população apenas para legitimar o interesse de determinadas pessoas ou grupos que não estejam em consonância com as necessidades da cidade.

Uma das maneiras de garantir a defesa dos interesses da cidade é buscar a representatividade nos processos de participação, oportunizando espaços a todos os segmentos da sociedade. Os entrevistados consideraram satisfatória a representatividade na revisão do Plano Diretor devido à diversidade de recursos utilizados em cada etapa do processo, tais como o questionário, as reuniões comunitárias e as reuniões com o segmento sócio-econômico. A ressalva foi em relação à escolha dos delegados, pois no entendimento do Comitê Executivo houve má fé por parte de algumas entidades, que manipularam pessoas para obter o direito à voz e a voto nas diretrizes do Plano. Reconheceram, portanto, que o procedimento de eleição dos delegados deverá ser revisto e modificado para as próximas revisões.

Na opinião dos entrevistados, os delegados eleitos demonstraram envolvimento, disponibilidade e vontade de contribuir nas reuniões acerca das diretrizes referentes ao Conselho, entretanto, muitos não possuíam ou não expressaram conhecimento suficiente sobre o tema. Essa situação gerou tensão e disputa de poder entre o Comitê Executivo e os representantes da sociedade civil, considerando-se tecnicamente que a pretensão de alguns delegados em relação às diretrizes referentes ao Conselho era incoerente e resultaria em problemas para a estruturação e o funcionamento do órgão colegiado. Em consequência, foram feitas alterações necessárias pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Esse fato exemplifica a importância da qualificação da sociedade civil para que se possa conquistar uma partilha efetiva de poder. Na visão do Comitê Executivo, muitos dos representantes não aproveitaram devidamente a oportunidade de contribuir com a cidade em virtude de falta de conhecimento; já outros adotaram uma postura oposicionista ao governo, à prefeitura, ao IPPUJ, ao Comitê Executivo, enfim, preocuparam-se mais com os interesses particulares do que com o desenvolvimento do município e as necessidades da população.

De todo modo, constatou-se a importância de se preparar a população joinvilense para a participação. Sugere-se que essa preparação deva começar pelo fortalecimento do capital social, do sentimento de pertença à cidade, à comunidade local, e seguir pela capacitação das pessoas acerca do funcionamento da administração pública e das diversas áreas de interesse da cidade. Ressalta-se que esse processo deve ocorrer tanto por parte do Poder Público municipal – por meio de políticas públicas específicas, de transparência na gestão, de valorização da participação democrática – quanto por parte da própria sociedade civil, que deve estabelecer uma rede de comunicação e de parcerias para desenvolver projetos com esse propósito. Aliás, se a reivindicação dos espaços de participação vem há anos sendo movida pela sociedade civil, conseqüentemente esta deve assumir em algum grau a responsabilidade em qualificar os cidadãos para fazer uso desses espaços.

No que tange à gestão urbana, o envolvimento da população deverá ocorrer permanentemente. O Estatuto da Cidade garantiu essa possibilidade para que as pessoas possam fiscalizar a implementação do Plano Diretor e essa será uma possibilidade para promover a capacitação continuada sobre a política urbana, medida que poderá favorecer a atuação da comunidade nas próximas revisões do Plano.

Apesar de nenhuma contribuição textual dos delegados ter sido apontada ou destacada pelo Comitê Executivo como relevante e inovadora para a redação legal das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, dois aspectos pertinentes foram apontados: a sinalização da necessidade de articulação entre os conselhos setoriais e a deficiência dos conselhos de saúde e de educação.

Essas constatações indicam o grande valor de se pensar o Conselho da Cidade de Joinville também como um órgão articulador de políticas setoriais e de encaminhamento para as diferentes áreas da administração pública, favorecendo o desenvolvimento dos demais conselhos e contribuindo para a resolução das questões da cidade.

Deve-se atentar ainda para os mecanismos de articulação direta entre o órgão colegiado e a população nas diretrizes do Plano. Atribuir ao Conselho a tarefa de comunicar suas ações à população garante visibilidade e promove maior legitimidade e representatividade às proposições e às decisões desse órgão, bem como permite à sociedade exercer controle e fiscalizar os atos dos conselheiros. Essa comunicação poderá ser feita a partir do Sistema de Informações, considerando-se o Conselho como parte da aplicação do Plano Diretor.

Os entrevistados relataram satisfação em relação ao texto final das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, aprovado após as alterações feitas pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais quanto às atribuições deliberativas, ao número de integrantes e ao número de câmaras setoriais. Entretanto, reconheceram que as diretrizes estabelecidas no Plano representam apenas o começo do processo de construção desse canal de participação.

Não foram atribuídas ao Conselho competências deliberativas¹⁷, em decorrência do entendimento do Comitê Executivo, do Poder Executivo e do Poder Legislativo de que essa atribuição desrespeitaria a autonomia constitucional dos Poderes. Entretanto, existem no país exemplos como o Conselho da Saúde e o Conselho da Criança e do Adolescente que possuem a competência de deliberar em algumas de suas atribuições, principalmente naquelas que se referem às políticas públicas de atendimento e às questões orçamentárias. Significa, portanto, que existem alternativas para ampliar o poder de deliberação do Conselho da Cidade de Joinville¹⁸ sem que seja necessário entrar em conflito com a legislação vigente. Esta competência poderia ser revista no Plano Diretor com o propósito de favorecer a efetiva partilha de poder.

Nas diretrizes do Plano Diretor referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, o caráter de controle e de fiscalização do Conselho foi disposto nas atribuições de avaliação e de acompanhamento. Constatou-se nas entrevistas do Comitê Executivo que parece ter havido um receio quanto à utilização da palavra fiscalização, muito provavelmente pela vinculação entre a concepção de fiscalizar e a ação de punir. Porém, a literatura consultada esclarece que ao Conselho, pela natureza da constituição desse órgão, caberia a função de fiscalizar, mas não a de

¹⁷ Apesar de o Conselho da Cidade ter sido designado na lei do Plano Diretor como órgão deliberativo

¹⁸ No entendimento do Comitê Executivo, o poder de deliberação do Conselho da Cidade deve ficar restrito às questões de ordem interna

punir. Para a fiscalização do planejamento e da implementação da política urbana existem ferramentas à disposição do Conselho e de qualquer cidadão e, diante da verificação de qualquer irregularidade ou ilegalidade, existem encaminhamentos que devem ser realizados.

O poder de fiscalizar as ações do Executivo municipal foi entendido pelos entrevistados como uma competência da Câmara de Vereadores. De fato, a Câmara tem o dever de fiscalizar as ações do Executivo, mas isso não exclui de qualquer cidadão o poder de fazê-lo. Portanto, ao Conselho da Cidade de Joinville caberia o poder de fiscalizar as ações do Poder Executivo no que se refere à gestão da política urbana.

Finalmente, em relação à paridade no Conselho da Cidade de Joinville, a percepção dos entrevistados ficou restrita à equiparação numérica de membros da sociedade civil e do Poder Público. Ainda assim, outros elementos indicados pela literatura como possíveis fontes de disparidades foram neutralizados com o estabelecimento de diretrizes no Plano Diretor que garantiram, por exemplo, o acesso às informações por meio do Sistema de Informações. Além disso, as discussões e as análises das questões de conhecimento específico foram atribuídas às câmaras setoriais, a serem realizadas pelos representantes dos diferentes segmentos da sociedade com o objetivo de conferir maior representatividade e qualificação nas proposições do Conselho.

Concluiu-se, assim, com base nas representações sociais do Comitê Executivo sobre a participação popular na elaboração das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville, que a participação popular contribuiu e poderá continuar a contribuir de várias formas para a gestão do planejamento urbano do município e que os limites dessa contribuição dependerão, dentre outros fatores, da preparação da sociedade civil e do Poder Público para atuar em conjunto.

Constatou-se que alguns desses limites acabam se impondo de acordo com cada etapa do processo e que estão relacionados principalmente com a questão do conhecimento técnico. Portanto, reconheceu-se que existem questões que exigem o domínio de um saber especializado para serem resolvidas, por mais que essa condição exclua a grande maioria da população da

possibilidade de participar diretamente. Nesse espaço, o Conselho da Cidade de Joinville poderá representar os interesses da população e precisará estar capacitado para esse papel.

Dentro desse contexto, foi considerada estrategicamente correta a decisão do Comitê Executivo em elaborar um Plano Diretor traçado sobre as grandes diretrizes da cidade, escolha esta que permitiu a inserção de todos os segmentos da sociedade civil na participação, respeitadas as exigências de cada fase do processo. Percebeu-se entusiasmo e surpresa nos entrevistados em relação ao envolvimento e à disponibilidade da comunidade joinvilense para discutir o planejamento da cidade. A inclusão dos vários extratos sociais trouxe como principal contribuição, na opinião dos entrevistados, o comprometimento da sociedade com as decisões tomadas em parceria com o governo municipal.

Em relação à participação na elaboração das diretrizes referentes ao Conselho, identificou-se a importância da capacitação para os representantes da sociedade civil, tendo em vista que as decisões coletivas poderiam ter sido mais objetivas e qualificadas. Pelos relatos, constatou-se a ocorrência de intensas discussões pouco proveitosas quanto ao número de câmaras setoriais e de membros do Conselho, enquanto que argumentações e propostas mais consistentes em relação ao caráter deliberativo e fiscalizador do Conselho não foram apresentadas e sustentadas pelos membros da sociedade civil.

Apesar disso, entendeu-se que, de modo geral, a redação final das diretrizes do Plano referentes ao Conselho da Cidade de Joinville foi considerada pelo Comitê Executivo como adequada aos requisitos fundamentais para a orientação da elaboração da Lei de Democratização da Gestão Urbana, que regulamentará o Conselho da Cidade de Joinville e permitirá o começo das atividades desse órgão. Houve o reconhecimento de que mudanças e ajustes poderão ocorrer conforme as necessidades, mas ressaltou-se que a prioridade nesse momento é que seja feita a composição e o funcionamento do Conselho.

Considera-se, partindo dos resultados dessa pesquisa, a importância da continuidade de estudos acerca do tema. Sugere-se a produção de trabalhos que levem em consideração as concepções dos

representantes da população que participaram do processo e também, futuramente, que analisem o processo de implantação e o funcionamento do Conselho da Cidade de Joinville.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Siriane G. Fogaça de., **O plano diretor na lei 10.257/2001**. Dissertação (mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Itajaí, 2005.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 127-147, nov. 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 28 de novembro de 2008.

_____. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

_____. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 28 de novembro de 2008.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

_____. Ministério das Cidades. Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ªed. Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro (Coord) – Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: FTD, 1996.

CAIADO, Aurílio S. Costa. Pesquisa municipal unificada: instrumento para o estudo da gestão municipal. **São Paulo em Perspectiva**. vol. 17, n 3-4, p. 115-124, dez. 2003.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (Orgs). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. 1998. [on-line]. Disponível: <http://www.participacaopopular.org.br/>. Acesso em: 14 de abril de 2009.

COSTA, Iara Andrade. A cidade da ordem: Joinville – 1917-1943. In: GUEDES, Sandra P. L. de Camargo (Org). **Histórias de (I)migrantes: o cotidiano de uma cidade**. Cap. 1. 2.ed. rev. Joinville: UNIVILLE, 2005.

CUNHA, Dilnei Firmino da. **História da Cidade**. [on-line]. Disponível em: <http://www.joinville.sc.gov.br>. Acesso em: 22 de julho de 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (Orgs). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

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

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

FERNANDES, Edésio (Org). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Rubens e LAMOUNIER, Bolivar. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1996.

FILHO, Marçal Justin. **Curso de direito administrativo**. 3.ed. rev. e atual – São Paulo: Saraiva, 2008.

FILHO, Robério Nunes dos Anjos. **Direito Constitucional**. 2 ed. rev. – Salvador: Juspodivm, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE JOINVILLE. IPPUJ. Disponível no site: <http://www.ippuj.sc.gov.br> Acesso em: 22 de setembro de 2008.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

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

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: **Saúde e Sociedade**. vol. 13, n. 2, mai/ago, 2004, p. 20-31.

GUEDES, Sandra P. L. de Camargo. A Colônia Dona Francisca: a vida, o medo e a morte. In: GUEDES, Sandra P. L. de Camargo (org). **Histórias de (I)migrantes**: o cotidiano de uma cidade. Cap. 1, 2.ed. rev. Joinville: UNIVILLE, 2005.

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

JOINVILLE. Lei Complementar n. 261, de 28 de fev. de 2008, que dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville e dá outras providências.

_____. Lei n. 2.497, de 31 de janeiro de 1991. Cria a Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e dá outras providências. Disponível em: www.ippuj.sc.gov.br. Acesso em: 02 de dezembro de 2008.

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

KARAM, Carlos Alberto. **Planejando uma cidade sustentável: o caso do planejamento estratégico de Joinville**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/>, acesso em 13 de abril de 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PENALVA, Ângela Moulin Simões e NOGUEIRA, Eduardo Pereira. Cidadania, poder local e controle do Estado. **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. IV, num 15, 2004, p. 433 – 472.

RAICHELIS, Rachel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas** – Publicações Polis 37, 2000.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. vol. 13. n. 4. **São Paulo em Perspectiva**, 1999. Disponível em: www.scielo.br, acesso em 13 de abril de 2009.

SÁ, Celso Pereira de. **Núcleo Central das Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. Cidadania e Participação em Políticas Sociais. In: **Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social**. Rio de Janeiro: forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. IN: **Ciência e Saúde Coletiva**. vol. 7, no. 3, p. 431-442, São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Ano 8, n. 16. p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Celina e CARVALHO, IMM. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Sirlei de. Movimentos de resistência em tempos sombrios. In: GUEDES, Sandra P. L. de Camargo (org). **Histórias de (I)migrantes: o cotidiano de uma cidade**. Cap. 1. 2.ed. rev. Joinville: UNIVILLE, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Rev. **Sociologia Política**. n. 25. nov. 2005, p.209-213.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Polis** 37, 2000.

ULTRAMARI, Clóvis e REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **RAC**, vol. 12, n. 3, p. 717-739, jul./set. 2008.

VALLA, Victor Vicent. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. **Caderno de Saúde Pública** [on-line]. v. 14. 1998. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 14 de abril de 2009

ANEXOS

ANEXO I

- Segmento “Gestores, Representantes do Poder Público”:

G1 – Representantes: Secretários Municipais, Presidentes das Fundações, Gerentes e Coordenadores; Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joinville;

- Segmento “Econômico, Setor Primário”:

G2 – Representantes: EPAGRI, CIDASC, 25 de Julho, Promotur, Fundema, Sindicato Rural, INCRA, Mercaflor, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Econômico, Setor Secundário”:

G3 – Representantes: ACIJ, AJORPEME, Sindicatos Patronais e entidades afins;

- Segmento “Econômico, Setor Terciário”:

G4 – Representantes: ACOMAC, Sindicatos Patronais e entidades afins;

- Segmento “Econômico, Produção da Cidade”:

G5 – Representantes: IAB, CREA, SINDUSCON, SECOVI, ALOJ, AJECI, CEAJ, Secretaria de habitação e entidades afins;

- Segmento “Ambiental, ONGs e Órgãos Fiscalizadores”:

G6 – Representantes: FATMA, IBAMA, FUNDEMA, Polícia Ambiental, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Social, Saúde”:

G7 – Representantes: Hospitais públicos e privados, Órgão de Pesquisa, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Social, Educação”:

G8 – Representantes: Universidades, escolas públicas e privadas, Órgãos de Pesquisa, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Social, Segurança”:

G9 – Representantes: Polícia Militar, Polícia Civil, Exército (62ºBI), CONURB, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Social, Assistência Social”:

G10 – Representantes: AJOS, Movimentos Sociais, Conselhos e entidades afins;

- Segmento “Social, Cultura”:

G11 – Representantes: Fundação Cultural, AJARTE, Conselhos e entidades afins.

APÊNDICES

APÊNDICE I

1. Orientações do Ministério das Cidades para a Elaboração do Plano Diretor

Foi pensando em auxiliar os municípios e os cidadãos nesse desafio de construir um Plano Diretor participativo que o Ministério das Cidades, sob a responsabilidade de Olívio Dutra, editou em 2004 um guia para a elaboração e para a revisão do plano, apresentando a sugestão de um modelo de Termo de Referência com a sua proposta de política urbana. Serão expostos a seguir os aspectos principais contidos no Guia, iniciando-se pelas considerações gerais do Ministério das Cidades e, na seqüência, com a explanação do resumo das etapas previstas.

O Guia, de forma explícita, ressalva que os procedimentos propostos não têm nenhuma intenção de serem interpretados como mecanismos prontos de produção de planos padronizados e em série, mas sim de convidar a discutir e a pensar sobre algumas questões importantes a partir das especificidades da realidade de cada local.

Para tanto, a proposta de política urbana do Ministério parte do pressuposto que a democratização das decisões é extremamente necessária para promover a transformação do “planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 14).

Assim, o Guia indica que o processo de construção do Plano Diretor deve ser “conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil”, reforçando que a participação de maneira alguma deve ser limitada apenas “à solenidade de apresentação do Plano Diretor”, em audiência pública. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 17). Para a compreensão da metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades acerca da condução desse processo de construção participativa do Plano Diretor, serão explicados abaixo alguns dos principais procedimentos de participação indicados.

Parte-se dessa recomendação do Ministério das Cidades de que os integrantes do poder Legislativo devem participar de todas as etapas da construção do plano, acrescentando-se que esta sugestão foi estendida aos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e aos registradores de cartório do município – vistos como presenças que contribuem para a boa redação do texto da lei e que evitam alterações substanciais do Projeto de Lei na Câmara Municipal, além de favorecer a aplicação da lei e a implantação das medidas previstas no Plano Diretor, evitando pendências judiciais posteriores.

Para condução do processo, cuja atribuição foi recomendada ao poder Executivo, o Guia propõe que a Prefeitura defina uma equipe de coordenação composta por técnicos de diferentes setores da administração municipal (incluindo a possibilidade de contratação de profissionais para completar a equipe ou prestar consultoria especializada) e que se tenha o cuidado de montar uma equipe adequada à estrutura do município – em número e em qualificação/competência técnica.

Contudo, com base nas discussões da V Conferência Nacional das Cidades, o Guia sugere, se possível, a instalação de um “núcleo gestor”, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, com o papel estratégico de preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor.

Essa equipe deve dar início ao trabalho, primeiramente procedendo ao levantamento e à organização interna das informações existentes sobre o município, tais como “legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais” etc., bem como à sensibilização e mobilização da sociedade civil, entendida como “entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral”. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 18)

O Ministério das Cidades entende que a participação deve implicar na possibilidade de “entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos e instrumentos de gestão e planejamento urbano” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 19). É por essa razão que considera necessário que a Prefeitura propicie espaços de convivência para aqueles que estiverem envolvidos na elaboração do Plano, de modo a promover a socialização das

informações e a “efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório”. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 19)

Impossível não retomar, quando se trata de capacitação, a questão da linguagem técnica. Note-se que o conteúdo do Guia exposto até aqui faz referência clara a essa preocupação do Ministério das Cidades ao incluir na participação o convite aos vereadores e técnicos de diferentes setores do Poder Público, assim como ao enfatizar a importância dos espaços de convivência entre os participantes para a troca de idéias e a preparação da sociedade civil.

Contudo, a recomendação do Ministério das Cidades foi ainda mais específica e destacou que o Plano Diretor deve ser “construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 19), ou seja, propõe uma discussão igualitária, em que todos possam compreender o plano para contribuir.

É nesse mesmo sentido que o Guia sugere o uso de estratégias de publicidade de amplo alcance para favorecer o entendimento do Plano Diretor, tais como a veiculação das informações em rádio, televisão, jornais, internet, cartilhas etc., as quais, há pouco explicado, encontram-se salvaguardadas pelo Estatuto da Cidade como garantia de transparência (art. 40, §4º II, III).

Além disso, considera que o momento em que se começa a elaborar o plano pode ser oportuno para a instalação do Conselho da Cidade ou órgão equivalente, de modo a utilizá-lo como “fórum permanente para discutir a cidade, para mobilizar cidadãos e para facilitar a integração de políticas” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 19).

O Ministério das Cidades sugere quatro etapas de realização para o processo de elaboração do Plano Diretor: a leitura da cidade; composta pela leitura técnica e pela leitura comunitária; a formulação e o pacto de propostas; a definição dos instrumentos; e, por fim, o sistema de gestão e planejamento do município.

Por “leitura da cidade” o Ministério das Cidades entende a etapa em que devem ser feitas a identificação e a compreensão da realidade do município, ou seja, em outras palavras, significa o

momento de olhar para a situação da cidade como um todo e verificar “seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades”, do ponto de vista dos profissionais da equipe (leitura técnica) e da população (leitura comunitária). (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 20)

Segundo consta, essas duas leituras, a técnica e a comunitária, podem fornecer dados muito mais proveitosos quando sobrepostas, pois o confronto das diferentes maneiras de observar as mesmas situações evidencia os principais temas e pontos de conflito. O Guia sugere que seja feita a sintetização das informações obtidas nessa primeira fase em forma de textos e de mapas, que servirão para capacitar a população e auxiliar os técnicos nas etapas seguintes.

O próximo passo indicado, a formulação e o pacto das propostas, deve incluir uma perspectiva estratégica para tratar das prioridades estabelecidas para o futuro da cidade, identificadas na primeira etapa. O método consiste em organizar os temas prioritários, estabelecer os objetivos a serem atingidos, definir as estratégias e verificar os instrumentos que poderão ser utilizados, com base nas características da cidade.

Para tanto, o Ministério das Cidades recomenda que:

ao final de cada etapa de formular e pactuar propostas para o Plano Diretor, os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor. Esse momento é fundamental, para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, BRASIL, 2005, p. 30)

Feito isso, deve-se então partir para a definição dos instrumentos de planejamento e de política urbana adequados ao município, os quais precisam estar bem articulados aos objetivos e às estratégias escolhidos. “O Estatuto da Cidade disponibilizou mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre seu território” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 30), incluindo novos instrumentos que se propõem a “induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, e para fazer a gestão democrática do município” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 30).

Os instrumentos da gestão participativa, presentes no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que particularmente interessam a este estudo, foram apresentados e discutidos no item “Estatuto da Cidade e Gestão Participativa”.

Finalmente, a quarta etapa engloba o estabelecimento de um sistema de gestão participativa do “planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 32). Por monitoramento o Guia define o conjunto de “avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 32) e considera também que o Plano Diretor deve definir “as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como o Conselho da Cidade, sua composição e suas atribuições” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 32)

O Ministério das Cidades adverte que o planejamento deve ser mantido mesmo após a conclusão do Plano Diretor e que, inclusive, seria interessante descrever no próprio plano os meios e a sistemática de revisão que serão utilizados (em cumprimento à determinação do Estatuto das Cidades da obrigatoriedade de revisão a cada dez anos), “estabelecendo os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 43).

Toda essa preocupação atual em relação à elaboração e à implementação do Plano Diretor se justifica pelas graves conseqüências decorrentes da falta de diálogo com a população ao longo da produção de planos e de leis urbanísticas, que historicamente, como já apresentado ao longo deste trabalho, foram marcados pelos padrões e parâmetros excludentes, os quais refletiam apenas os interesses de uma pequena parcela dos habitantes da cidade

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)