

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO E
PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL

Sergio Myssior

**Abordagem tridimensional para repensar o processo participativo no
planejamento urbano municipal: o caso da *Virada Criativa***

Belo Horizonte
2020

Sergio Myssior

Abordagem tridimensional para repensar o processo participativo no planejamento urbano municipal: o caso da *Virada Criativa*

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, do Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

Linha de Pesquisa: Tecnologia do ambiente construído

Orientador: Prof^a. Dr^a. Eleonora Sad de Assis

Belo Horizonte

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

M998a Myssior, Sergio.
Abordagem tridimensional para repensar o processo participativo no planejamento urbano municipal [manuscrito] : o caso da Virada Criativa / Sergio Myssior. - 2020.
247 f. : il.

Orientadora: Eleonora Sad de Assis.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1.Planejamento urbano – Participação do cidadão - Teses. 2. Planejamento urbano – Participação política - Teses. 3. Democracia - Teses. I. Assis, Eleonora Sad de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 323.042



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AMBIENTE CONSTRUÍDO E PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO(A) ALUNO(A) Sérgio Myssior nº de matrícula 2017714059 DO CURSO DE MESTRADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO E PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL DA ESCOLA DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Aos vinte e um dias, do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte, às quatorze horas e trinta minutos, por meio de videoconferência, reuniu-se a Comissão Examinadora de Dissertação para julgar o trabalho "Abordagem tridimensional para repensar o processo participativo no planejamento urbano municipal: o caso da Virada Criativa", requisito para a obtenção do grau de Mestre na área interdisciplinar de concentração em "Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável". Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) professor(a) doutor(a) Eleonora Sad de Assis, após expor as Normas Regulamentares do Trabalho Final pediu para o(a) aluno(a) iniciar a apresentação do trabalho. Seguiu-se arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do(a) candidato(a). Logo após a comissão reuniu-se, sem a presença do(a) mestrando(a) e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado:

- Aprovação
- Aprovação com solicitação das revisões constantes nesta ata.
- Reprovação

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) candidato(a) pelo Presidente da Comissão.

Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ata, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 21 de dezembro de 2020.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Sad de Assis, Professora do Magistério Superior**, em 10/03/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Myriam Bahia Lopes, Professora do Magistério Superior**, em 11/03/2021, às 09:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins, Usuário Externo**, em 11/04/2021, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0610250** e o código CRC **54A7BA9E**.

“O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

“This study was financed in part by Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Eleonora, pela paciência, respeito e compreensão, transmitindo sempre conhecimento e lucidez nesta jornada, me instigando no desenvolvimento científico, incentivando e apoiando na experiência internacional, essenciais para o desenvolvimento e conclusão da pesquisa. À Universidade Federal de Minas Gerais. Ao professor Leonardo Barci Castriota por todo o apoio. Aos meus professores e colegas da UFMG, do PPG-ACPS e LABCON, essenciais neste caminho, especialmente a Cris Lacerda, amiga em todos os momentos. Aos colegas do projeto EPIC COMPasso pela experiência e oportunidade conjunta. Ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

Agradeço à *University of Massachusetts at Amherst*, por meio dos professores Mark Hamin, Robert L. Ryan, Elisabeth Hamin Infield, Joseph Krupczynski, Stephen Schreiber e Max Page, que gentilmente me receberam na condição de pesquisador visitante, proporcionando uma experiência única e inesquecível.

Agradeço primeiramente aos meus pais, Oizer e Sílvia, que sempre me incentivaram na busca pelo conhecimento, no enfrentamento das dificuldades e na superação dos desafios. Um agradecimento especial à minha esposa Luciana Rocha Féres e aos meus dois filhos David e Pedro pela inspiração, carinho, suporte e pelo amor incondicional. Também agradeço aos meus familiares e amigos. Aos meus sócios, parceiros e amigos na MYR, Thiago, Marina, Isabela e Raquel e toda a equipe, que me ampararam desde o primeiro momento nesta jornada, proporcionando condições para o desenvolvimento dos estudos e da pesquisa.

Aos entrevistados dos setores popular, técnico, empresarial e poder público, que gentilmente se dispuseram a contribuir com a pesquisa. Aos meus amigos e organizadores da Virada Criativa, Cláudia Pires e Guilherme Takeda, pela oportunidade, experiência e aprendizado. Aos demais apoiadores, instituições e participantes da Virada.

Aos autores citados nessa dissertação, por todo conhecimento e suor compartilhado.

O meu sincero agradecimento!

je participe
tu participes
il participe
nous participons
vous participerez
ils profitent



RESUMO

O país tem experimentado, nas últimas décadas, inovações importantes na gestão democrática e nos arranjos participativos urbanos, reunindo centenas de milhares de pessoas. Mas a aparência democrática propalada nos processos participativos de planejamento urbano municipal esconde um sistema desequilibrado de representação social e efetividade na construção da política urbana. Embora os arranjos participativos façam parte dos requisitos técnicos e legais para o planejamento urbano, a efetividade da participação, em termos de capacidade democratizante, ampliação do papel dos cidadãos na tomada de decisões e determinação das ações substantivas na política urbana, suscita a análise criteriosa da interação entre o arranjo institucional e o desenho participativo, identificando os limites e os caminhos para ampliar a compreensão das experiências participativas. A pesquisa parte da premissa de que a gestão democrática está diretamente relacionada ao contexto regulatório e sócio-político. E que o processo participativo é uma experiência heterogênea e dinâmica ao longo do percurso, sustentada por um arranjo multidimensional que permita o desenvolvimento dos valores relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação. Por meio de entrevistas semiestruturadas e orientada de acordo com o espaço multidimensional do cubo da democracia, o estudo de caso da Virada Criativa, uma experiência participativa realizada em Belo Horizonte, a pesquisa tem como objetivo problematizar a efetividade do processo participativo de planejamento urbano municipal, notadamente relacionado à elaboração do plano diretor. Os resultados traçam novos caminhos para o incremento da comunicação e do processo decisório, na utilização de um sistema híbrido participativo e deliberativo, bem como na ampliação da influência das decisões mais relevantes da política urbana. A pesquisa aponta para a construção de referenciais para a melhoria da qualidade do processo participativo, permitindo, assim, a compreensão mais apurada dos aspectos relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação.

Palavras-chave: Processo Participativo. Planejamento Urbano. Cubo da Democracia. Belo Horizonte.

ABSTRACT

In recent decades, the country has experienced important innovations in democratic management and urban participatory arrangements, bringing together hundreds of thousands of people. But the democratic appearance proposed in the participatory processes of municipal urban planning hides an unbalanced system of social representation and effectiveness in the construction of urban policy. Although participatory arrangements are part of the technical and legal requirements for urban planning, the effectiveness of participation, in terms of democratizing capacity, expansion of the role of citizens in decision-making and determination of substantive actions in urban policy, raises the careful analysis of the interaction between the institutional arrangement and participatory design, identifying the limits and paths to broaden the understanding of participatory experiences. The research is based on the premise that democratic management is directly related to the regulatory and socio-political context. And that the participatory process is a heterogeneous and dynamic experience along the way, supported by a multidimensional arrangement that allows the development of values related to inclusion, justice, legitimacy, democratizing capacity and effectiveness of participation. Through semi-structured and oriented interviews according to the multidimensional space of the democracy cube, the case study of Creative Turn, a participatory experience conducted in Belo Horizonte, the research aims to problematize the effectiveness of the participatory process of municipal urban planning, noddedly related to the elaboration of the master plan. The results chart new paths for increasing communication and decision-making, in the use of a participatory and deliberative hybrid system, as well as in expanding the influence of the most relevant decisions of urban policy. The research points to the construction of references for the improvement of the quality of the participatory process, thus allowing a more accurate understanding of the aspects related to inclusion, justice, legitimacy, democratizing capacity and effectiveness of participation.

Keywords: Participatory Process. Urban Planning. Democracy Cube. Belo Horizonte.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Variantes da Democracia.....	30
Figura 2 - O <i>power cube</i> : os níveis, espaços e as formas de poder.....	42
Figura 3 - Escada da Participação Cidadã	50
Figura 4 - Os dilemas da participação.....	85
Figura 5 - Situando a escada de Arnstein na estrutura de justiça de Fraser	87
Figura 6 - Método de seleção dos participantes.....	96
Figura 7 - Modos de comunicação e decisão.....	99
Figura 8 - Extensão da autoridade e poder	101
Figura 9 - Cubo Democrático	103
Figura 10 - Exemplo de Cubo Democrático	105
Figura 11 - Linha do tempo da política urbana municipal.....	110
Figura 12 - Etapas da Conferência e processo de construção de propostas	116
Figura 13 - Histórico da IV CMPU	122
Figura 14 - Infográfico com a origem e evolução da Operação Urbana Nova BH...	124
Figura 15 - Eleição dos delegados na IV CMPU	125
Figura 16 – Projeção do cubo da democracia para a IV CMPU.....	132
Figura 17 - <i>Charrette</i> Metropolitana	137
Figura 18 - Desenhos participativos	138
Figura 19 - Peças gráficas da <i>Virada Criativa</i>	140
Figura 20 - Dinâmica para sensibilização dos participantes.....	142
Figura 21 - Evento de entrega do caderno de propostas	142
Figura 22 - Processo de elaboração dos desenhos	144
Figura 23 - Metodologia <i>Charrette Design</i>	144
Figura 24 - Seleção dos participantes na <i>Virada Criativa</i>	146
Figura 25 - Desenho participativo.....	148
Figura 26 - Interação na organização dos desenhos	150
Figura 27 - Comunicação e Decisão na <i>Virada Criativa</i>	150
Figura 28 - Dimensão da Autoridade e Poder na <i>Virada Criativa</i>	152
Figura 29 - Cubo da democracia na <i>Virada Criativa</i>	154
Figura 30 - Cubo da democracia comparativo.....	156
Figura 31 - Fluxograma metodológico.....	160

Figura 32 - Etapas de desenvolvimento da pesquisa.....	161
Figura 33 - Critérios de seleção de participantes na <i>Virada</i>	186
Figura 34 - Avaliação do espaço participativo na <i>Virada</i>	187
Figura 35 - Eixo de “como participa” na <i>Virada</i>	190
Figura 36 - Potencial impacto da participação.....	193
Figura 37 - Eixos temáticos da <i>Virada</i>	193
Figura 38 - Pergunta 'a'	194
Figura 39 - Pergunta 'b'	195
Figura 40 - Pergunta 'c'	195
Figura 41 - Pergunta 'd'	196
Figura 42 - Pergunta 'e'	197
Figura 43 - Pergunta 'f'	198
Figura 44 - Pergunta 'g'	199
Figura 45 - Dimensão de "como participa"	199
Figura 46 - Pergunta 'h'	200
Figura 47 - Pergunta 'i'	201
Figura 48 - Pergunta 'j'	201
Figura 49 - Possibilidades do processo participativo.....	202
Figura 50 - Dimensão e Variáveis da Pesquisa.....	204

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quatro teorias democráticas	38
Quadro 2 - Composição do CONCIDADES.....	58
Quadro 3 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018	60
Quadro 4 - Resoluções do CONCIDADES.....	61
Quadro 5 - Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos	66
Quadro 6 - Experiências de participação social na América Latina e Europa	72
Quadro 7 - As experiências como ação pública local.....	73
Quadro 8 - Consequências das escolhas do desenho nos minipúblicos.....	79

Quadro 9 - Resumo das áreas, aspirações e dimensões na participação	88
Quadro 10 - Dimensões e Variáveis.....	90
Quadro 11 - Dilemas no desenho participativo.....	91
Quadro 12 - Quadro síntese do cubo da democracia.....	102
Quadro 13 - Seleção dos Participantes.....	113
Quadro 14 - Eixos: como participa e o impacto da participação.....	119
Quadro 15 - Número de entrevistados por setor	166
Quadro 16 - Aspectos mais marcantes durante a <i>Virada</i>	182
Quadro 17 - Consequências do desenho institucional na <i>Virada Criativa</i>	183
Quadro 18 - Quem participa	185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas
- BH Belo Horizonte
- CDPMC Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural
- CF/88 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CMPU Conferência Municipal de Política Urbana
- CNU *Congress for the New Urbanism*
- CODEMA Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental
- COMAM Conselho Municipal de Meio Ambiente
- COMPUR Conselho Municipal de Política Urbana
- CONCIDADES Conselho Nacional de Cidades
- CONEDRU Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
- CONEP Conselho Estadual do Patrimônio Cultural
- COPAM Conselho de Política Ambiental
- FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- GT Grupo de Trabalho Temático
- IAB/MG Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de Minas Gerais
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IP Instituições Participativas
- MNRU Movimento Nacional de Reforma Urbana
- MUNIC Pesquisa de Informações Básicas Municipais
- NAU Nova Agenda Urbana
- ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONG Organização Não Governamental
- ONU Organização das Nações Unidas

OP Orçamento Participativo

OUC Operação Urbana Consorciada

PBH Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PD Plano Diretor

PL Projeto de Lei

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PT Partidos dos Trabalhadores

RMBH Região Metropolitana de Belo Horizonte

SMAPU Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano

UNCED United Nations Conference on Environment and Development

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	17
II.	FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA NO PLANEJAMENTO URBANO	25
2.1.	Democracia participativa contemporânea	25
2.2.	Preâmbulo participativo na redemocratização brasileira	44
2.3.	Democracia participativa na gestão urbana brasileira	54
III.	DIMENSÕES DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA.....	69
3.1.	Modelagem para a promoção da governança participativa	69
3.2.	O cubo da democracia	93
IV.	O CONTEXTO LOCAL NO PLANEJAMENTO URBANO.....	107
4.1.	Antecedentes: Conferência Municipal de Política Urbana	108
4.2.	<i>A Virada Criativa por Belo Horizonte</i>	134
V.	METODOLOGIA DE PESQUISA	157
5.1.	A técnica exploratória do processo participativo	162
VI.	A VIRADA CRIATIVA	165
6.1.	A pesquisa e os resultados	165
VII.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
	REFERÊNCIAS.....	213
	APÊNDICE A – Roteiro da pesquisa	229

I. INTRODUÇÃO

Após mais de duas décadas de vivência profissional na área de planejamento ambiental e urbano, foram inúmeras as oportunidades deste autor em participar de processos participativos, tanto audiências públicas e oficinas participativas, no âmbito do desenvolvimento dos trabalhos técnicos multidisciplinares, como conferências, conselhos de meio ambiente e política urbana, relacionados ao contexto institucional. Soma-se a este histórico o fato de que o autor desta dissertação mantém há mais de seis anos uma participação como comentarista especializado, nos temas de urbanismo e sustentabilidade, em semanário regional veiculado por uma emissora de rádio de elevado prestígio. Este período foi praticamente coincidente com a etapa pós Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), momento em que a agenda urbana adquire relativa centralidade na pauta política e institucional.

Nas últimas três décadas, o país tem experimentado inovações importantes na gestão democrática e nos arranjos participativos urbanos, reunindo centenas de milhares de pessoas (WAMPLER, 2014). A gestão democrática por meio da participação social na política urbana é um direito constitucional, devidamente amparado pelo Estatuto da Cidade e acompanhado pelas regulações nas esferas Estaduais e Municipais.

A pesquisa aqui apresentada trata da participação social no processo de planejamento urbano municipal, com ênfase na compreensão dos arranjos institucionais para a discussão da efetividade participativa.

O ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa foi a inquietação desse autor em relação à aparente ausência de referenciais para a avaliação da qualidade e da efetividade dos processos participativos e colaborativos no planejamento urbano municipal, notadamente relacionados à elaboração ou revisão do plano diretor municipal. Esta percepção se apoia nos inúmeros trabalhos técnicos de cunho urbanístico e ambiental, desenvolvidos por equipes multidisciplinares das áreas de arquitetura e urbanismo, ciências sociais, biologia, geografia, economia e direito, essencialmente, por meio dos quais este autor teve a oportunidade de coordenar e participar, inclusive da revisão de planos diretores municipais e regionais. Nestas experiências foram utilizados métodos conhecidos e promovidos processos participativos nos termos dos instrumentos regulatórios, especialmente nas

audiências e oficinas de diagnóstico e leituras comunitárias. Quase sempre uma contribuição cidadã para o conhecimento do problema, expressão e desenvolvimento de preferências, sem, contudo, evoluir para níveis mais expressivos do processo decisório e das implicações mais substantivas nas ações e na política pública.

Normalmente partimos do pressuposto de que a aplicação dos instrumentos de gestão democrática, tais como audiências públicas, conferências e instituição de órgãos colegiados são suficientes para sustentar a expressão democrática da sociedade no contexto da política urbana.

Ocorre que a variação do desenho institucional, considerando-se tanto a forma como a participação é organizada, de como ocorre a interação ente público e a sociedade civil ou até mesmo de acordo com os requisitos da legislação, dentre outros aspectos, pode determinar resultados completamente distintos. Assim, destaca-se que “[...] o desenho institucional é tanto uma variável a ser explicada quanto uma variável explicativa para se compreender como se dá a participação política nessas instâncias.” (CRUXÊN *et al.*, 2014, p. 151).

Da experiência inovadora do Orçamento Participativo em Porto Alegre no final dos anos 1980, constituindo-se como um processo com resultados perceptíveis nas ações e políticas públicas, bem como elevada capacidade democratizante; ou no caso dos conselhos das políticas de saúde, delineando um arranjo institucional de partilha de poder; e até mesmo nos planos diretores municipais, denominado como desenho institucional de ratificação, em função da baixa capacidade democratizante e reduzido grau de efetividade, é possível desenvolver considerações sobre o arranjo institucional e a própria capacidade participativa e democratizante de cada modelagem. Porém, é ainda mais relevante avaliar a articulação entre o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a determinação política na implantação de processos participativos (AVRITZER, 2008).

Existem relativamente poucas pesquisas com foco na avaliação qualitativa dos processos e arranjos participativos e suas respectivas consequências no planejamento urbano municipal. E o nível local é justamente o espaço mais próximo do cotidiano do cidadão e a região usualmente mais permeável do Poder Público. Destaca-se uma significativa variação relativa aos processos participativos e de engajamento social, denotando um caráter multidimensional ao processo (NABATCHI; AMSLER, 2014).

Contudo, a avaliação dos efeitos da participação envolve tanto a dimensão do valor em si, tais como no campo da formação democrática e escola de cidadania, senso de pertencimento, cooperação e fortalecimento de identidades, dentre outros. Como na definição objetiva dos mecanismos e das consequências (LAVALLE, 2011).

Mas o processo participativo para a construção da agenda urbana pode ser até mais relevante do que as diretrizes e propostas porventura incorporadas ao plano diretor municipal (MARICATO, 2000). Por outro lado, o tecido urbano é reflexo das desigualdades socioeconômicas e cenário para a reprodução das assimetrias de influência e poder. Este breve diagnóstico aliado ao histórico clientelista e de discrepâncias em relação à capacidade de definir ações e orientações urbanísticas, sustenta a relevância acerca da necessidade de argumentação em relação à qualidade destes processos participativos. Aliás, conforme destaca Wampler (2008), persiste em muitos países em desenvolvimento a reprodução de problemáticas formas de gestão pública, tal como o clientelismo como cultura do favor e de trocas, beneficiando, sempre, os grupos e setores com maior influência política e econômica.

Embora os arranjos participativos façam parte dos requisitos técnicos e legais para o planejamento e a gestão da cidade, com inúmeras experiências já realizadas, a efetividade da participação, em termos de capacidade democratizante, de ampliação do papel dos cidadãos no processo de tomada de decisões, justiça, legitimidade e determinação das ações substantivas no planejamento urbano, suscita a análise criteriosa da interação e do desenho participativo, identificando o potencial, os limites e os caminhos para ampliar a compreensão das experiências participativas.

Inicialmente cabem as seguintes indagações: Qual é a efetividade do processo participativo no planejamento urbano municipal? Quais os parâmetros que podem ser empregados para a avaliação do processo participativo? Até onde o processo participativo no planejamento urbano municipal pode avançar?

Portanto, a pesquisa parte do seguinte problema: a aparência democrática propalada nos processos participativos de planejamento urbano municipal esconde um sistema desequilibrado de representação social e efetividade, com interação limitada entre os diversos setores da sociedade civil, baixa capacidade de construção de propostas, fragilidades no processo decisório e reduzida capacidade de determinar as ações finalísticas e políticas urbanas (VILLAÇA, 2005).

Esta mesma questão é compartilhada por outros autores. Colenci e De Oliveira (2016), ao analisarem a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor da cidade de São Carlos, observaram lacunas consideráveis entre a teoria e a prática relacionada à democracia participativa e deliberativa, revelando, no caso estudado, uma reduzida capacidade do processo participativo influenciar as decisões mais significativas na política urbana, o que coloca em questão a efetividade do modelo. O pesquisador Leonardo Avritzer (2008), ao realizar uma análise comparada dos desenhos participativos nas experiências do Orçamento Participativo, dos Conselhos de Saúde e dos Planos Diretores Participativos, identificou que, no caso do plano diretor, o desenho participativo não determina um procedimento de deliberação política, mas um processo de ratificação pública, com reduzida capacidade democratizante e efetividade.

Todavia, esta dissertação parte da premissa de que a experiência participativa está diretamente relacionada ao contexto regulatório e sócio-político. Neste sentido, não se resume aos instrumentos de escuta e manifestação das demandas, bem como de delegação e de partilha de poder e autoridade. O processo participativo é uma experiência heterogênea e dinâmica ao longo do percurso, sustentada por um arranjo multidimensional que permita o desenvolvimento dos aspectos relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação.

A natureza e o desenho do arranjo institucional parecem influenciar, de forma relevante, a qualidade do processo participativo (AVRITZER, 2008). No entanto, embora a modelagem institucional assuma certa centralidade no processo participativo, a dimensão contextual e política, tanto naquilo que influencia a efetividade participativa, como na orientação do próprio desenho institucional, determina uma influência transversal em todo o processo participativo (FARIA; RIBEIRO, 2011). A articulação e a combinação entre as dimensões da participação são consideradas variáveis relevantes para a compreensão da efetividade do processo participativo, assim como a relação das interfaces socioestatais¹ (LÜCHMANN, 2020).

¹ Novos espaços e mecanismos participativos, desenhando um quadro de inflacionamento de canais que visam algum tipo de comunicação e aproximação entre estruturas estatais e cidadãos. (LÜCHMANN, 2020, p. 17).

Neste sentido, a pesquisa tem como objetivo problematizar a efetividade do processo participativo de planejamento urbano municipal, notadamente relacionado à elaboração ou revisão do plano diretor. Naturalmente a presente pesquisa não tem a ambição de indicar ou construir modelos para os arranjos e processos participativos. Contudo, a partir de pesquisa exploratória, o trabalho visa iluminar aspectos qualitativos, associados ao processo participativo no contexto do planejamento urbano municipal, contribuindo para o avanço das pesquisas relacionadas à efetividade da participação e capacidade democratizante da participação social.

Já em relação aos objetivos específicos, tem-se: (i) analisar uma experiência de participação popular realizada em Belo Horizonte (2015) sob a ótica do cubo da democracia e (ii) oferecer caminhos para a compreensão multidimensional dos processos participativos de planejamento urbano municipal.

Visando problematizar a efetividade do processo participativo no planejamento urbano, a pesquisa se orientou pela articulação com a matriz do espaço da participação, desenvolvida pelo pesquisador Archon Fung e denominado “cubo da democracia”. Este cubo é um referencial de avaliação da efetividade participativa, abordando os aspectos de legitimidade, justiça e eficácia como parâmetros para compreensão do desenho institucional nos processos participativos. Esta abordagem oferece um espaço tridimensional relativo ao arranjo institucional, constituído por três eixos e múltiplas variáveis que se inter-relacionam (FUNG, 2006).

A pesquisa incorporou, de forma objetiva, o fundamento teórico aplicado à democracia participativa contemporânea e diretamente relacionado ao contexto social da investigação, construindo uma linha de base relativa aos aspectos democráticos substantivos diretamente associados aos processos participativos no planejamento urbano municipal.

Na sequência foram discutidos os aspectos que tratam especificamente dos arranjos participativos e da promoção da governança participativa em experiências nacionais e internacionais, estabelecendo um diálogo entre os diversos pesquisadores que têm se dedicado à problematização da efetividade, justiça e legitimidade dos processos participativos para a construção de políticas públicas. Notadamente em relação aos aspectos de engajamento local, enfatizando a metodologia denominada “cubo da democracia” (FUNG, 2006) em função de sua abrangência tridimensional e intercambiável.

Para fins de contextualização do processo participativo no planejamento urbano de Belo Horizonte, a abordagem promoveu uma leitura crítica e sintética das quatro Conferências de Política Urbana realizadas em Belo Horizonte no período de 1998 a 2014, com ênfase na quarta edição. Este processo de aproximação entre a temática aplicada e a perspectiva tridimensional do cubo permitiu um exercício de adestramento para o aprofundamento na experiência pontual e colaborativa denominada *Virada Criativa Belo Horizonte*, realizada em 2015.

Foi realizado um estudo de caso, tendo como objeto a experiência empírica da dinâmica colaborativa da *Virada Criativa*. A proposta da dinâmica, à época, foi de criação de um repertório genuinamente popular de propostas, projetos e diretrizes na arena da política urbana municipal. Esta iniciativa insere-se na esfera do planejamento urbano participativo municipal, particularmente relacionada à IV Conferência Municipal de Política Urbana (2014). O estudo da experiência empírica guiou-se pela abordagem qualitativa e conduziu entrevistas semiestruturadas com atores-chave participantes da *Virada Criativa* e partícipes de Conferências, estruturada de acordo com os eixos multidimensionais do cubo de democracia.

É evidente que este trabalho se alinha ao pensamento democrático, de justiça, liberdade, legitimidade e inclusão, especialmente em relação ao incremento da autonomia cidadã nas formas individuais e coletivas, com o objetivo de influenciar e determinar as ações e políticas urbanas substantivas.

Esta dissertação encontra-se estruturada em sete partes. Na introdução apresentamos o contexto geral diretamente associado ao tema da pesquisa, acompanhado do problema, premissa, a justificativa, o objetivo central e os secundários, bem como as limitações, a metodologia e a estrutura da pesquisa.

No segundo capítulo apresentamos os fundamentos teóricos, numa abordagem que tem início na teoria democrática contemporânea e avança para a redemocratização no Brasil. Em seguida para a democracia participativa no planejamento e na gestão urbanas.

No terceiro capítulo avançamos para a compreensão dos arranjos e desenhos participativos desenvolvidos a partir de pesquisas empíricas. Diversas experiências iluminaram os dilemas e desafios para a promoção da gestão participativa, destacando os aspectos relacionados à escala, ao desenho institucional e à interação

entre os principais agentes e entidades. Na sequência foram ressaltados os elementos basilares para a construção dos subsídios que determinaram a metodologia do cubo da democracia.

No quarto capítulo contextualizamos o processo participativo de planejamento urbano em Belo Horizonte, iluminando as quatro Conferências de Política Urbana com os holofotes do cubo da democracia, de forma que este exercício pudesse servir de treinamento para a abordagem tridimensional do estudo de caso. A partir de uma abordagem evolutiva das Conferências, foi realizada a incisão com maior profundidade das orientações multidimensionais do cubo na quarta edição da Conferência. Em seguida apresentamos a dinâmica colaborativa da *Virada Criativa* e aplicamos os mesmos reagentes das conferências.

No quinto capítulo descrevemos detalhadamente a metodologia de pesquisa e a técnica exploratória do processo participativo.

Para então, no sexto capítulo, apresentar e analisar os resultados da pesquisa semiestruturada, discutindo os resultados à luz das teorias, orientações e experiências abordadas anteriormente.

Por fim, o sétimo capítulo com as considerações finais, resgatamos o problema, a premissa e os objetivos, confrontando-os com os resultados e as descobertas da pesquisa. Para concluir a dissertação, apresentam-se as referências bibliográficas e o apêndice contendo o formulário utilizado nas entrevistas semiestruturadas.

II. FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA NO PLANEJAMENTO URBANO

As discussões contemporâneas sobre democracia, os arranjos institucionais e a interação entre os diversos agentes têm subsidiado uma série de pesquisas relacionadas ao campo do planejamento e da gestão das cidades. O ideal democrático vem sendo fortemente discutido à luz das novas experimentações e orientações. A relevância dos aspectos de inclusão, igualdade, legitimidade e justiça, bem como o surgimento de variações na forma e nos instrumentos de governança em diversas cidades e países suscitam o interesse e a pertinência desta temática.

As instituições democráticas orientadas pelo modelo predominantemente representativo não parecem suficientes para a vitalidade democrática em todas as escalas. Por outro lado, a democracia participativa e deliberativa vem se estabelecendo como alternativa, ou como um importante complemento na contemporaneidade, suscitando inovações e experimentos democráticos.

Qualquer concepção de democracia – na verdade, qualquer concepção de tomada inteligente de decisão política – verá a discussão como algo importante, ainda que somente devido ao seu papel essencial em combinar informações contra um pano de fundo de assimetrias em sua distribuição. A democracia deliberativa também não se caracteriza pelo pressuposto de que a discussão política pretende mudar as preferências dos outros cidadãos. Embora a concepção deliberativa deva assumir que os cidadãos estão dispostos a serem persuadidos por razões que podem entrar em conflito com suas preferências e interesses anteriores, e de que serem persuadidos dessa forma pode transformar essas preferências e interesses anteriores, ela não supõe que a deliberação política tome como seu sujeito a alteração de preferências. Também não se distingue por endossar uma concepção epistêmica do voto, de acordo com a qual os votos são interpretados como expressões de crenças sobre a resposta correta a uma questão política, em vez de preferências sobre qual política tem de ser implementada. (COHEN, 2007, p. 122).

2.1. Democracia participativa contemporânea

Os regimes políticos democráticos têm como fundamento a participação popular como instrumento para a democracia. Segundo Avritzer (2000, p. 27) “a primeira metade do século XX foi um momento de crise profunda da democracia”, na medida em que o sistema político democrático na Europa apresenta sinais de fissuras. Este ideário

participativo emerge com maior vigor nos anos 1960 e 1970, carregado pela concepção de emancipação popular, justiça, igualdade de direitos e do movimento de contracultura. Por muito tempo, especialmente durante as quatro décadas do período da Guerra Fria, criticar as deficiências do sistema democrático seria compreendido como um posicionamento comunista e contrário aos ideais da democracia, resultando em um espaço extremamente confinado para o avanço científico de inovações no campo participativo. No caso brasileiro, cenário similar foi presenciado antes da reabertura democrática, na década de 1980.

Com efeito, a teoria democrática foi particularmente hermética nesse período e seus partidários críticos enfrentaram a espinhosa tarefa de encontrar registros plausíveis para realizar a crítica interna sem que fossem reputados de comunistas. O hermetismo assumiu a forma de uma defesa minimalista centrada na democracia como baluarte da liberdade. Tratou-se de postura simultaneamente defensiva e ofensiva em face do comunismo: ofensiva na medida em que acusava o totalitarismo político, e defensiva, porque fechava o flanco a reclamos igualitários que colocavam a disputa ideológica em termos favoráveis ao comunismo e seus avanços distributivos. A participação foi registro encontrado pela crítica interna da democracia nos anos 1970, na esteira da crítica contracultural dos movimentos sociais da década anterior. (LAVALLE, 2011, p. 36).

Todavia, rompidas as amarras da Guerra Fria e já no momento pós-constituente, vivemos um período de experimentações democráticas, especialmente em relação aos instrumentos e ferramentas que operam a democracia participativa. Assim, a orientação participativa adquire novas feições e pautas, numa nítida transição para a Participação Cidadã, uma configuração ampliada para viabilizar a participação na gestão de políticas estratégicas e substantivas.

Os debates e pesquisas sobre o processo participativo no Brasil registraram um importante avanço nas últimas décadas. Trata-se de um progresso democrático participativo, amparado pela linguagem Constituinte e institucionalizado em diversas áreas da gestão pública. Assim, emergem inovações institucionais neste processo de pluralização institucional da democracia (LAVALLE, 2011b).

É nas cidades onde a maior parte da população se encontra atualmente, sendo que o Brasil conta com mais de 84% de população urbana (PNAD, 2015). O interesse na gestão democrática se entrelaça à gestão urbana e vice-versa, seja por conta da concentração de pessoas ou mesmo em razão dos enormes desafios sociais.

No recorte proposto para esta pesquisa, o debate da teoria democrática contemporânea, notadamente a partir da segunda metade do século passado, tem como objetivo subsidiar a problematização relacionada ao processo participativo no planejamento urbano municipal, com enfoque na capacidade cidadã de participar e influenciar diretamente a formulação das diretrizes, orientações e ações da política urbana na gestão pública municipal.

Partindo-se do espectro participativo no contexto do planejamento urbano municipal, a problematização dessa pesquisa se dá no aspecto qualitativo do mecanismo participativo, envolvendo os diversos atores locais. A orientação parte de uma abordagem multidimensional, resumidamente decomposta em três eixos: quem participa, relacionado à seleção dos participantes; como participa, contemplando tanto os modos de comunicação como o processo decisório; e quais os resultados dessa participação nas ações e políticas públicas, associado aos aspectos de influência, autoridade e poder, numa abordagem relativa aos impactos e efeitos resultantes da participação (FUNG, 2006; AVRITZER, 2008).

Estas indagações relacionadas aos instrumentos participativos na gestão de políticas públicas locais são compartilhadas por diversos autores, cada qual com o seu enfoque específico. É visível e recorrente no debate contemporâneo a discussão relativa aos limites e limitações da democracia representativa e as possibilidades na arena colaborativa, participativa e deliberativa.

A temática participativa relacionada aos aspectos democráticos carrega um extenso campo de conhecimento, considerações, argumentos e debates. O corpo da literatura relacionada às experiências participativas no planejamento e na gestão pública é extenso, evocando abordagens e nomenclaturas diversas, tais como participação cidadã, engajamento público, processos colaborativos, participativos, deliberativos e representação na democracia.

A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seu valor ou seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência da diversidade de expectativas nela depositadas e de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperáveis da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado. (LAVALLE; VERA, 2011, p. 101-102).

Processos participativos contemplam uma pluralidade de aspectos nos campos teórico, metodológico, simbólico, institucional e político, resultante da extensa variabilidade e do caráter, de certa forma, ainda incipiente das dimensões destacadas. Enquanto na esfera sociológica a participação determina ação e interação social, praticamente um conceito sem limites, no campo político a participação envolve aspectos relacionados ao jogo e divisão de poder, tomada de decisões, escolhas, impondo barreiras intrinsecamente relacionadas à teoria democrática (CARPENTIER; MELO; RIBEIRO, 2019).

Segundo Abers (2000), a participação não se resume ao compartilhamento de poder ou mesmo transferência de responsabilidades públicas para os cidadãos. A participação tem também como objetivo o incremento do controle social, assim como capacitar e qualificar o cidadão para a participação nos processos decisórios.

De acordo com Carpentier *et al.* (2019), a participação pode ser compreendida como uma forma de interação concreta, um efeito de integração, podendo até mesmo incrementar o senso de pertencimento e de fortalecimento de identidades, se vislumbrada a partir da abordagem sociológica. Por outro lado, é inegável que participar de algum processo envolve princípios relacionados a partilha de autoridade e poder. Esta perspectiva se enquadra nos aspectos da teoria política e democrática.

Ao analisar as diversas formas de governança que reconhecem e incorporam os processos participativos, Quick e Feldman (2011) observaram as diferenças entre participação e inclusão, naquilo que denominam como engajamento público, resultado da conjugação entre estas duas dimensões distintas e complementares. Enquanto, segundo os autores, a participação é orientada para incrementar o ingresso de contribuições e subsidiar decisões participativas, a inclusão promove e enriquece a interação, o envolvimento e a conexão entre as pessoas, contribuindo para a construção da capacidade decisória e legitimidade.

Para Carpentier (2016), a pluralidade resultante dos processos participativos torna complexa a tarefa de análise e avaliação fundamentada do papel da política participativa na sociedade. Segundo o autor, é nítido o interesse crescente da sociedade em relação às práticas participativas, porém o pesquisador destaca, em três níveis distintos, porém interligados, uma série de lacunas nos processos analisados: (i) compreensão do papel da participação nas sociedades contemporâneas e nivelamento teórico e dos diálogos acadêmicos; (ii) em razão da

complexidade dos processos participativos, ainda persiste uma lacuna nos modelos e enquadramentos analíticos que poderiam subsidiar as análises; (iii) indefinições em relação aos mecanismos para avaliação do processo participativo. Neste sentido, o pesquisador avança no desenvolvimento de um modelo analítico de quatro níveis, composto pelo processo e seu campo, os atores, as decisões e as relações de poder, capaz de lidar com o problema analítico-avaliativo do processo participativo sob a perspectiva da abordagem política.

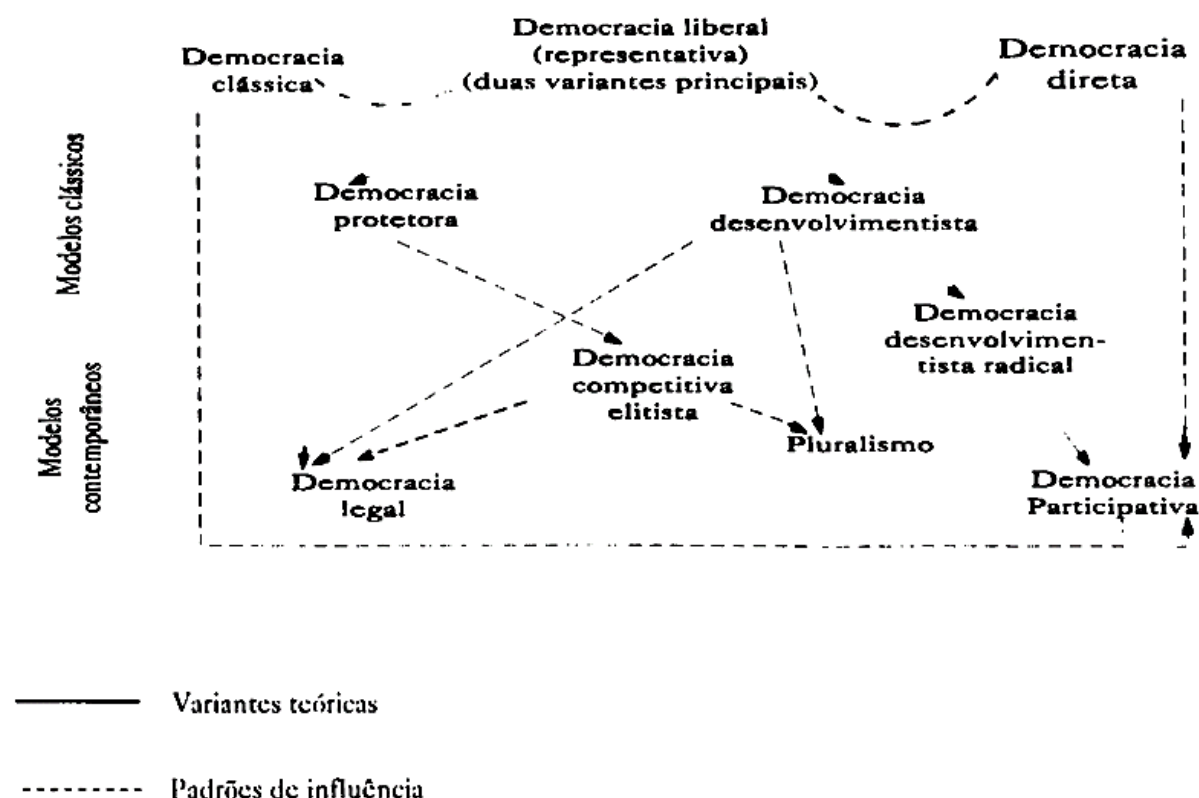
O repertório relacionado à teoria democrática é frequentemente associado a *polis* da antiga Atenas, cuja origem grega da palavra democracia é derivada da palavra *demokratia*, sendo *demos* (povo) e *kratos* (governo). Portanto, um sistema em que o povo governa. Na Grécia antiga apenas algumas pessoas eram consideradas cidadãos, possuindo a prerrogativa e a atribuição de discutir e deliberar sobre assuntos políticos e aspectos relevantes. Neste sistema, o processo democrático era exercido por uma minoria, de forma participativa e direta, porém excluindo as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Democracia significa um conjunto de ideias - ideais, visões, princípios, identidades, fidelidade e crenças causais em evolução histórica. A democracia também se refere a uma coleção mutável de práticas, regras e procedimentos institucionais acumulados, todos os quais se acredita terem provado seu valor na promoção de ideais democráticos. Finalmente, a democracia implica uma distribuição de recursos, direitos e liberdades que, em certo grau, neutralizam a distribuição distorcida de recursos econômicos e sociais e tornam os indivíduos e instituições capazes de funcionar de acordo com os ideais democráticos.

No entanto, a democracia também é um projeto aberto e um "tema para o desenvolvimento". Seus ideais são difíceis de alcançar na prática e nenhum governo jamais chegou perto da visão democrática. (OLSEN, 1997, p. 216).

Os modelos de democracia podem ser resumidamente divididos entre clássicos e os contemporâneos, (FIGURA 1). E sinteticamente distribuídos em dois tipos mais amplos: a democracia liberal ou representativa, cujos eleitos exercem a tarefa de representação da população em geral; e a democracia direta ou participativa, no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos no sistema de tomada de decisões (HELD, 1987).

Figura 1 - Variantes da Democracia



Fonte: HELD, 1987, p. 4.

Na teoria clássica da democracia, conforme definido por Rousseau, o interesse coletivo é resultante da soma dos interesses individuais. E nesta concepção democrática a vontade da maioria surge como elemento central deliberativo. Além disso, a participação favorece a sensação de pertencimento a uma comunidade e proporciona um aspecto educativo sobre os que participam. “Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Ocorre que nas últimas décadas a teoria democrática vem problematizando a centralidade do momento decisório no contexto deliberativo, lançando luz sobre o processo argumentativo, a interação entre os diferentes agentes e as diversas formas e arranjos participativos. As abordagens participativa e deliberativa ocupam posição central no espectro que trata da legitimidade política, considerada por muitos teóricos como fundamental para o equilíbrio e promoção das instituições democráticas.

Na visão de John Stuart Mill, um dos expoentes do pensamento liberal democrático, a concepção grega em relação ao autogoverno, com a intensa participação de um pequeno número de “notáveis”, seria insustentável na sociedade moderna, visto que em comunidades de maior porte esse sistema se tornaria excessivamente complexo

e suscetível à manipulação dos mais sábios. Por isso a defesa em relação ao sistema representativo, combinando a responsabilidade com o profissionalismo e a especialização (HELD, 1987).

Held (1987) ao buscar uma definição para a democracia, se deparou com questões introdutórias, tais como: Quem seria o povo? Que tipo de participação seria atribuída ao povo? Quais os benefícios desta participação? Quais os pré-requisitos para a participação?

Nas obras de Schumpeter e Weber qualquer processo participativo democrático era visto com enorme desconfiança. Para Weber, a participação ou mesmo a argumentação traria complexidade administrativa, sendo considerados, portanto, completamente contraproducentes. Embora defensores das liberdades individuais e comprometidos com as lutas de classes, a igualdade e a legitimidade, os pensadores partilhavam de um modelo democrático representativo, onde caberia aos representados escolher os seus representantes. Na concepção de Weber, a democracia direta poderia levar a um elevado grau de ineficácia, bem como à opressão e ao totalitarismo. Schumpeter, ao conceituar a democracia como um método político, estabeleceu um modelo competitivo para a liderança. Segundo o autor, a participação dos cidadãos no sistema democrático é bastante limitada, restringindo-se à escolha de representantes, o que seria um antídoto contra o totalitarismo e a tirania. No modelo elitista de Joseph Schumpeter, apenas uma elite política disputa o direito de governar, não sendo necessário o sufrágio universal. Desta forma, a vitalidade do processo democrático estaria estampada na luta competitiva entre os líderes.

Já no modelo de Dahl (2001), ao introduzir o conceito de poliarquia, uma ordem política pluralista, contemplando diversidade e incluindo as minorias, o autor demarca tanto os aspectos de igualdade como de equilíbrio na participação política pluralista. Desta forma, Dahl preconiza a ampliação da participação, reforçando as diferentes escalas nos processos deliberativos como forma de garantir a qualidade do processo democrático, porém com proteção de minorias e de direitos de participação. Neste particular, Dahl (1994) destaca que escalas nacionais ou transnacionais em relação aos aspectos decisórios precisam ser conciliadas com sistemas em menor escala, de forma que a vida democrática em comunidades possa exercer, efetivamente, controle sobre as deliberações cotidianas, tais como educação, saúde, urbanismo, espaços

comuns, dentre outros. Portanto, as discussões democráticas abordam a escala sob uma perspectiva distinta e complementar, oferecendo subsídios para que a gestão democrática das comunidades possa ser exercida com maior frequência e profundidade (DAHL, 1994).

Em relação aos critérios de um processo democrático, Dahl destaca em sua discussão alguns pré-requisitos sociais para o funcionamento do sistema poliárquico, sendo o primeiro deles a construção de um consenso a respeito das normas. O autor ainda elenca cinco critérios para a promoção da igualdade política e de oportunidades: (i) a participação efetiva; (ii) a igualdade de voto; (iii) o entendimento esclarecido; (iv) o controle do programa de planejamento; e (v) a inclusão dos adultos. Para isso estabelece uma espécie de capacitação social para que a construção do consenso possa ser estabelecida entre os participantes.

Na definição de Dahl, o caráter democrático seria exercido por múltiplos grupos de minorias, contrariando Schumpeter em sua proposição elitista. Diferente de Schumpeter em relação ao processo político democrático orientado pela competição, Dahl defendia a construção de consensos em torno dos valores e das regras que orientam a atividade política, de forma a fortalecer a democracia.

Ora, a crise do Estado e a conseqüente necessidade de reforma revelam igualmente limites dos próprios modelos poliárquicos conhecidos na América Latina e na Europa. As poliarquias das sociedades latino-americanas e europeias apresentam profunda variação em termos de cultura política, confiança nas instituições, respeito às normas sociais, construção da cidadania e o que Robert Dahl (2001) chamou de “entendimento esclarecido” dos cidadãos. Portanto, pode-se afirmar que o processo de transformação por que passam tais sociedades políticas remete-nos, de fato, a uma dupla crise de governança e governabilidade: de um lado, a crise de governabilidade refere-se à capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas; do outro, a passagem da lógica de governo a uma dinâmica de governança associa-se à legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório. (MILANI, 2008, p. 553).

Na visão pluralista o poder está distribuído em toda a sociedade, de forma que os aspectos socioculturais possam interferir no contexto decisório. Mas para Lukes (1974), o poder precisa ser estudado a partir de uma abordagem tridimensional, composta por (i) conflitos abertos, seguindo a concepção pluralista, (ii) conflitos velados ou encobertos, marcado especialmente pela ausência de reclamações e não-

tomada de decisão e (iii) conflitos latentes ou potenciais, quando o exercício do poder é resultado da conformação das preferências da população.

Portanto, nas abordagens diretamente relacionadas ao campo da democracia liberal, sobressai-se a visão do elitismo competitivo de Schumpeter, ressaltando a concentração de poder nas mãos das elites políticas, e a concepção pluralista de Dahl, marcada por um sistema pluralista que promove a ação de grupos de interesses no processo de competição pelo poder.

É exatamente tendo em vista a recuperação de uma dimensão normativa da democracia que, ao acusar a redução da política a uma lógica individualista e competitiva, desenvolve-se, a partir dos anos de 1960, uma concepção “participativa” ou “republicana” de democracia, ancorada no ideal da participação direta dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. (LÜCHMANN, 2012, p. 60).

Avançando para além dos aspectos que envolvem “quem participa”, Bobbio (1986) desenvolveu reflexões em relação ao aspecto da inclusão. Assim como Dahl, ao reconhecer que as sociedades mais democráticas são aquelas que promovem o sufrágio universal, para Bobbio só existe democracia se “os que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir forem colocados diante de alternativas reais e postos em condição de escolher entre uma ou outra.” (BOBBIO, 1986, p. 20). Para este autor, que compreende o aspecto dinâmico das democracias, o funcionamento das instituições democráticas está alicerçado na definição clara das “regras do jogo” e nos aspectos procedimentais, bem como na essência participativa.

Ao conceituar o princípio da participação como um instrumento de sustentação dos direitos de igual acesso aos cargos públicos, Rawls (2000) oferece uma natureza transitória entre os aspectos representativos e deliberativos, ao preconizar uma espécie de dosimetria do processo participativo, de forma que não seja um ofensor à garantia de liberdade. Assim, vislumbra as diferenças culturais como integrantes do pluralismo e do processo democrático. O autor reconhece as diferenças entre os indivíduos, ao mesmo tempo que demarca uma visão otimista em relação à capacidade de suplantar às diferenças no processo de discussão e deliberação, separando as razões públicas das razões privadas, reforçando a concepção de justiça.

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualitariamente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de

todos esses valores traga vantagens para todos. (RAWLS, 2000, p. 66).

Para o autor a igualdade democrática é resultante da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença. A abordagem rawlsiana expressa um certo distanciamento da primazia do poder da maioria, defendido por Rousseau, na medida em que concebe a conciliação entre o pluralismo e os elementos argumentativos na construção da racionalidade deliberativa.

Embora o aparecimento da democracia de massas tenha ocorrido há mais tempo, a experiência moderna de democracia está diretamente relacionada às lutas sociais pelos direitos civis, políticos e sociais, entre outros. De acordo com Nobre (2004), o exercício do sufrágio universal e da política partidária competitiva foi defendida por Max Weber no início do século XX, mas somente com o arranjo social promovido durante a década de 1930, conhecido como “Estado do Bem-Estar” (do inglês, *Welfare State*), é que foram definidos os rumos de uma cultura democrática, com o estabelecimento de direitos sociais promovidos pelo Estado, mas posteriormente, as crises fiscal e de legitimidade do arranjo social e político levaram ao declínio do *Welfare State* (COELHO; NOBRE, 2004).

[...] para a democracia participativa, Estado e sociedade civil não são entidades distintas. Não há linha dividindo um Estado que governa e os cidadãos na sociedade civil que são governados. (CUNNINGHAM, 2009, p. 152).

Um dos marcos do movimento de cidadania democrática participativa se deu no contexto da contracultura nas décadas de 1960 e 1970, por ocasião da Declaração de *Port Huron*, um manifesto estudantil norte americano, escrito e publicado em 1962 por membros da *Students for a Democratic Society*, com ampla crítica ao sistema social e político dos Estados Unidos e com propostas para amplas reformas, bem como a implantação de processos democráticos e participativos em todas as instâncias da vida cotidiana. A partir dos movimentos sociais e circunstâncias do final dos anos 1960, especialmente na Europa, fruto do movimento estudantil e da necessidade de ampliar a participação na política, a concepção pluralista é superada, na esteira de um forte movimento de contracultura e de fortes mudanças democráticas (HELD, 1987).

O pesquisador Castoriadis (1996) *apud* Souza (2001), ao apresentar sua crítica contundente em relação às democracias representativas ocidentais, argumentou que uma minoria de poderosos que se intitulavam políticos profissionais dirigiam o futuro

de uma maioria de cidadãos alienados politicamente e, por isso, este autor argumentava em favor de um projeto de autonomia, uma vez que este incorpora tanto o aspecto coletivo como o individual. Neste sentido, na sociedade autônoma não existiriam separações institucionais entre os dirigentes e os dirigidos.

Pateman (1992), ao estabelecer a teoria participativa da democracia, ressaltou a relevância da inclusão nos processos participativos, capaz de determinar um processo educativo e pedagógico para a população, determinando, assim, o desenvolvimento de habilidades e procedimentos democráticos, conforme descrito:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um 'feedback' do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p. 62).

De acordo com Pateman (1992), no sistema democrático de Rousseau, a participação direta, além de proporcionar a participação do cidadão no processo político de tomada de decisões, também provoca um efeito educativo sobre os que participam, na medida em que exercita a cooperação relacionada aos aspectos de interesse público e privado. Rousseau resalta que a participação também suscita a sensação de pertencimento comunitário. Por outro lado, a representação política, segundo este autor, poderia ser um instrumento de dominação. Já John Stuart Mill defende que o efeito educativo da participação se dá no nível local, na pequena escala. Ambos enfatizam o aspecto educativo e pedagógico do processo participativo, criando um círculo virtuoso: aprender a participar, participando. Por meio da participação ativa do cidadão na vida e nas políticas públicas é que se alcança a cidadania, permitindo, assim, que os indivíduos se orientem a partir do interesse coletivo para fins públicos (BARBER, 1984).

Macpherson (1978) defende em seu modelo de democracia participativa a articulação entre as democracias representativa e participativa, propondo um desenho piramidal que seja capaz de orientar um sistema híbrido, composto por uma base de participação direta e participativa, com instâncias superiores representativas. Assim até o vértice da pirâmide, com a formação de um conselho para assuntos de interesse nacional, acompanhado de conselhos regionais e locais para aspectos específicos. O autor diferencia as dimensões sob a ótica das escalas, pois, para Macpherson parece evidente que, enquanto no âmbito local, a democracia participativa e direta poderia

funcionar, na escala nacional seria necessário um sistema representativo. Desta forma, o caminho para alcançar a democracia participativa se apresenta como o maior desafio.

Mansbridge (1981) destaca a assimetria em relação ao processo participativo, pois os participantes com mais recursos, tempo disponível, conhecimento técnico e politicamente bem organizados teriam menores custos de participação do que a população em geral.

Para Pateman (1992) a teoria contemporânea da democracia participativa “é constituída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente.” (PATEMAN, 1992, p. 60). Sendo assim, a autora reafirma a relevância de uma espécie de treinamento social, que precisa ser desenvolvido em todos os níveis e esferas, tanto no aspecto psicológico quanto na prática propriamente dita, uma vez que é participando que se incrementa a capacitação participativa.

O entrelaçamento entre os sistemas participativo e representativo, influenciando as relações de poder, também subsidia o aspecto pedagógico na formação de cidadãos mais críticos e engajados no cotidiano da política pública (LÜCHMANN, 2012). Tal pensamento também é compartilhado por outros autores, conforme apresentado:

A participação não apenas foi considerada como um valor em si, visto as superposições axiológicas permitirem considerá-la veículo por excelência da autodeterminação e da igualdade política, como também lhe foram atribuídos implícita ou explicitamente efeitos desejáveis de caráter pedagógico, psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder. A educação foi resposta comum do pensamento republicano para a formação das virtudes necessárias ao cabal exercício da cidadania. (LAVALLE; VERA, 2011, p. 106-107).

As últimas décadas do século XX marcaram o fim da Guerra Fria, bem como o processo de transição política na América Latina e no leste europeu. A participação deixou de ser rotulada como uma crítica à democracia, abrindo espaço para o desenvolvimento de um modelo alternativo à democracia liberal. Com o desenvolvimento das teorias da democracia participativa nas décadas de 1970 e 1980, duas linhas argumentativas se destacam na defesa pela ampliação do protagonismo cidadão e participativo para legitimidade democrática: as correntes participativa e deliberativa, ainda que com diferenças entre as elas (PATEMAN, 1992; MCPHERSON, 1978; HABERMAS, 1995; BARBER, 2003).

Habermas (1989), ao conceber um sistema de deliberação amplo e plural, que presumia uma forma de exercício coletivo ao incluir os diversos atores em processos racionais de discussão e deliberação, já que na visão do autor o direito ao sufrágio não seria suficiente para legitimar a democracia, conceituou a base para a política deliberativa. Para Habermas, a dimensão argumentativa que sustenta a formação da opinião pública e que emana dos anseios populares não poderia ser negligenciada no processo deliberativo. Nesse sentido, o pensamento habermasiano problematiza os conceitos de argumentação e deliberação, na tentativa de introduzir uma leitura do consenso discursivo e comunicativo, sustentando a concepção de que:

O terceiro modelo de democracia, que eu gostaria de defender, apoia-se precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude. (HABERMAS, 1995, p. 45).

Na linha habermasiana, a deliberação contempla uma série de requisitos, não se restringindo a uma simples decisão da maioria, reforçando a dimensão argumentativa do discurso para a legitimidade das decisões políticas: a argumentação, que se traduz por meio da troca de informações entre as partes e a análise crítica das respectivas propostas; a publicidade e inclusão, tendo os agentes afetados a oportunidade de participar ativamente do processo; ausência de coerção externa, garantindo soberania e autonomia; ausência de coerção interna, garantindo aos participantes a oportunidade de discordar, criticar, oferecer novos tópicos, exercitando a capacidade de argumentação; acordos racionalmente motivados; regulação dos assuntos, de forma que todos os temas possam ser submetidos ao debate; extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e à transformação de preferências e enfoques pré-políticos (FARIA, 2010).

Tanto a democracia participativa como a deliberativa contemplam a efetividade da participação da sociedade, sendo que o conceito deliberativo decorre de um conjunto teórico e normativo, enquanto o participativo implica em aspectos predominantemente aplicativos, conforme observa Leal (2011).

Esta abordagem envolve um aprofundamento democrático e tem sido objeto de diversas pesquisas e estudos, especialmente em relação à democracia direta, arranjos participativos e capacidade de implementação de ação e políticas públicas

(MACPHERSON, 1978; WARREN, 2001; MANSBRIDGE, 1995; AVRITZER, 2008; FUNG; WRIGHT, 2003).

A democracia deliberativa, por seu turno, ao acusar as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder político do modelo democrático liberal. (LÜCHMANN, 2012, p. 61).

De acordo com Fishkin (2009), ao sintetizar as teorias democráticas denominadas representação competitiva, elitista, participativa e a democracia deliberativa, ressaltou os princípios básicos de igualdade política, participação, deliberação e não-tirania, elaborando um quadro resumo que destaca as questões centrais em cada uma dessas abordagens. Portanto, são organizadas as principais correntes teóricas. Nesta representação esquemática, o sinal de adição é utilizado para a destacar a preocupação central em cada uma das quatro teorias democráticas. Enquanto o sinal da interrogação é aplicado para questões de menor peso em cada uma das correntes teóricas, traçando, assim, um quadro sintético com as possibilidades à partir de várias perspectivas e combinações (QUADRO 1).

Quadro 1 - Quatro teorias democráticas

	Democracia Competitiva	Modelo Elitista	Democracia Participativa	Democracia Deliberativa
Igualdade Política	+	?	+	+
Participação	?	?	+	?
Deliberação	?	+	?	+
Não-Tirania	+	+	?	?

Legenda:

- + Preocupação central
- ? Questões de menor peso

Fonte: FISHKIN, 2009, p. 65.

Ao defenderem a integração entre as democracias representativa, deliberativa e participativa para a melhoria da tomada de decisões, Fung e Cohen (2007) expõem as fragilidades do sistema representativo. Partindo-se do argumento dos autores em

relação à defesa das ideias radical-democráticas, de que os cidadãos devem ter uma atuação proativa nas ações e políticas públicas, com a garantia de que suas manifestações e opiniões serão recebidas e atendidas por parte dos gestores públicos, as críticas em relação aos sistemas de representação competitiva se concentram em três valores políticos: (i) responsabilidade, na medida em que os democratas radicais expressam preocupação em relação à autonomia e a própria capacidade dos representantes realizarem escolhas consequentes e com transparência; (ii) igualdade, já que mesmo com a faculdade do direito de sufrágio, as desigualdades sociais e econômicas são determinantes na capacidade de influência política nos sistemas de representação competitiva; (iii) autonomia política, pois o modelo de representação competitiva não é capaz de fomentar a autonomia política.

A alegação dos democratas radicais, em geral, é que a conjugação entre a democracia representativa e a participativa seria mais eficiente, na medida em que os problemas práticos seriam mais facilmente identificados e solucionados, bem como as questões normativas, já que o sistema de representação competitiva apresentaria deficiências nos valores políticos relacionados à responsabilidade, a igualdade e a autonomia. A responsabilidade, tendo em vista o distanciamento da população em relação aos eleitos, dificultando o acesso à avaliação da eficiência e da prestação de contas, levando, inclusive, a uma situação de atrofiamento das habilidades e práticas democráticas da população em geral. A igualdade, pois a vantagem econômica acaba por favorecer a mobilização de grupos com interesses concentrados, em detrimento de interesses difusos, moldando de forma assimétrica a influência política no sistema representativo. E a autonomia política, na medida em que este sistema de representação é insuficiente para subsidiar a autonomia política e um caminho para uma configuração de autogoverno.

Em relação à tensão entre participação e deliberação, é relevante observar que, embora os modelos participativo e deliberativo sejam usualmente associados, estas ideias podem até mesmo caminhar em direções opostas. Ao restringir a ampla inclusão em arranjos institucionais deliberativos específicos, tais como conselhos temáticos (saúde, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento) à técnicos e notoriedades em cada área, pode-se ampliar, de um lado, a possibilidade de aprofundamento técnico do debate e o fundamento das deliberações. Mas de outro, além de promover um prejuízo para a participação cidadã, incorre-se no risco de

distanciamento dos problemas práticos e cotidianos, do aporte do conhecimento e da cultura local, de inversão de prioridades, além das recorrentes fragilidades na prestação de contas para a sociedade. De acordo com Fung e Cohen (2007, p. 232), “os arranjos participativo-deliberativos contribuem para a igualdade política ao aumentar o papel da mobilização popular e da deliberação nas tomadas de decisão políticas.” Neste sentido, o caminho desejável não seria adotar integralmente o sistema deliberativo ou muito menos o participativo, mas uma combinação de acordo com o cenário institucional (FUNG; COHEN, 2007).

A ideia da deliberação participativa direta se apoia no reconhecimento do saber e da experiência local, enquanto sujeitos da política pública. Desta forma, criam-se oportunidades para que os cidadãos comuns possam aportar conhecimentos, competências e experiências, oferecendo soluções para questões específicas e de interesse coletivo, incluindo o poder e a escala local no centro das deliberações e decisões públicas. Um dos principais aspectos que distingue a democracia deliberativa é justamente a possibilidade de transformar preferências, ideias e projetos por meio do argumento.

De acordo com a formulação clássica de Joshua Cohen, a participação subsidia a legitimidade do processo, na medida em que as decisões são precedidas de alegações justificadas favoráveis e contrárias, promovendo um ambiente fecundo para as reflexões, gerando, assim, um acordo livre e ponderado. Segundo Cohen (2007) a democracia deliberativa está organizada em torno da argumentação pública e igualitária, promovendo um ideal de justificação política, portanto um processo argumentativo e fundamentado. Para Cohen, a democracia deliberativa se organiza em torno de três aspectos que sustentam a livre discussão racional e igualitária: (i) o respeito ao pluralismo, caracterizado pela igualdade de direitos e inclusão; (ii) o princípio do bem comum, de forma que a construção do acordo público possa ser orientada pela promoção de maior justiça social; e (iii) o princípio da participação, por meio de igualdade de oportunidades, exercício da influência e liberdade de expressão. Este arranjo deliberativo fomenta o engajamento popular e o vínculo com as propostas e soluções, ao mesmo tempo em que reforça o exercício da cidadania e estimula a formação de redes sociais para ampliar a participação nas ações e políticas públicas (FUNG; COHEN, 2007).

Todavia, o pesquisador Dryzek (2004) afirma que a democracia não pode se resumir à vontade da maioria, mesmo que em processos deliberativos. O autor define legitimidade discursiva como sendo resultado de uma decisão coletiva, a partir de um conjunto de discursos presentes na esfera pública, desde que subordinada ao controle refletido de atores competentes, junto à opinião pública.

A deliberação tem dimensões informativas, argumentativas, reflexivas e sociais. O componente informativo envolve trazer novos fatos, interpretações e perspectivas para a consciência de outros. O componente argumentativo permite questionamento da consistência lógica das posições dos outros, revelando premissas e suposições, esclarecimento se o desacordo é uma questão de interpretações conflitantes de fatos ou valores e elucidação da interdependência de questões. O componente reflexivo surge na medida em que os indivíduos são induzidos a pensar sobre suas próprias posições, escutando os outros, sabendo que estas posições devem ser justificadas de forma que outros possam aceitar. O componente social surge porque a deliberação cria uma situação em que as pessoas falam e escutam os outros, e assim podem vir a reconhecer sua filiação comum a um grupo social. Essas quatro dimensões indicam que embora a deliberação envolva argumento, ela pode também admitir outros tipos de comunicação - e isso, vou mostrar, é útil quando trata de responder a pelo menos alguns de seus críticos.² (DRYZEK, 2001, p. 78-79, tradução nossa).

Já Souza (2001), ao defender uma perspectiva dialógica no planejamento e gestão urbanos, observa que o desafio do intelectual/planejador está também relacionado à capacidade de conciliar as dimensões política e técnico-científica, despertando a atenção e o interesse daqueles que são, ao mesmo tempo, sujeitos e objeto dos saberes locais, conforme observado:

Se, por um lado, o tecnocratismo é condenável não somente por seu autoritarismo, mas igualmente por pretender negar o fato de que planejar e gerir intervenções no espaço urbano são atividades eminentemente políticas, uma vez que o sentido e as finalidades da vida coletiva estão em jogo, por outro lado isso não deve desembocar na conclusão de que planejar e gerir prescindem de *téchne*, de conhecimentos apropriados (técnicos stricto sensu, científicos, etc.),

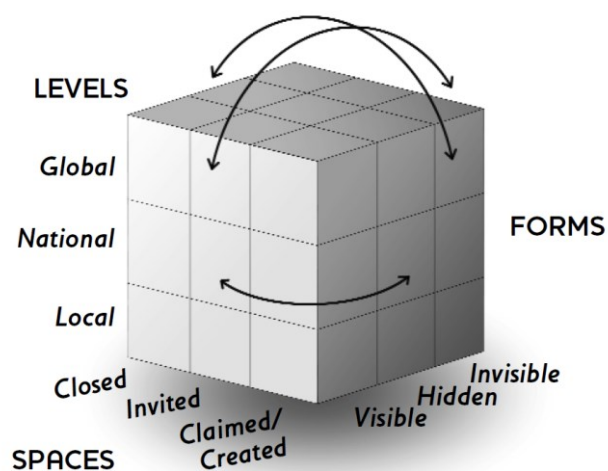
² *“Deliberation has informational, argumentative, reflective, and social dimensions. The informational component involves bringing new facts, interpretations and perspectives to the awareness of others. The argumentative component enables questioning of the logical consistency of the positions of others, uncovering of premises and assumptions, clarification whether disagreement is a matter of conflicting interpretations of facts or values, and elucidation of the interdependence of issues. The reflective component arises inasmuch as individuals are induced to think about their own positions by listening to others, in the knowledge that these positions must be justified in terms that others can accept. The social component arises because deliberation creates a situation in which people talk and listen to others, and so may come to recognize their common membership of a social group (for a more formal treatment of these conditions, see Dryzek and List 1999). These four dimensions indicate that though deliberation involves argument, it can also admit other kinds of communication – and this, I will show, is helpful when it comes to replying to at least some of its critics.”*

notadamente no que se refere à escolha dos meios mais adequados para a satisfação de determinadas necessidades. (SOUZA, 2001. p. 37).

Para além do balanço entre os aspectos técnicos e políticos, o processo dialógico caracteriza-se por uma interação argumentativa pelo qual os interesses comuns possam ser debatidos e os conflitos possam ser resolvidos racionalmente, orientados pela potência dos melhores argumentos. Para tanto, o processo demanda maturidade e preparo das partes para alterar posicionamentos prévios, mediante a capacidade argumentativa e de convencimento.

Gaventa (2006) ressalta que a simples criação de novos arranjos institucionais e democráticos que resguardem espaços e oportunidades participativas pode não ser sinônimo de maior inclusão no processo deliberativo, especialmente para a população menos favorecida economicamente. O pesquisador apresenta uma compreensão dinâmica e multidimensional de como o poder opera, sendo que o processo participativo envolve um arranjo tridimensional, simbolizado por uma espécie de cubo mágico e denominado *power cube*. Este cubo de poder contempla três arranjos interligados, representados pelos níveis ou escalas (local, nacional ou global), espaços ou arenas (fechados, convidados, reivindicados) e das formas de poder (visível, oculto, invisível), de acordo com a Figura 2.

Figura 2 - O *power cube*: os níveis, espaços e as formas de poder



Fonte: GAVENTA, 2006, p. 25.

O autor problematiza a retórica generalizada de que a criação de novos arranjos institucionais e espaços participativos seriam suficientes para ampliar o engajamento e a voz do cidadão. Com base no trabalho desenvolvido por Steven Lukes (1974), que

contrapõe à limitação dimensional pluralista e discorre sobre as três dimensões do poder, o pesquisador aprofunda na relação intercambiável entre a tridimensionalidade do poder, examinando seus inter-relacionamentos (GAVENTA, 2006).

Conforme indicado por Cornwall (2008), ao discorrer sobre diversas tipologias participativas e identificar que, na prática, um projeto ou processo pode incorporar inúmeras tipologias em diferentes fases, as variantes instrumentais participativas podem contribuir para incrementar o engajamento das pessoas. Mas a autora destaca que a questão de “quem participa”, assim como quem é excluído, e “em que participam” são determinantes para qualidade do processo participativo. Neste sentido, o equilíbrio entre os aspectos de inclusão e profundidade participativa deverá variar de acordo com o propósito em questão. “Estar envolvido em um processo não é equivalente a ter uma voz³”, destaca Cornwall (2008, p. 278). Pois para que a participação possa, de fato, influenciar e determinar as decisões mais relevantes, são necessários esforços, arranjos e processos mais eficientes, bem como enfrentar o desafio de capacitação das pessoas nesta temática.

Neste sentido, Coelho *et al.* (2010), ao avaliarem as possibilidades e os limites da mobilização social e do envolvimento da sociedade nas deliberações de conselhos de saúde existentes em áreas periféricas do município de São Paulo, ressaltaram a ausência de requisitos qualitativos dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, transparência), dos efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição) e dos impactos da participação social na elaboração e implementação de políticas públicas. O estudo avaliou as experiências a partir das dimensões de inclusão, participação e conexões, apontando também a ausência de instrumentos metodológicos que pudessem subsidiar as análises comparativas de tais experiências de maneira sistemática. Por fim, atentar sistemática e simultaneamente aos aspectos que envolvem a mobilização social, a estruturação de fóruns participativos e a capacitação dos gestores públicos.

³ “*Being involved in a process is not equivalent to having a voice.*”

2.2. Preâmbulo participativo na redemocratização brasileira

Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro. (AVRITZER, 2008, p. 61).

As profundas transformações na democracia contemporânea culminaram, entre outros aspectos, na ampliação dos espaços de diálogo com a sociedade, nas tentativas de implantação dos instrumentos de controle social, na prestação de contas e na redução das distâncias entre a população e seus respectivos representantes. A efervescência da participação social brasileira, após a redemocratização, teve início no final dos anos de 1980, especialmente nas áreas de saúde, orçamento participativo e políticas urbanas, envolvendo milhões de cidadãos. Conforme observa Lavallo (2011, p. 34) ao destacar o ideário participativo no contexto dessa transição Constituinte: “[...] a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo.” De forma que não seria forçoso argumentar que a vitalidade democrática esteja diretamente relacionada ao espectro participativo e deliberativo na contemporaneidade.

O país tem sido objeto de pesquisas e análises relacionadas às experiências participativas na gestão pública. Segundo Wampler (2014), existem atualmente pelo menos sessenta e cinco mil arranjos participativos municipais no Brasil, distribuídos entre as categorias de conselhos municipais, conferências e programas de orçamento participativo, reunindo centenas de milhares de cidadãos. Este progresso na institucionalização, nas inovações e nos arranjos participativos configura-se como um novo cenário para as pesquisas e debates. As instituições participativas (IPs)⁴ vêm ocupando uma relevante centralidade no país, já que contribuem para o aprofundamento democrático, tornando a tomada de decisão um processo aberto e com maior espaço para a inclusão, de forma a reforçar a legitimidade. A multiplicidade de conselhos, conferências e espaços participativos amplia as possibilidades de interação entre a sociedade e o Estado.

⁴ Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p. 45).

Um dos principais desafios das cidades brasileiras está diretamente relacionado ao reflexo da desigualdade social no tecido urbano, com consequências nos campos social, econômico, cultural, ambiental e político. De acordo com Maricato (2000), o processo político e econômico brasileiro foi determinante para a construção de uma das sociedades mais desiguais do mundo.

Este perfil peculiar do tecido urbano é também comum às outras cidades e metrópoles na América Latina, que enfrentam os desafios oriundos dos processos de globalização e reestruturação econômica, concomitantes com as transformações resultantes da redemocratização e descentralização político-administrativa, deslocando a centralidade e o foco, bem como ampliando os desafios, para a transferência de competências para a esfera municipal. Estes processos, atuando conjuntamente, amplificam o rebatimento físico-espacial das desigualdades e segregação (MARTINS, 2006).

Nesses termos, é necessário observar-se o espaço urbano segundo duas óticas que se sobrepõe e se somam, apesar de aparentemente antagônicas ou conceitualmente contraditórias: a) o rebatimento no espaço físico das cidades dos processos associados às transformações capitalistas recentes; b) a associação da organização das cidades e de seus bairros mais à estrutura de classes e poder e à tradição patrimonialista do que às mudanças no capitalismo. (MARTINS, 2006, p. 33).

É bastante nítido que a distribuição de serviços públicos e privados, bem como a infraestrutura e os investimentos acompanham a mesma lógica da divisão e segregação socioespacial.

As experiências participativas se multiplicaram nos aspectos que envolvem o planejamento e a gestão das cidades brasileiras, especialmente a partir da redemocratização do Brasil na década de 1980. A participação cidadã está diretamente relacionada ao planejamento territorial, desenvolvimento urbano e aos grandes eixos estruturantes, como saúde, assistência social, educação e saneamento. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e, mais recentemente, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que tratam da Política Urbana pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), contemplou em suas diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001), se aplicando a todas as etapas da gestão urbana, desde o planejamento e formulação da política urbana, a execução e

acompanhamento dos planos, programas e projetos. No Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que aborda a gestão democrática da cidade, temos:

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

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

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL, 2001).

A Constituição de 1988 subsidiou a criação de um novo espectro sociopolítico e democrático, na medida em que promoveu a aproximação entre as correntes representativa e de participação direta da sociedade na formulação e implementação da política pública, conforme aponta Fernandes:

Por conseguinte, a gestão da cidade vai ser tão mais democrática quanto mais canais de participação e articulação de interesses forem abertos e ocupados nesse processo. (FERNANDES, 2006, p. 138).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar a política urbana, incorpora diretrizes oriundas da agenda de reivindicações do Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU, assim como orientações advindas do compromisso na participação cidadã no processo decisório para a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, firmado por 179 países participantes da Rio 92 no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED, 1993).

Finalmente, em 2001, o Estatuto da Cidade ganhou forma de lei federal. Essa legislação incorpora conceitos desenvolvidos pelos movimentos de cidadãos urbanos (por exemplo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana) e várias administrações locais

(sobretudo do PT). É um fato notável na história da legislação e nas políticas urbanas não apenas no Brasil, mas também em todo o mundo, por ao menos quatro razões. A primeira é por definir a função social da cidade e da propriedade urbana em termos de um conjunto de diretrizes de natureza substantiva. A segunda é que, a partir desse fundamento, o estatuto estrutura suas diretrizes do ponto de vista dos pobres, a maioria dos residentes urbanos, e cria mecanismos para retificar alguns dos padrões mais evidentes de ilegalidade, desigualdade e degradação na produção do espaço urbano. Estabelece, dessa forma, a igualdade social como um objetivo fundamental do planejamento urbano e transforma o planejamento num instrumento para justiça e igualdade social. A terceira razão é que o estatuto requer que os planos diretores e as políticas locais sejam desenvolvidos e implementados com uma ativa colaboração popular. A quarta é que o estatuto não é estruturado como um plano total (como no paradigma de Brasília), mas sim como uma série de instrumentos legais inovadores que permitem às administrações locais realizar e fazer cumprir a função social da propriedade urbana. (HOLSTON, 2013, p. 88-89).

Outro marco importante para a construção das políticas urbanas foi a realização das Conferências das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável. A Conferência Habitat I foi realizada em Vancouver, no ano de 1976. A Conferência Habitat II em Istambul, ocorrida em 1996. Os autores Castells e Borja (1996) ao observarem em um relatório preparado para a Conferência Habitat II sobre a centralidade das cidades como atores políticos e sociais para a dinamização do bem-estar da população, ressaltaram a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas como os aspectos mais relevantes da inovação democrática no contexto dos governos locais. E mais recentemente foi realizada em 2016 a Habitat III, em Quito, momento em que foi adotada a Nova Agenda Urbana, buscando dirigir um novo processo de urbanização sustentável pelos próximos 20 anos.

A Nova Agenda Urbana (NAU, 2016) incentiva todos os níveis de governo e a sociedade civil na assunção dos compromissos em prol do desenvolvimento urbano sustentável. A NAU também incorpora as diversas diretrizes relativas aos compromissos assumidos globalmente e demais programas da ONU voltados para o desenvolvimento sustentável, tais como o Acordo de Paris (2015) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, 2015) das Nações Unidas, assumindo o compromisso de contribuir com as cidades no enfrentamento aos desafios da rápida urbanização. Assim, observa-se forte convergência e interdependência entre as agendas urbana e ambiental, social, econômica e cultural. Conforme destaca Sachs

(2000, p. 31) quando conceitua os caminhos para o desenvolvimento sustentável, afirma que “necessitamos, portanto, de uma abordagem holística e interdisciplinar [...]”.

O ONU-HABITAT apresentou em 1999 a Campanha Global sobre Governança Urbana, uma iniciativa relevante para apoiar a implementação da Agenda Habitat. Neste sentido, foi desenvolvido o Índice de Governança Urbana. Este indicador aborda a importância da boa governança, tanto no nível global como nível local, subsidiados por cinco princípios: a eficácia da governança, resultado dos mecanismos existentes e aspectos sociopolíticos e ambientais para a eficiência institucional, inclusive naquilo que aborda as preocupações da sociedade civil; a equidade, resultado do compromisso com a inclusão; a participação na governança, expressão dos mecanismos democráticos e participativos nos processos de tomada de decisão; a responsabilidade, consequência dos mecanismos eficazes de transparência e capacidade de resposta do governo local; e a segurança, oriunda de mecanismos, processos e sistemas adequados de saúde, segurança e meio ambiente para os cidadãos.

O planejamento urbano apresenta instrumentos e caminhos para lidar com a expansão desordenada do tecido urbano, reduzindo a ocorrência da ocupação de áreas de risco e enfrentando o processo histórico de urbanização periférica e segregação socioespacial, fatores diretamente relacionados às estratégias de mitigação e de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. A fragilidade na integração entre as agendas urbana, ambiental e de mudanças climáticas, especialmente nos países em desenvolvimento, se justifica em razão de diversos fatores, tais como a ausência de abordagem sistêmica e articulada entre as políticas setoriais, problemas de descontinuidade administrativa, falta de sustentação político-social, fontes específicas de recursos e falta de capacidade adaptativa, reduzindo a resiliência urbana de pessoas e lugares às mudanças climáticas (BACK, 2016).

Com destaque para a função social da cidade e da propriedade, do planejamento urbano como instrumento para a justiça e igualdade social e a participação como condição para a gestão urbana, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) oferece um repertório de novos instrumentos da política urbana, sejam eles relacionados ao planejamento municipal, institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos. Inicia-

se, assim, uma jornada em direção à construção de um novo vocabulário da gestão urbana, permeada por novos e amplos instrumentos.

Ainda assim, a implementação destes instrumentos em cada uma das cidades variou de acordo com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários. (AVRITZER, 2010, p. 217).

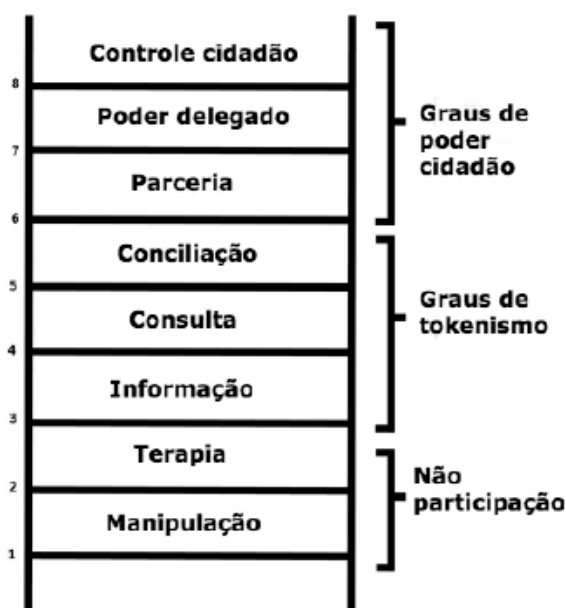
Por outro lado, a histórica deficiência brasileira no tratamento igualitário dos cidadãos, notadamente naquilo que se refere ao acesso às oportunidades, sob o manto da aparente participação cidadã e abordagens com sinais participativos no planejamento e na gestão das cidades, parece encobrir a sistêmica reprodução de propostas e projetos excludentes para os grupos mais vulneráveis socialmente (MARTINS, 1998).

Percebe-se que a linguagem participativa vem penetrando o repertório democrático urbano, tanto nas esferas diretamente relacionadas ao poder público como em instituições não governamentais e privadas. A terminologia participativa pode ser associada a quase tudo que envolva a interação de pessoas.

A escada de participação cidadã, no seminal artigo de Arnstein (1969) publicado há mais de 50 anos (FIGURA 3), contribuiu significativamente para a problematização da pesquisa e da prática do processo participativo, ao categorizar uma escala gradual e qualitativa em relação ao poder cidadão e o engajamento público⁵. Desde a sua publicação, esta referência tem sido utilizada por inúmeros profissionais e acadêmicos nos processos participativos, destacando tanto os aspectos de justiça social, como a possibilidade de ascender a níveis mais consistentes de compartilhamento de poder.

⁵ De acordo com Quick e Feldman (2011), engajamento público pode ser entendido como o resultado da fusão de duas dimensões independentes e complementares: participação e inclusão.

Figura 3 - Escada da Participação Cidadã



Fonte: ARNSTEIN, 1969, p. 217, tradução nossa.

Para a autora, o resultado teria que espelhar um processo equilibrado entre o poder do Estado e do Cidadão, visando resultados justos. O artigo oferece um ponto de partida crítico à partir da percepção finalística dos participantes, ao distribuir, em cada um dos 8 degraus, um percurso de engajamento crescente, iniciando pelo patamar inferior da manipulação, seguido por terapia, categorizados como "não participação", passando pelos degraus de informação, consulta, conciliação, até alcançar o ponto mais alto de controle social, formado pelos níveis de parceria, poder delegado e controle cidadão, em cada um dos seus três lances, sendo assim dispostos: (i) não participativo; (ii) tokenismo / simulacro / pseudo-participação; (iii) poder cidadão.

É a redistribuição de poder que permite a cidadãos menos favorecidos, atualmente excluídos da política e processos econômicos, a serem deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual estes indivíduos excluídos se unem na determinação de como as informações são compartilhadas, objetivos e políticas são definidos, recursos fiscais são alocados, dos programas a desenvolver e dos benefícios relacionados com o contrato das condições laborais. Em suma, é o meio pelo qual eles podem influenciar uma reforma social significativa que lhes permite participação nos benefícios da sociedade mais influente⁶. (ARNSTEIN, 1969, p. 216, tradução nossa).

⁶ "It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society."

De acordo com a ponderação de Marcelo Lopes de Souza, ao comentar a escada da participação, somente o patamar superior, que representa aos graus mais elevados de poder do cidadão, podem, efetivamente, “ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e sobre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos.” (SOUZA, 2001, p. 205-206).

Porém, conforme defendido por Carpentier (2016), ao criticar uma abordagem simplificada em relação ao processo participativo, o autor destaca a complexidade e a diversidade desses processos, dificultando o enquadramento em um determinado degrau, por exemplo, tendo em vista a dinâmica e a pluralidade resultante das inúmeras abordagens em seus diferentes momentos, bem como percepções distintas de cada grupo ou componente. O jogo de forças, poder e as disputas discursivas podem impactar de maneira distinta entre os atores.

Os autores Carpentier *et al.* (2019) ressaltam que o debate relativo ao processo participativo não pode se restringir aos aspectos decisórios, mas especialmente como a prática participativa se desenvolve, quem ela envolve, as razões, o aprendizado, dentre outros aspectos. Neste sentido, apresentam inúmeros questionamentos para a reflexão sobre o tema: “Se a participação é assim tão importante, como é que podemos defendê-la? De que forma os cidadãos devem ser motivados a participar? Como é que atribuímos relevância à participação?” (CARPENTIER *et al.*, 2019, p. 31). Estas considerações são suficientes para subsidiar alguns princípios para a problematização do processo participativo, já que a centralidade da discussão não se restringe aos aspectos da autoridade e poder, tal como ilustrado por Arnstein (1969).

Avritzer (2008) ao analisar os diferentes arranjos nas práticas participativas resultantes do processo constituinte após a redemocratização brasileira, destaca as experiências do orçamento participativo, dos conselhos de políticas de saúde e assistência social e os planos diretores municipais, conforme descrito:

No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das

audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos desenho institucional de ratificação. É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. (AVRITZER, 2008, p. 44).

De acordo com Avritzer (2008), a qualidade do arranjo participativo de cada abordagem se diferencia a partir de três variáveis: (i) iniciativa na proposição do desenho; (ii) organização da sociedade civil; e (iii) vontade política do governo em implantar a participação. Neste sentido, o pesquisador pontua que o sucesso dos processos participativos estaria mais intimamente relacionado à maneira como se articulam estas variáveis do que ao desenho institucional propriamente dito, como defendem outros pesquisadores. Visando analisar a efetividade dos desenhos participativos, o autor relaciona os diferentes arranjos à partir da capacidade de aprofundar práticas democráticas e também da capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão, indicando, assim, a importância de uma análise mais criteriosa em relação a estas variáveis no contexto da qualidade do processo participativo. Esta análise lança luz sobre o aspecto qualitativo do processo participativo, destacando a relevância da dinâmica entre as diversas variáveis e, com isso, ampliando a temática para um ambiente multidimensional, dinâmico e de múltiplos critérios.

Ao analisar os diferentes arranjos, Nobre (2004) aponta que os espaços democráticos podem ser organizados em duas grandes arenas: (i) macroestruturas, formada por um quadro institucional mais abrangente e (ii) novos espaços e canais de participação e deliberação. Ocorre que, tanto nos instrumentos expressos no Estatuto da Cidade como nas experiências relacionadas ao planejamento e gestão urbana, são patentes as variações em relação às abordagens, metodologias, bem como ao próprio alcance e eficiência destes processos. Há de se considerar, também, se os instrumentos e caminhos utilizados para a gestão democrática da cidade têm sido capazes de compensar as desigualdades e assimetrias de acesso ao poder e à tomada das decisões urbanas mais relevantes do jogo democrático.

Participação e deliberação aparecem hoje no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia, sendo que a experiência brasileira nessa área, por sua dimensão e vitalidade, ganhou um lugar de destaque no cenário internacional. (NOBRE E COELHO, 2004, p. 11).

Assim, parece nítida a limitação de análise simplista do processo participativo, numa visão reducionista, vislumbrando-o apenas como um único bloco, homogêneo. Pelo contrário, conforme indica o pesquisador Leonardo Avritzer (2008), o caráter multifacetado e multidimensional do processo participativo, inclusive explorando a interação entre as diversas variáveis, realça complexidade em termos de variáveis e na interação entre elas para o impacto na legitimidade, justiça e efetividade do processo participativo.

2.3. Democracia participativa na gestão urbana brasileira

[...] não estamos falando de experiências de indivíduos necessariamente, mas das condições sociais que permitem ou não que esses grupos acessem lugares de cidadania. Seria, principalmente, um debate estrutural. Não se trataria de afirmar as experiências individuais, mas de entender como o lugar social que certos grupos ocupam restringem oportunidades.

Ao se ter como objeto a diversidade de experiências, há a consequente quebra de uma visão universal. (RIBEIRO, 2017, p. 61).

Nas últimas décadas o Brasil experimentou relevantes mudanças nos aspectos democrático e participativo. Durante o período autoritário diversos atores sociais lutaram por condições de liberdade, justiça e democracia, pressionando pela ampliação dos espaços sociais e abertura para a participação nas ações e políticas públicas.

Com o declínio do regime autoritário no início da década de 1980, os movimentos populares, entidades e associações profissionais ligadas à luta pela moradia, arquitetura e ao direito à cidade se articularam, dando forma ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, etapa fundamental na luta por um novo marco na política urbana, que culminaria na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal (BRASIL, 1988), posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Após a redemocratização emergiram diversos arranjos participativos, viabilizando espaços de diálogo, colaboração, aconselhamento e deliberação, base para o alargamento dos processos participativos. Porém, conforme aponta o pesquisador Leonardo Avritzer, este período “envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação política.” (AVRITZER, 2002, p. 572).

Com a Constituição Federal de 1988 foram instituídos mecanismos legais para a incorporação dos processos participativos, culminando na constituição de instituições e arranjos participativos promovidos pelo Estado em suas diversas escalas. Assim, os princípios democráticos são apresentados como pilares fundamentais do Estado Brasileiro, subsidiando mudanças necessárias.

A democracia e a cidadania reconhecidos como princípios fundamentais do Estado Brasileiro, são paradigmas essenciais para combater o desmantelamento do setor público, que vem ocorrendo de várias formas como os tradicionais métodos de corrupção, clientelismo

na gestão da coisa pública, nas privatizações dos serviços públicos sem processos democráticos, e sem respeito ao princípio da legalidade, na ausência de investimentos com infraestrutura e serviços públicos. (SAULE JR, 1998b, p. 1).

Conforme aponta Souza (2001), a CF/88, no capítulo que trata da política urbana, dedicou maior importância aos planos em detrimento dos aspectos sociais, sendo a participação popular, embora institucionalizada, um aspecto secundário neste contexto legislativo. Mesmo assim, a participação se torna uma realidade institucional no país, iniciando uma jornada desafiadora pela materialização e articulação dos processos participativos junto à sociedade, bem como em relação ao desenvolvimento de modelos de planejamento, gestão e governança participativas. As instituições participativas oferecem a possibilidade de aprofundamento democrático, de pluralização dos atores sociais, assim como de maior engajamento da sociedade civil. Neste sentido, tem-se:

As literaturas voltadas para a elucidação teórica e empírica do aprofundamento da democracia têm investido suas energias principalmente em três flancos com sobreposições amplas: na participação da população, na sociedade civil e na última geração de inovações institucionais que, promovidas pelo mundo afora, visam a acolher diversas formas de participação em arcabouços institucionais de desenho e implementação de políticas públicas. Nos três casos, é claro, há uma perspectiva societária ou uma aposta nas potencialidades de controle e transformação gradual de “baixo para cima”. Assim, as inovações institucionais são pensadas, normalmente, a partir das perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006. p. 76-77).

De acordo com Saule Jr. (1998), a democracia participativa determina novos modelos de gestão do interesse público, na medida em que a vertente autoritária vem perdendo espaço para os processos colaborativos, nos seus inúmeros arranjos que conferem uma nova dimensão aos instrumentos da administração pública, promovendo a inserção dos cidadãos enquanto agentes do planejamento, gestão e fiscalização. Por outro lado, Colenci e Oliveira (2016), embora reafirmem o avanço institucional naquilo que toca os direitos dos cidadãos pós CF/88, observam a precariedade na condição participativa, seja pelo receio dos agentes públicos em ampliar os espaços participativos e deliberativos, seja pela própria deficiência na capacitação dos cidadãos e no exercício da participação popular.

Já o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao regulamentar os artigos que tratam da Política Urbana, estabelece a utilização de diversos instrumentos e instituições participativas para a gestão democrática da cidade, nas etapas de formulação,

execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dentre os instrumentos da política urbana, o plano diretor se destaca como ferramenta básica da política de desenvolvimento urbano, devendo garantir a promoção de audiências públicas e debates, transparência e acesso amplo aos documentos e informações produzidos.

Conforme apontam Caldeira e Holston (2015), ao analisarem os movimentos sociais no contexto da legislação urbana, pontuaram que o Estatuto da Cidade, por um lado, rompe definitivamente com o modelo autoritário de gestão urbana. De outro, porém, vislumbraram uma sociedade organizada e devidamente informada, com participação ativa dos cidadãos voltada para a produção da justiça social nas questões urbanas, através da cooperação entre governo, iniciativa privada e os diversos setores da sociedade. Ao analisar a revisão do plano diretor do município de São Paulo, os autores elucidam uma série de desafios para a promoção do planejamento urbano participativo, iniciando pela capacidade do processo participativo determinar as diretrizes da política urbana municipal. Isto, pois, as deliberações resultantes do processo participativo não se vinculam, necessariamente, ao produto do plano diretor ou das políticas públicas, podendo ser alteradas ou até mesmo descartadas pelos poderes executivo e legislativo do município. Percebe-se, também, que os tribunais e o Ministério Público têm atuado no sentido de salvaguardar os princípios da justiça social e da gestão democrática urbana. Por último, Caldeira e Holston (2015) destacam a importância da mobilização e do engajamento popular, construindo ações de combate e insurgência em relação aos processos participativos sem justiça social e participação efetiva.

Neste sentido, Pateman (1992) compreende que a participação tem uma espécie de efeito cumulativo, ou seja, quanto maior o espaço participativo, maior a eficiência política e o preparo daqueles que participam. Desta forma, a atuação direta nos locais da vida cotidiana, naquilo que poderíamos denominar como gestão compartilhada, levaria tanto à maior eficiência no trato da política urbana, inclusive em relação aos aspectos de fiscalização, controle e transparência, como ao maior preparo e capacitação da população.

Desde a redemocratização brasileira, experiências participativas bastante diversificadas, relacionadas à gestão democrática das cidades, ganharam relevância.

Em certos casos, a participação popular se apresenta de forma limitada, contida e descontínua, não alcançando o centro das diretrizes, políticas e decisões na área de planejamento urbano. Em outros, as decisões são orientadas por subsídios técnicos, mas definidas em última instância pelos setores da sociedade com maior poder e influência na gestão pública. A aparência democrática propalada nos processos participativos esconde um sistema totalmente desequilibrado de representação e pressões (VILLAÇA, 2005).

A ineficácia do planejamento urbano funcionalista se evidencia em inúmeras cidades, pela produção de "Planos Diretores" genéricos, tecnicistas e centralizadores, feitos em gabinetes bem longe da realidade urbana, voltados mais para a retórica eleitoral do que para serem efetivamente aplicados, e que quase sempre acabaram mofando em alguma gaveta das prefeituras. (FERREIRA, 2003, p. 4).

As práticas participativas introduzidas no planejamento urbano municipal têm como objetivo encontrar formas efetivas, legítimas, com justiça e equidade para lidar com os desafios e as complexidades do tecido urbano e suas interações nos campos social, ambiental, cultural e econômico. Porém, conforme destaca Marcelo Lopes de Souza, considerando a desigualdade social estrutural e histórica no país, o processo colaborativo precisa construir canais e fóruns de diálogo entre os diferentes grupos, com nítido compromisso do poder público em relação aos ideais de justiça social, à partir da perspectiva dos grupos mais vulneráveis, sob o risco dessa "colaboração" legitimar e reproduzir a "visão capitalista de desenvolvimento urbano e para a estabilização de um estilo que governança que serve, acima de tudo, aos interesses dos grupos dominantes." (SOUZA, 2001, p. 151).

No início dos anos 2000 o Governo Federal deflagra a constituição e legitimação de novos conselhos e fóruns nacionais relacionados aos desafios nacionais, como parte de uma agenda participativa nos diversos campos de políticas públicas e de gestão governamental. Na esteira dessa iniciativa foi criado o Ministério das Cidades em 2003 e na sequência foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, culminando na constituição do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES, instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no ano de 2004 (BRASIL *et al.*, 2013).

Para os atores ligados ao movimento social pela reforma urbana, a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de

democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. (ROLNIK, 2009, p. 35).

A realização das Conferências das Cidades culminou na instituição de fóruns participativos para a formulação da política urbana. Foram também selecionados, por votação, os membros que iriam compor o CONCIDADES. A composição do CONCIDADES variou de acordo com as determinações de cada decreto federal, à saber: Decreto nº 5.031/2004 e Decreto nº 5.790/2006, de acordo com Quadro 2.

Quadro 2 - Composição do CONCIDADES

Segmento	Número de representantes de acordo com o Decreto n. 5 031/2004	Número de representantes de acordo com o Decreto n. 5 790/2006
Poder público federal	14	16
Poder público estadual e do Distrito Federal ou de entidades da sociedade civil organizada da área estadual ⁷	6	9
Poder público municipal ou de entidades da sociedade civil organizada da área municipal	10	12
Entidades da área dos movimentos populares	19	23
Entidades da área empresarial	7	8
Entidades da área de trabalhadores	7	8
Entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa	5	6
ONGs	3	4
Total	71	86

Fonte: BRASIL *et al.*, 2013, p. 10.

No decreto de 2004, a composição era dividida entre o Poder Público, agregando os poderes federal, estadual, distrital e municipal (42,2%), Movimentos Populares (26,6%), Trabalhadores Sindicais (10%), Empresários (10%), ONG's (4,2%), Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa (7%). Do ponto de vista de representatividade percentual no conselho, mesmo com a ampliação do número de conselheiros de 71 para 86, o decreto de 2006 manteve, basicamente, os mesmos percentuais para cada segmento. Destaca-se neste cenário o reconhecimento da relevância do segmento das entidades dos movimentos populares (26,7%), ocupando a maior fatia, inclusive com peso superior à representação do Poder Público Federal, se considerado o número de conselheiros.

A Conferência Nacional das Cidades engajou, nos primeiros seis meses, 3.457 dos 5.661 municípios brasileiros à época. Dentre as diversas resoluções estabelecidas pelo CONCIDADES, algumas apresentam menções específicas em relação ao processo participativo no âmbito da elaboração do Plano Diretor Municipal. A

resolução nº 25/2005 introduziu orientações relativas à efetiva participação do poder público e da sociedade civil em todas as fases do processo, inclusive determinando a articulação do PD ao processo participativo de elaboração do orçamento. Interessante observar que esta resolução apresenta um nível de detalhamento mais específico em relação ao processo participativo para a elaboração do plano diretor municipal. Determina a garantia da diversidade, de acordo com o artigo quinto, orientando para que o processo seja acompanhado por debates por “por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros”. Já em seu artigo sexto, inova ao determinar a articulação e a integração do processo de elaboração do plano diretor ao processo participativo de elaboração da peça orçamentária municipal. E conclui, em seu décimo artigo, com a determinação da proposta do plano diretor ser previamente aprovada em uma conferência ou evento similar, sendo posteriormente submetida à Câmara Municipal (RESOLUÇÃO CONCIDADES Nº 25/2005).

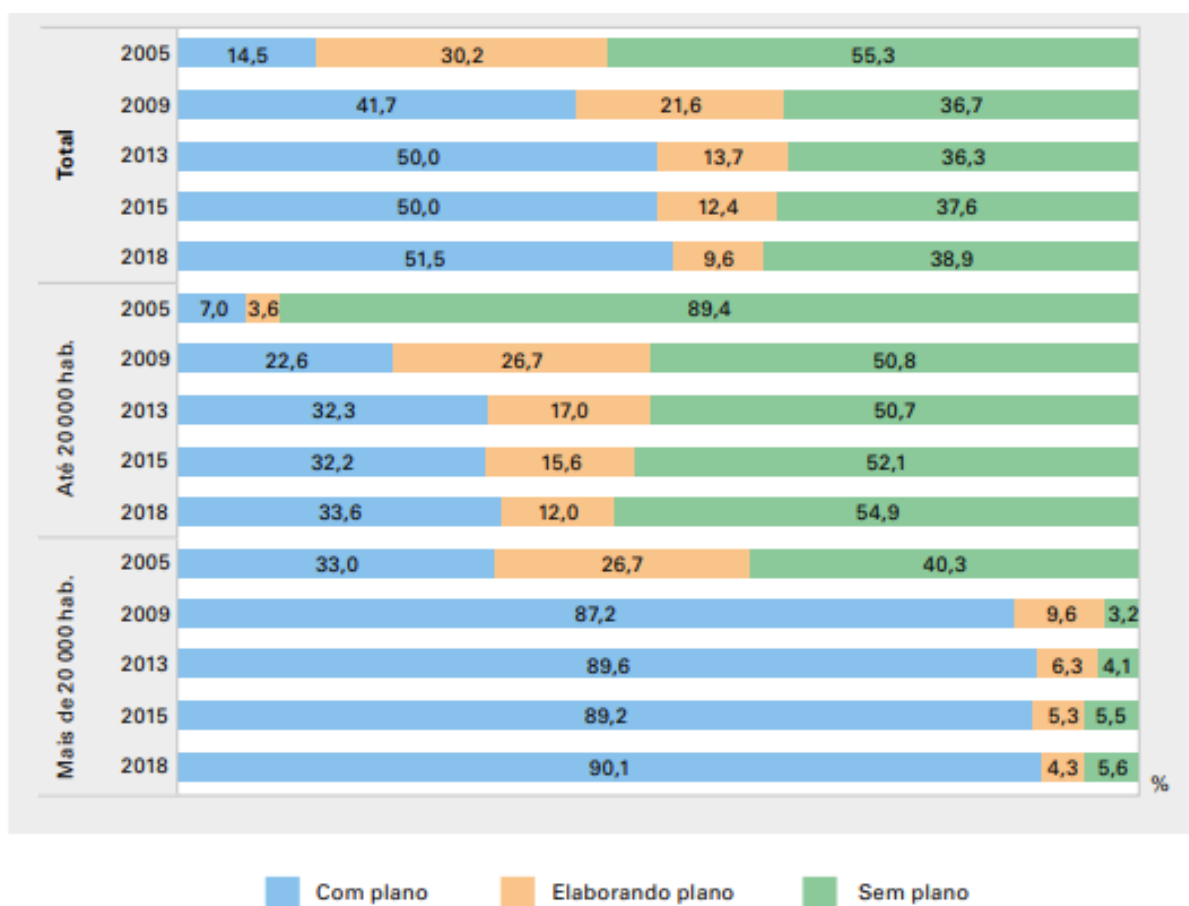
Para viabilizar a eficácia e eficiência dos planos, é também viabilizada a formatação de conselhos e convocação de uma rotina de conferências de cidades após a criação do novo ministério. Estas novas instâncias foram os principais canais participativos na gestão da ação estatal nos anos seguintes e fizeram parte na formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades. (COELHO; OLIVEIRA, 2016, p. 8).

O Conselho Nacional das Cidades também atuou na promoção de campanhas e na realização de capacitação técnica voltada aos gestores municipais e sociedade civil, com foco na implementação de Planos Diretores Participativos. Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 69), “a capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas constitui uma das tarefas mais importantes para a promoção do direito à cidade.”

A obrigatoriedade do Plano Diretor Participativo encontra fundamento no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), devendo ser revisado periodicamente, desde que não ultrapasse o limite máximo de dez anos para cada revisão, já que se trata de instrumento dinâmico. O Plano Diretor é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, para aqueles que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou que são integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou estão situados em áreas de influência de empreendimentos, ou ainda têm atividades com significativo impacto ambiental.

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2018), 2.866 municípios possuíam Plano Diretor em 2018, o que corresponde a cerca de 51,5% de todos os municípios brasileiros, praticamente o mesmo percentual apurado em 2015 (50,0%). Se apenas os municípios com mais de 20 000 habitantes forem considerados, conforme estabelece o Estatuto das Cidades, do universo de 1762 municípios apenas 175 afirmaram não possuir o plano diretor elaborado ou concluído, o que equivale a 9,9%, como pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2018.

Os diferentes arranjos institucionais têm como objetivo ampliar as possibilidades de participação cidadã no planejamento urbano, tais como órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas, oficinas e conferências. Segundo Souza (2001), a participação pode tanto contribuir para a redução das distorções, dos desperdícios e

das falhas de avaliação técnicas e políticas, como incrementar o sentimento de pertencimento em relação ao lugar, aos projetos e propostas. Em outras palavras, exercer a cidadania, aumentar a aderência do cidadão ao processo de planejamento e gestão urbanos e aos objetivos construídos de forma participativa.

Supera-se, assim, um histórico de racionalidade técnica do passado, partindo para a construção de espaços democráticos e experimentação de processos participativos. Com isso, pretende-se estabelecer um diálogo direto com os diversos setores da sociedade em torno do desenvolvimento urbano, acolhendo o princípio de articulação entre a democracia representativa e participativa. Conforme observa Nelson Saule Jr:

A participação popular propicia uma nova relação entre o Estado e a sociedade, onde a cidadania ativa se transforma no elemento condicionante para o estabelecimento das leis, políticas e instrumentos inerentes às funções de governo e administração. A sociedade, com as práticas de cidadania ativa, forma novas posturas e comportamento perante o Estado, assumindo a co-responsabilidade na gestão da coisa pública, na promoção das políticas públicas destinadas a garantir a concretizar direitos. (SAULE JR, 1998, p. 60-61).

Ocorre que o instrumento jurídico de criação do Conselho das Cidades, bem como as deliberações seguintes, garante apenas contribuições de caráter consultivo ao conselho. É fato que o Decreto 5.031/2004 traz em seu artigo primeiro que o Conselho das Cidades é um “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva [...]”. No entanto, as deliberações de que trata o artigo se restringiram ao próprio regimento interno e aos aspectos administrativos, sendo que as deliberações diretamente relacionadas à política urbana foram em caráter consultivo, já que se enquadraram no campo de recomendações (QUADRO 4).

Quadro 4 - Resoluções do CONCIDADES

Tipo de resolução	Número de resoluções por ano							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Resoluções normativas	1	1	3	1	3	1	2	11
Resoluções recomendadas	15	11	24	10	15	13	9	75
Resoluções administrativas	7	3	3	3	7	2	0	15
Total	23	15 ⁹	30	14	25	16	11	134

Fonte: BRASIL *et al.*, 2013, p. 13.

Porém, conforme observa Brasil *et al.* (2013), apesar do caráter consultivo, grande parte das resoluções resultou na implementação das medidas propostas, bem como

influenciou outros órgãos federais nas esferas do executivo e legislativo, além de instâncias públicas, como os governos estaduais e municipais.

Ou seja, para além dos limites do desenho institucional, a partir da vontade ou comprometimento político, o Conselho não apenas mostrou seu potencial de significativa influência nos processos decisórios no âmbito do MCidades e alguma influência em outros órgãos governamentais para os quais endereçou resoluções, como de fato incidiu nas políticas urbanas desde a sua formulação. (BRASIL *et al.*, 2013, p. 12).

Neste sentido, a agenda urbana influenciou, de forma relevante, diversas políticas relacionadas à pauta das cidades, com destaque para as políticas setoriais reunidas em torno da habitação e regularização fundiária, saneamento, mobilidade urbana e das regiões metropolitanas, cada qual com o seu conjunto regulatório próprio.

As mudanças ocorridas na direção do Ministério das Cidades ao longo dos anos não impediram a continuidade das Conferências Nacionais das Cidades, nem ao menos o desenvolvimento das campanhas de apoio e promoção aos planos diretores, bem como a operação do próprio Conselho das Cidades. Porém, conforme explicado por Raquel Rolnik (2009), o forte conservadorismo ligado aos interesses do segmento de desenvolvimento urbano, já que este tema responde por parte significativa do orçamento público, entrou em choque com a agenda reformista do Estado, notadamente nos aspectos relacionados à função social da propriedade, direito à cidade, urbanização de assentamentos precários e ao déficit habitacional e de saneamento.

Este fato nos ajuda a entender algumas características da política urbana que bloqueiam as tentativas de implementação de uma agenda de reforma na direção de cidades pactuadas e planejadas democraticamente em uma esfera pública. Uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões aos espaços locais intermedeia a transferência de recursos para os municípios, tanto através das emendas como dos convênios e acesso ao crédito. (ROLNIK, 2009, p. 46).

Inclusive os próprios desafios para a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foram pauta da 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2010 seguida pela 5ª Conferência em 2013, cujo tema foi 'quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já', refletindo, assim, a dimensão dos conflitos e dificuldades para o avanço da agenda urbana. Ocorre que, com as mudanças políticas e na própria condução do Ministério das Cidades, o campo reformista vinculado ao Movimento Nacional de Reforma Urbana perde protagonismo e espaço, determinando

um enfraquecimento do CONCIDADES e da agenda da reforma urbana, conforme descreve Maria Fernandes Caldas:

Deste modo, os avanços que foram feitos na Política Urbana, incluindo as mudanças legais, normativas, a democratização, os investimentos em infraestrutura, devem ser entendidos como avanços decorrentes da condição relacional do Estado capitalista, campo de disputa de poder. Mas, são avanços que não contrariaram os interesses gerais do capital, e que não introduziram nem geraram transformações estruturais no modo de produção das cidades. (CALDAS, 2015, p. 251).

Fraser (2002) ao desenvolver uma concepção bidimensional da justiça social no contexto da globalização, identificou uma relação entre o incremento dos conflitos identitários e o avanço do capitalismo globalizante, de forma a acentuar as desigualdades econômicas. Esta abordagem bifocal contempla tanto os aspectos relacionados à justiça distributiva, a desigualdade e os diferenciais de classe, como as questões relacionadas ao campo do reconhecimento, intrinsecamente conectada aos valores culturais, de forma a promover esforços de valorização da diversidade, as identidades e a cultura dos grupos discriminados. Neste sentido, a concepção bidimensional adota arranjos sociais capazes de calibrar a paridade de participação a partir das dimensões de justiça social e reconhecimento.

Dizer a última palavra ou ter a 'palavra final' significa, em várias línguas, decidir. No planejamento promovido pelo Estado, sabe-se que quem diz a última palavra, normalmente, não são os pobres, os do 'andar de baixo', mesmo quando constituem a esmagadora maioria [...] (SOUZA, 2011, p. 163).

Impossível dissociar as experiências participativas no campo do planejamento urbano, da iniciativa precursora do Orçamento Participativo, iniciada na cidade de Porto Alegre. Este avanço na instituição de instrumentos democráticos e participativos desencadeou uma série de inovações participativas, com destaque para as áreas de saúde, planejamento urbano e para o próprio Orçamento Participativo, mundialmente difundido.

O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, uma experiência inovadora em termos de participação popular na aplicação de recursos em obras e serviços, iniciada em 1989, demonstra o potencial de ampliação da democracia participativa. O país experimenta um período intenso de novas práticas participativas nos anos 1990 (AVRITZER, 2012).

Embora a gênese do orçamento participativo em Porto Alegre também esteja relacionada aos aspectos da organização da sociedade civil local e dos movimentos comunitários existentes (AVRITZER, 2008), o OP avançou rapidamente para mais de 170 cidades, tanto no Brasil quanto em outros países.

Abers (1997), ao realizar uma pesquisa participativa no âmbito da mobilização do OP de Porto Alegre, identificou três aspectos-chave: a implementação, a cooptação e a desigualdade. A problemática da implementação se traduz no desafio de implementação de políticas participativas, inclusive rompendo com uma cultura tecnocrática. Já em relação ao aspecto de cooptação, este fenômeno diminui a autonomia da sociedade civil e compromete a qualidade do processo. Por último, a desigualdade, demandando instrumentos e recursos para a inclusão dos grupos menos favorecidos, reduzindo e eliminando os diversos obstáculos, de forma que as assimetrias socioeconômicas não sejam reproduzidas no processo e nos resultados participativos. A autora verificou que o processo participativo contribuiu para o incremento da capacidade de organização comunitária e de negociação e argumentação, especialmente em relação aos temas técnicos apresentados pela Prefeitura. Em diversas oportunidades, o saber local superava o conhecimento específico ou mesmo desafiava os especialistas em relação às melhores soluções. A pressão popular também foi determinante para a melhoria do sistema de informações e controle social. Já em relação à desigualdade na participação, Abers confirmou a tese de Mansbridge (1983) em relação aos “custos de participação”, tendo os grupos corporativos, em função da disponibilidade de tempo, recursos e informações, condições privilegiadas para a ocupação dos espaços participativos. A autora ressalta que “em suma, a maneira como o governo municipal formula a política participativa transcende em muito os limites da mobilização em torno do orçamento e influencia a organização da sociedade civil.” (ABERS, 1997, p. 1749).

Lavalle *et al.* (2004), ao analisarem os fatores determinantes para a participação da sociedade civil, ressaltaram a existência de uma série de mecanismos institucionais para a participação em várias áreas políticas, com notável proliferação de arranjos institucionalizados em todos os níveis do Estado. Em ampla pesquisa realizada junto aos atores da sociedade civil no município de São Paulo, os autores compararam a participação em três arranjos institucionais distintos da participação do cidadão no desenho de políticas públicas: (i) o orçamento participativo, (ii) os conselhos de

políticas em áreas prioritárias, tais como saúde e direitos da criança e do adolescente, (iii) outros tipos de conselhos locais, comitês, programas e comissões. Inicialmente perceberam que os aspectos relacionados à renda e idade dos participantes não afetam a propensão em participar de todos os três arranjos institucionais. Revelaram, de forma surpreendente, que a existência de vínculos dos participantes com as instituições da esfera política seria o fator mais influente na participação dos atores da sociedade civil.

Já Avritzer (2008) relacionou três formas pelas quais os cidadãos ou associações em geral podem participar do processo político-decisório: através do desenho participativo de baixo⁷ para cima, sendo o OP brasileiro o exemplo mais conhecido; constituindo instituições e instâncias participativas formais, tais como os conselhos na área de saúde e políticas urbanas, conjugando atores estatais e da sociedade civil em torno de discussões e deliberações conjuntas; ou através de um processo de ratificação pública, usualmente utilizado para definir processos relacionados aos planos diretores municipais, já que a sociedade civil participa do processo sem autonomia significativa nos aspectos decisórios, praticamente referendando publicamente propostas previamente elaboradas pelos atores estatais. Para caracterizar cada uma destas formas distintas de participação, o pesquisador utilizou três variáveis, sendo: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade do governo em implementar a participação.” (AVRITZER, 2008, p. 46).

O pesquisador observa, ao comparar as tipologias do OP, do Conselho de Saúde e do Plano Diretor Municipal, a discrepância entre os desenhos de partilha de poder, conforme apresentado no Quadro 5:

⁷ São denominados processos participativos de baixo para cima devido ao fato de serem inclusivos e completamente abertos no nível da base, tornando-se uma forma de participação aberta. Outra característica é o baixo envolvimento do governo no processo de tomada de decisão, permitindo que a sociedade civil ocupe o nível superior (AVRITZER, 2012b).

Quadro 5 - Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Tipo de desenho	Orçamento Participativo Desenho de baixo para cima	Conselho de políticas Desenho de partilha	Plano diretor municipal
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/ Dependência do Sistema político	Alta	Média	Baixa

Fonte: AVRITZER, 2008, p. 60.

Neste sentido, Avritzer reforça a conexão direta entre a natureza do desenho participativo e o êxito da experiência participativa.

Conforme destaca Souza (2001), o orçamento participativo pavimentou o terreno para o desenvolvimento de uma cultura de participação cidadã e controle social. “Em última análise, ou sob o ângulo propriamente político, o orçamento participativo, naturalmente, é até muito mais que um objeto interdisciplinar, já que se trata não de assunto apenas para especialistas, mas de deliberação coletiva.” (SOUZA, 2001, p. 343).

Santos Júnior e Montandon (2011), ao realizarem uma análise qualitativa dos planos diretores municipais na década de 2000, pontuam que, embora os planos diretores tenham sido desenvolvidos a partir de diretrizes e orientações participativas, na perspectiva da gestão democrática das cidades, os resultados não expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento da agenda urbana. As contribuições no campo democrático e participativo estariam relacionadas à criação de colegiados e instâncias consultivas de política urbana, bem como nas etapas de diagnóstico para o “conhecimento do problema” com as contribuições populares. Mas certamente com capacidade reduzida para influenciar de forma relevante a política urbana.

Tampouco “a participação da sociedade é condição para a garantia do direito à cidade.” (SANTOS, 2011, p. 276). O autor critica a ausência de um sistema

deliberativo na promoção da política urbana e o risco de burocratização da participação, contribuindo, de forma determinante, para a fragilidade do processo participativo. Pontua, ainda, a participação dos grupos mais vulneráveis, geralmente excluídos destes processos, impossibilitando a efetividade do direito à cidade e do avanço da agenda de reforma urbana.

De acordo com Oliveira *et al.* (2018), a atuação da sociedade deve ocorrer em todas as etapas do planejamento e da gestão das cidades, pois é um direito assegurado pela legislação participar dos processos de elaboração e aplicação das políticas públicas. Neste sentido, pontuam os autores, é necessário um novo paradigma no campo do planejamento urbano, já que a cultura política e tecnocrática vigente resume o processo participativo às contribuições marginais da população na etapa de apresentação dos resultados dos trabalhos de planejamento, sem, contudo, promover uma colaboração efetiva nas respectivas políticas.

É justamente nesse sentido, o de garantir a execução de uma vontade política coletiva de recuperação democrática das cidades, que os Planos Diretores, embora fragilizados por décadas de burocratismo e ineficácia, podem passar a ter um papel importante, ao abrir novas possibilidades, graças ao Estatuto da Cidade, de dinâmicas participativas que aumentem o controle social sobre os processos de produção da cidade. (FERREIRA, 2003b, p. 6).

Assim, de forma a orientar uma transição para um modelo participativo na gestão das cidades, os pesquisadores Oliveira *et al.* (2018) conceberam cinco níveis de relevância da intervenção dos indivíduos na fase de planejamento: (i) o direito de informação procedimental dos interessados; (ii) a garantia do espaço participativo nas etapas de informação, elaboração, revisão ou de alteração dos planos urbanísticos; (iii) a participação nas tratativas, negociações, barganhas e na tarefa de concertação dos interesses envolvidos na ocupação do território; (iv) a admissibilidade de instrumentos de planejamento de iniciativa privada; (v) a promoção da contratualização das soluções jurídico-urbanísticas a adotar, bem como sua execução.

A ausência de um modelo de condução da participação nas instâncias locais é também prejudicial, assim como a desconsideração das particularidades locais no planejamento e no ordenamento territorial, o distanciamento de funções de planejamento e de execução, tornando inviável a aplicação de diversas estipulações técnicas presentes nos planos aprovados, carência que poderia ser sanada com a oitiva dos que vivenciam a cidade cotidianamente.

Tais fragilidades na participação popular acarretam na desmobilização dos atores sociais e na inoperância dos planos diretores, tornando-os meras formalidades, distantes dos anseios da sociedade e concernentes às pretensões das elites que almejam a manutenção do *status quo*. (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 332).

Estas considerações suscitam o conceito de instituições participativas, de acordo com a definição de Avritzer (2008, p. 45): “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.” Os diferentes arranjos das instituições participativas deverão determinar processos, resultados e, em última análise, efetividade distintos. Neste sentido, o autor destaca dois eixos pelos quais os desenhos participativos se organizam: a capacidade democratizante, entendida como a qualidade de aprofundar e incorporar práticas democráticas. E a efetividade das ações e políticas públicas resultantes do desenho participativo.

Ou seja, a modelagem das instituições participativas e suas respectivas tipologias pode desencadear processos participativos e dinâmicas variáveis, assim como a interação entre os diversos componentes. Estes desenhos serão determinantes para o incrementando tanto do processo participativo, como dos componentes para subsidiar a pedagogia urbana, a organização comunitária e associativa, melhorando os aspectos relacionados à autonomia e cidadania, bem como promovendo espaços democráticos para a promoção da participação.

III. DIMENSÕES DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

3.1. Modelagem para a promoção da governança participativa

Afirmar que a participação cidadã é um ingrediente fundamental da forma democrática de governo é quase trivial e, no entanto, para além da aparente obviedade, é uma afirmação carregada de suposições conflituosas. De que tipo de participação estamos falando? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, entre quem? (UGARTE, 2004, p. 93).

A concretização dos elementos normativos no campo da gestão participativa e democrática catalisou a abertura e operacionalização de uma série de canais, instituições e espaços participativos. Após mais de três décadas, diversas experiências e inovações vêm se revelando, também, importantes insumos e desafios no campo da pesquisa científica, no sentido de subsidiar discussões críticas em relação às práticas participativa e deliberativa, bem como compreender as variáveis e componentes que influenciam o desempenho e a efetividade dos processos participativos. Desta forma, alguns estudos analisam as contribuições do desenho institucional e da modelagem nas dinâmicas participativas. Tendo em vista que os desenhos e as instituições participativas incidem diretamente sobre o processo e seus resultados, a variável política ganha destaque na determinação do desenho institucional (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Considerando-se a limitação das abordagens tecnocráticas no trato da gestão democrática e diante dos problemas e desafios contemporâneos, os pesquisadores Fung e Wright (2003) constataram os percalços dos mecanismos de representação política para a consecução dos valores democráticos. Neste sentido, à fim de examinar as causas e efeitos dos processos erosivos da vitalidade democrática, pesquisaram diversos arranjos de instituições democráticas, explorando um conjunto de possibilidades e caminhos para o fortalecimento do processo democrático, especialmente nas ações provenientes do engajamento das pessoas nos problemas que lhes afligem, representados por quatro experimentos no mundo real, conforme descrito: (i) conselhos de governança de bairro na cidade norte americana de Chicago, envolvendo uma experiência de descentralização da gestão da educação pública municipal, com a constituição dos Conselhos Escolares formados por pais de alunos, membros da comunidade, professores e dirigentes das escolas, formando um

contingente de mais de cinco mil pessoas. E a experiência do policiamento comunitário dos bairros de Chicago, dividindo o município em quase trezentas localidades, sendo essa a estratégia de atuação definida através de processo deliberativo local, conduzido por residentes e pela corporação conjuntamente; (ii) o desenvolvimento do Plano de Conservação do Ecossistema, denominado como Plano de Conservação do Habitat⁸, caracterizando-se como um plano de gestão e manejo do ecossistema para conservação de habitat sob ameaça de extinção, incorporando elementos da governança participativa empoderada, por meio de um processo deliberativo com a participação de todos os agentes envolvidos; (iii) a experiência brasileira do Orçamento Participativo - OP de Porto Alegre, orientado pela participação denominada de baixo para cima, através da divisão regional municipal e incluindo os administradores municipais, as associações de bairros, lideranças regionais e a população em geral, visando a aplicação de parte do orçamento público na seleção de obras e empreendimentos na cidade, bem como criando instituições participativas, tais como os Conselhos do Orçamento e da Cidade; (iv) e as reformas Panchayat no Oeste de Bengal e Kerala, na Índia, que estabeleceram instâncias deliberativas e inclusivas, com ampla participação das comunidades. Seguindo o exemplo da experiência do OP de Porto Alegre, instituíram um amplo programa de planejamento participativo, com transferência de cerca de quarenta por cento do orçamento público para a consecução do planejamento e das ações oriundas do processo deliberativo.

Embora os experimentos citados sejam bastante distintos em termos de características gerais, escalas, realidades socioculturais e objetivos gerais, em comum é possível identificar o aprofundamento em relação aos mecanismos participativos e a capacidade de deliberar e influenciar as políticas e ações públicas. A este mecanismo, os autores denominam *Empowered Participatory Governance - EPG*, em livre tradução como Governança Participativa Empoderada. Trata-se de um mecanismo orientado pelos valores de participação, deliberação e capacitação, podendo ser expandido para outras áreas de políticas públicas, de acordo com Archon Fung e Erik Olin Wright, sendo este um modelo institucional de democracia participativa que subsidia uma reprogramação nos caminhos de cidadania para a participação decisória nos aspectos da política local:

⁸ *Habitat Conservation Plan - HCP*

Conceitualmente, o EPG pressiona os valores de participação, deliberação e capacitação até os limites aparentes de prudência e viabilidade. Levar a democracia participativa a sério desta forma coloca suas vulnerabilidades e vantagens em nítido relevo⁹. (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 5, tradução nossa).

Os pesquisadores defendem que a governança participativa empoderada se enquadra em um amplo contexto de participação e deliberação democrática, pois localiza a deliberação empiricamente, explorando ao mesmo tempo os aspectos relacionados aos arranjos e desenhos institucionais, ao envolvimento democrático da sociedade civil, à capacidade efetiva de influenciar as ações e políticas públicas, contribuindo para a compreensão dos processos na vivência prática e iluminando caminhos para o seu aperfeiçoamento. Assim, Fung e Wright (2003) argumentam em relação à três princípios necessários para que o processo possa contribuir para a promoção de valores democráticos: orientação prática, na medida em que os experimentos se concentram em processos voltados para questões concretas e problemas práticos; participação de baixo para cima, estabelecendo novos canais para o público diretamente afetado e usualmente alijado dos processos decisórios; construção de solução deliberativa, de forma que os participantes tenham a oportunidade de compreender diferentes pontos-de-vista, construindo soluções de consenso de valor, estratégia ou perspectiva, evitando-se situações de ganhadores e perdedores. A Governança Participativa Empoderada amplia as possibilidades de descentralização no processo de tomada de decisão, promovendo maior autonomia para a população por meio dos conselhos, bem como incrementando a transparência e o controle social. Todavia, a gestão descentralizada pode gerar externalidades indesejáveis, como a própria reprodução das assimetrias de acesso ao poder e influência substantiva dos grupos tradicionais nas decisões mais relevantes, ações e políticas públicas.

Conforme salienta Milani (2008), a participação social implica em colocar os projetos, as prioridades e as políticas públicas em debate. Do ponto de vista analítico das políticas públicas locais, o autor descreve três níveis contributivos da participação: incrementar a qualidade e a efetividade dos resultados, contribuir para a priorização das ações e políticas públicas orientadas para as demandas e necessidades, favorecer a constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas

⁹ *“Conceptually, EPG presses the values of participation, deliberation, and empowerment to the apparent limits of prudence and feasibility. Taking participatory democracy seriously in this way throws both its vulnerabilities and advantages into sharp relief.”*

locais. Neste sentido, o pesquisador busca desenvolver análises e construir respostas para duas ordens de questionamentos, a partir da análise de experiências participativas latino-americanas e europeias (QUADRO 6). Uma ordem relacionada ao critério de quem participa, tratando dos aspectos de diversidade, desigualdades na representação política e legitimidade. A segunda ordem relacionada ao processo de elaboração e deliberação das propostas, no sentido de investigar a construção do interesse coletivo no âmbito das políticas públicas locais.

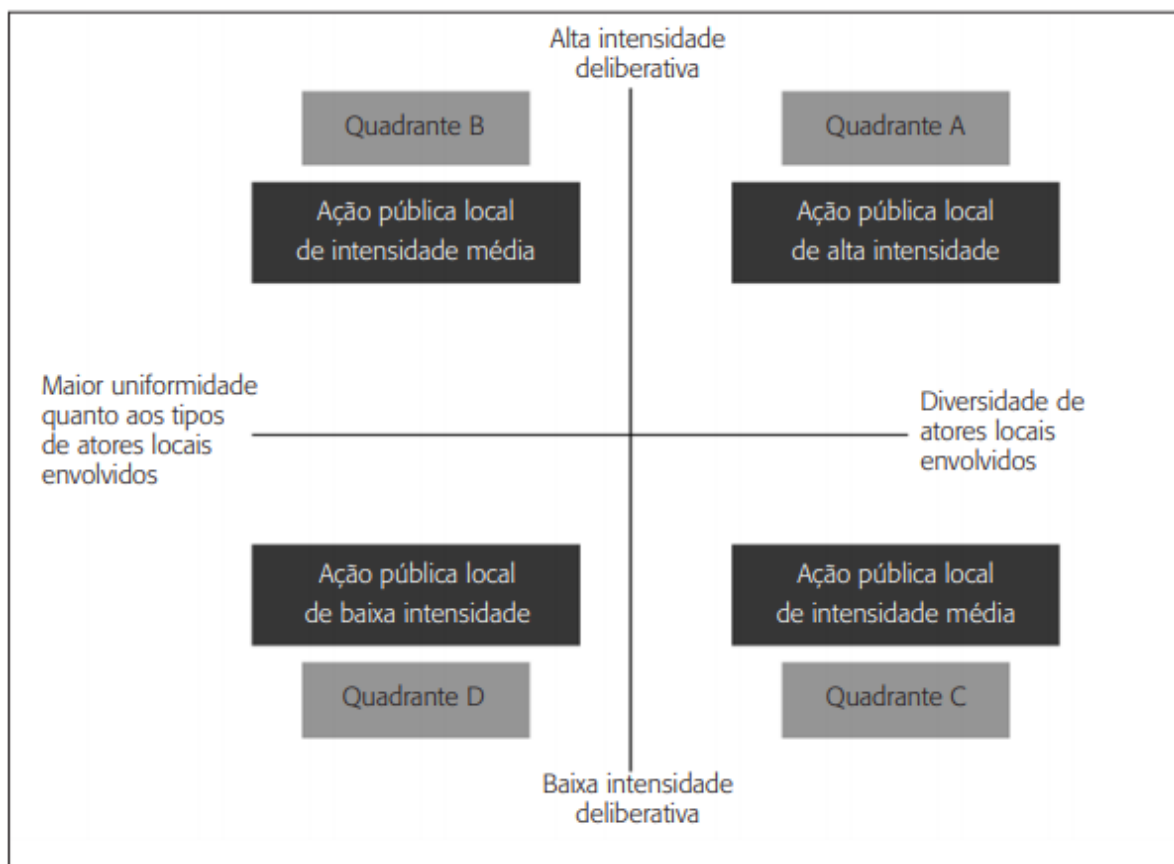
Quadro 6 - Experiências de participação social na América Latina e Europa

	Identificação da experiência	País	Município	Origem da iniciativa e data
América Latina	Planejamento estratégico	Argentina	Córdoba	Poder público (1990, com interrupções)
	Planejamento urbano	Brasil	Belo Horizonte	Poder público (desde 1993)
	Orçamento participativo	Brasil	Porto Alegre	Poder público (desde 1989)
	Planejamento local	Costa Rica	Asserí	Poder público e cooperação internacional (desde 2002)
	Comitê de defesa dos direitos dos moradores de bairros (Copadeba)	República Dominicana	Santo Domingo	Sociedade civil (desde 1978)
Europa ocidental	Orçamento participativo	Alemanha	Hilden	Poder público (desde 2001)
	Orçamento participativo	Espanha	Córdoba	Poder público (desde 2001)
	Orçamento participativo nas escolas	França	Poitiers	Poder público (desde 2004)
	Construção participativa da regulação do verde público urbano	Itália	Veneza	Universidade (entre 2001 e 2003)
	Planejamento urbano	Itália	Roma	Poder público (desde 1994)

Fonte: MILANI, 2008, p. 563

Um ponto fundamental para lidar com o desafio contemporâneo da participação social na gestão pública local, conforme destacado por Milani (2008), é a promoção de verdadeiras redes de política pública local, formada por atores governamentais e não-governamentais. Neste aspecto, o pesquisador ressalta a importância dos arranjos participativos e desenvolve uma representação gráfica relacionando dois critérios: o caráter deliberativo e a inclusão de atores locais, conforme apresentado no Quadro 7:

Quadro 7 - As experiências como ação pública local



Fonte: MILANI, 2008, p. 575, adaptado de Duran e Thoenig (1996) e Cabrero (2004).

Especificamente em relação à política urbana, a pesquisadora Susan Fainstein (2000) discute a teoria do planejamento urbano contemporâneo a partir de três perspectivas: (i) o modelo colaborativo ou comunicativo, destacando o papel do especialista em planejamento na mediação entre os diversos agentes do processo, promovendo consensos entre visões e abordagens, muitas vezes, distintas, construindo acordos em relação às ações que possam expressar interesses comuns; (ii) o novo urbanismo, orientado pelo desenho urbano e direcionado para a promoção de uma cidade compacta, com uso misto, por meio de um planejamento participativo e oficinas denominadas *charrettes*¹⁰ de cunho mais técnico; e (iii) a cidade justa, derivado da tradição da economia política, por meio de um modelo de relações baseadas na equidade. Para Fainstein (2000), a abordagem da cidade justa se difere da orientação colaborativa na medida em que incorpora um conceito mais radical de participação,

¹⁰ Conforme definição extraída do *Congress for the New Urbanism*, organização responsável pela difusão dos princípios do Novo Urbanismo. (CNU, 1999), uma *charrette* é um processo de planejamento rigoroso e inclusivo realizado por uma equipe interdisciplinar de projeto, durante um breve período de tempo.

pois, além de envolver os agentes interessados, as mudanças sociais progressivas resultam do exercício do poder. Desta forma, a participação é o principal veículo para a afirmação do poder pelos excluídos. Na teoria da cidade justa, os aspectos decisórios ocorrem por meio da participação, com igualdade de influência e resultados. “Dentro de uma formulação de cidade justa, a democracia não é simplesmente uma norma procedimental, mas sim um conteúdo substantivo.”¹¹ (FAINSTEIN, 2000, p. 469, tradução nossa).

Ao analisarem experimentos deliberativos e participativos, os pesquisadores Fung e Wright (2003) argumentaram que, para além dos resultados públicos efetivos, o processo de envolvimento de cidadãos também apresentaria um valor democrático substantivo, sustentando níveis elevados de engajamento das seguintes formas: (i) viabilizando a ampliação dos espaços democráticos e estabelecendo canais relevantes para a crescente participação nas ações e políticas públicas; (ii) servindo de incentivo à participação, criando uma espécie de cultura e sabedoria participativa e viabilizando o atendimento às prioridades.

Os autores consideraram seis variáveis para o processo que denominaram como “governança participativa empoderada”, conforme descrito: (i) a autonomia deliberativa; (ii) a capacidade destas decisões serem traduzidas em ações e implementadas; (iii) a capacidade das instâncias deliberativas monitorarem a implementações das suas decisões; (iv) a integração entre as deliberações e ações locais com aspectos mais amplos, difusos e intersetoriais; (v) a capacidade pedagógica de desenvolvimento de conhecimento e cultura participativa, constituindo as “escolas para a democracia”; (vi) a qualidade dos resultados, especialmente se comparados com as respostas dos arranjos institucionais convencionais (FUNG; WRIGHT, 2003).

Archon Fung e Erik Olin Wright (2003) destacam duas dimensões nas quais o sistema de governança opera: a dimensão adversária ou do contraditório, operando no modelo de cima para baixo; e a forma participativo-colaborativa, operando de forma integrada. No sistema contraditório, os grupos ou propostas são orientados como adversários, em arenas distintas, ressaltando a assimetria de poder e influência de cada segmento. Já no sistema colaborativo, pelo contrário, a energia é consumida na solução conjunta

¹¹ “*Within a formulation of the just city, democracy is not simply a procedural norm but rather has a substantive content.*”

e participativa dos problemas, incorporando processos negociais, de priorização, ponderação e resolução alternativa de disputas.

Em outro trabalho, Archon Fung (2003) analisa os caminhos para a melhoria da governança democrática por meio de políticas públicas. O pesquisador critica a expectativa ou as orientações por mudanças ambiciosas e reformas revolucionárias como os únicos caminhos para o combate ao declínio da governança democrática no contexto da coisa pública. Neste sentido, avalia os caminhos para o incremento da qualidade do engajamento cidadão e da deliberação no âmbito da esfera pública, voltado para os arranjos de menor escala, denominadas como "minipúblicos" pelo autor. "Em uma visão, o minipúblico é um fórum educativo que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros.¹²" (FUNG, 2003, p. 340, tradução nossa). Essa ideia guarda relação com os "minipopulus" definidos por Dahl (1989), embora na concepção de Fung os minipúblicos estejam relacionados também ao processo de educação política e controle social. O autor considera esses minipúblicos como esforços relevantes para o engajamento cidadão e para as respectivas deliberações. Embora pequenos, eles se situam nas circunvizinhanças dos problemas cotidianos e fornecem caminhos para o incremento do engajamento cívico participativo, do próprio desenho institucional democrático e da governança contemporânea no campo do planejamento urbano. Já os autores MacKenzie e Warren (2012) concebem o minipúblico como um fórum deliberativo, com número limitado de participantes, mas com amostra representativa, voltados para discutir e deliberar sobre questões específicas, podendo lançar mão de diversas ferramentas para tal. Argumentam que os minipúblicos podem atender às condições de confiança se contemplarem os seguintes requisitos: representatividade, articulação contra conflitos de interesse que possam desviar a atenção e o foco do minipúblico, capacidade deliberativa, construção de acordos que suscitem um julgamento de confiança.

Segundo Fung, os minipúblicos, embora com escala reduzida, situam-se entre os esforços construtivos mais relevantes para o engajamento social e a deliberação

¹² "In one vision, the minipublic is an educative forum that aims to create nearly ideal conditions for citizens to form, articulate, and refine opinions about particular public issues through conversations with one another."

pública na política contemporânea. Isto, pois as contribuições dos minipúblicos podem contribuir com a qualidade do processo democrático, de forma que os aspectos de transparência, justiça social, governança efetiva e mobilização social possam ser devidamente incorporados. No entanto, a contribuição do minipúblico também depende do seu desenho institucional, conforme detalhado em suas oito dimensões:

a) Visões e tipos de minipúblicos, como uma orientação inicial:

- podem ser compreendidos como “Fóruns Educativos” que permitem a elaboração, a articulação e o debate das questões públicas de maneira inclusiva, com respeito às diferenças, informando, capacitando e qualificando os participantes;
- podem ser “Painéis Consultivos Participativos”, visando melhorar e ampliar a qualidade da opinião e identificar as demandas e prioridades, bem como identificar potenciais inter-relações. Os painéis têm continuidade após as respectivas deliberações, reforçando os vínculos com os agentes envolvidos, podendo, ainda, servir de elo de conexão para a formação de parcerias e processos colaborativos com outras entidades e instâncias públicas e privadas;
- podem ser instâncias “Colaborativas para a Solução de Problemas”, conjugando a visão técnica com o conhecimento local, favorecendo a criatividade e uma abordagem integrada à realidade local, de forma contínua e simbiótica entre os agentes e instâncias envolvidas;
- Podem ser “Governança Democrática Participativa”, este tipo de minipúblico apresenta características mais ambiciosas, na medida em que busca orientar a agenda política e as ações públicas a partir das decisões dos participantes, de forma direta. Considerando a inegável tendência de assimetrias oriundas da influência e do poder de grupos privilegiados, esta abordagem busca favorecer o espaço dos menos favorecidos, em um processo que possa contemplar a equidade na elaboração das políticas e ações públicas;

b) Quem? Seleção e recrutamento de participantes: reuniões públicas abertas podem encobrir a desigualdade da representação, na medida em que, por exemplo, setores com recursos limitados teriam maiores dificuldades em termos de dedicação e disponibilidade de tempo para os encontros. Usualmente, o segmento de maior renda detém, também, maior capacidade de

articulação, mobilização e influência, podendo até mesmo destacar profissionais e especialistas remunerados para tais atividades. A concentração de participação de uma determinada região ou setor também pode afetar o equilíbrio da representatividade. Uma segunda alternativa é buscar uma distribuição geográfica e de setores da sociedade, de forma que todos estejam igualmente representados. Outra possibilidade seria subsidiar a participação dos segmentos menos favorecidos economicamente, criando incentivos para a promoção da participação;

- c) O que? O assunto e o escopo da deliberação: a seleção do tema pode ser relevante para a qualidade da deliberação. Temas muito especializados ou que demandem conhecimento ou treinamento específico podem comprometer a qualidade da deliberação, na medida em que determinariam profissionais altamente especializados. Por outro lado, a deliberação poderá se beneficiar do conhecimento e vivência dos participantes, que muitas vezes têm melhores condições para avaliar as demandas e os impactos das respectivas soluções, bem como promover maior comprometimento de todas as partes envolvidas. Este último aspecto permite um envolvimento permanente dos agentes envolvidos, monitorando as ações e fiscalizando o desenvolvimento das políticas públicas;
- d) Como? O modo deliberativo: a promoção de um ambiente fecundo para a participação, com espaço para a manifestação de todos os setores, que favoreça a autonomia na apresentação de ideias e propostas e a troca de experiências entre os diferentes agentes. Neste sentido, o processo deliberativo se orienta pela justiça e legitimidade, resultantes da força dos melhores argumentos e de discussões colaborativas capazes de promover consensos e construir de laços de confiança entre os participantes. A figura de um facilitador poderá contribuir e orientar o processo, evitando-se que os grupos com maior domínio das técnicas de expressão monopolizem ou manipulem o modo deliberativo;
- e) Quando? Este ponto diz respeito à frequência com que o minipúblico opera: objetividade nos encontros, evitando-se encontros desnecessários que possam fragilizar o processo. A frequência ainda dependerá de outros fatores, de acordo com os propósitos e objetivos;

- f) Por quê? A motivação: buscar pautas de real interesse e que possam mobilizar os participantes, em áreas diretamente relacionadas ao bem-estar dos participantes, preferencialmente;
- g) Empoderamento: a capacidade das deliberações realmente se traduzirem em ações e políticas públicas. Os processos devem ser capazes de demonstrar, de forma objetiva, as possibilidades e os desdobramentos do envolvimento cidadão;
- h) Monitoramento: os instrumentos de acompanhamento e controle social, de forma que o esforço e a dedicação subsidiem, posteriormente, o controle, monitoramento e a fiscalização das ações e políticas públicas. Esta ação reforça a continuidade das ações na medida em que a população permanece mobilizada e corresponsável pela consecução das ações.

Portanto, a aplicação e modelagem do minipúblico poderá contribuir para a qualidade da governança democrática, se relacionamento aos seguintes efeitos: (i) incremento do engajamento cidadão; (ii) promover espaços equilibrados de participação, garantindo a participação de todos os setores; (iii) a qualidade da deliberação; (iv) informações oficiais e a confiabilidade das informações; (v) cidadãos informados; (vi) desenvolvimento de habilidades democráticas e interação entre os participantes; (vii) incremento da prestação de contas oficial e do controle social; (viii) justiça nas ações e políticas públicas; (ix) eficiência da ação pública; (x) mobilização popular (FUNG, 2003).

Todas as variáveis e respectivos efeitos demonstram o universo multidimensional dos arranjos participativos e a importância dessa modelagem para subsidiar a qualidade do processo participativo. No quadro sintético apresentado em seguida, as colunas listam as variáveis do desenho institucional, sendo os efeitos e consequências relacionados nas diversas linhas, subdivididos em quatro grupos. Os fatores relevantes são destacados com um 'X', enquanto os fatores mais importantes são destacados com um 'X*', de acordo com o Quadro 8:

Quadro 8 - Consequências das escolhas do desenho nos minipúblicos

Visões e tipos de minipúblicos: (i) Fóruns Educativos; (ii) Painéis Consultivos Participativos; (iii) Colaborativas para a Solução de Problemas; (iv) Governança Democrática Participativa	Tipos de minipúblicos	Seleção e recrutamento de participantes	O assunto e o escopo da deliberação	O modo deliberativo	Frequência e os recursos	A motivação	O Empoderamento	O Monitoramento
Característica da Participação e Deliberação								
Engajamento e Quantidade de Participação		X*	X*		X	X*	X*	
Tendência de Representatividade		X*	X*			X*	X*	
Qualidade da Deliberação			X*	X*	X	X*	X*	X
Informações necessárias e transformação individual								
Informações Oficiais			X*		X*			X*
Informação acessível para os Cidadãos			X*	X*	X	X	X	X
Habilidades Democráticas e Socialização					X*	X*	X*	
Controle Social, Transparência e Justiça								
Prestação de Contas Oficial			X*				X*	X*
Justiça das políticas		X*	X*	X*			X*	
Eficácia das políticas e ação pública			X*	X*	X		X*	X*
Efeitos políticos								
Mobilização popular			X*	X		X*	X*	

X* = fatores mais importantes

Fonte: FUNG, 2003, p. 253

Todavia, mesmo considerando-se a variedade dimensional e a própria dinâmica dos minipúblicos em um contexto mais amplo de governança democrática, iluminar esta variação demonstra a relevância dos arranjos para a qualidade do processo. E a compreensão dos elementos do desenho institucional para contribuir para a qualidade do processo orientado por minipúblicos e para a gestão democrática em geral (FUNG, 2003).

À fim de avaliar as transformações ocorridas em Chicago, notadamente em relação aos aspectos que envolvem os padrões de participação para o policiamento comunitário e a governança escolar, fruto dos processos participativos implantados nas décadas de 1980 e 1990 e já descritos neste capítulo, Archon Fung (2004) buscou desvendar as complexidades enfrentadas para a governança urbana participativa. É fato que este emaranhado de variáveis, agentes envolvidos, entidades, organizações e tecnologias tornam a gestão contemporânea e participativa um grande desafio, amplificado pelos aspectos sociais, desigualdades e fragilidades no ambiente construído. Os resultados dependem, ainda, de aspectos como capacitação, justiça, inclusão e eficiência das discussões e deliberações. Há de se considerar, também, se as reformas participativas resultam em maior engajamento cidadão, autonomia da

sociedade civil no trato das políticas e ações públicas e perenidade das transformações.

Os autores Ackerman e Fishkin (2002) ressaltaram a contradição existente na raiz da prática democrática contemporânea. Se por um lado existe a expectativa de que os políticos eleitos assumam os interesses básicos da população, de outro não existe uma postura proativa dos eleitores em relação às obrigações de cidadania. Ou seja, o exercício da cidadania democrática e participativa não é exercido de forma cotidiana e usualmente está diretamente relacionado a uma questão ou problema específico.

Por outro lado, Fung (2004b) destaca que o processo participativo pode prosperar em ambientes onde não exista histórico participativo consolidado na sociedade, sendo mais relevante se puder atender às demandas das camadas menos favorecidas da sociedade. Avalia o autor que os aspectos cotidianos e localizados, tais como tornar um determinado bairro mais seguro ou uma escola mais eficiente, encontram lugar no processo deliberativo. Os estudos de caso de Chicago revelaram como a qualidade da participação depende do arranjo institucional. Por último, os estudos destacam a importância do processo participativo não se concentrar, somente, na apresentação, discussão e deliberação de determinados aspectos, mas da modelagem também incluir etapa precedente e períodos pós-decisão, bem como a etapa de reflexão pública, de forma que o ciclo inteiro possa ser contemplado (FUNG, 2004b).

Embora vários estudos tenham se concentrado nos aspectos relativos à modelagem do processo participativo, com certa centralidade em relação ao desenho institucional e na interação entre os diversos componentes, as pesquisadoras Nabatchi e Amsler (2014) articularam outras variáveis na tentativa de compreender os processos participativos. Com foco naquilo que denominaram como “engajamento público direto local”, onde os indivíduos se envolvem diretamente e ativamente em um processo para tratar de questões de interesse público, predominantemente em escala local, as pesquisadoras desenvolveram uma estrutura para análise das diversas partes que influenciam o engajamento. Inicialmente, consideraram relevante a estrutura legal e regulatória do processo, estabelecendo as regras, a natureza, os objetivos e os limites do processo participativo. Além dos marcos regulatórios, a pesquisa sugere uma série de elementos, tais como a escala ou tamanho do município, a cultura política democrática, a presença (ou ausência) de lideranças e formadores de opinião, entidades e instituições. Na sequência, os instrumentos tecnológicos para ampliar a

comunicação e a interação com o público. A pesquisa identificou a relevância da articulação com entidades, instituições e programas, de forma que possam contribuir para a promoção do processo.

As pesquisadoras Faria e Ribeiro (2011) destacaram a relevância das variáveis contextuais e políticas na determinação do desempenho democrático das instituições participativas e no próprio desenho do arranjo participativo.

A variável política, especificamente, ganha destaque não só na determinação do sucesso dessas instituições, mas também na determinação do próprio desenho institucional que elas assumem. Segundo Avritzer (2009), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das IPs, as variáveis culturais e políticas importam dados que “influenciam a escolha do próprio desenho institucional”. Como não são neutros, os desenhos assumidos por essas instituições expressam claramente “a constelação de forças sociais” em interação em torno delas. É neste sentido que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará igualmente expressão no desenho institucional assumido por elas. (FARIA, RIBEIRO, p. 131).

Archon Fung (2008) alerta para alguns riscos do processo participativo. O autor pondera que, ao lidar com deliberações que envolvam questões relacionadas às temáticas de planejamento urbano e investimento em infraestrutura, os residentes poderiam privilegiar soluções de curto prazo e que favorecessem as prioridades do bairro, em detrimento de uma visão regional e urbana mais ampliada. Neste sentido, Fung (2008) ressalta a necessidade de desenvolvimento de processos de capacitação e assistência, ou seja, uma abordagem didática e pedagógica como aliada da experiência participativa. Também argumenta que, conforme Dahl (2012), os gregos tinham uma escala certa para a democracia. Por outro lado, Fung (2011) entende que, embora a escala adequada seja uma condição necessária para a democracia participativa, está longe de ser o único parâmetro suficiente.

Enfocando as experiências do Orçamento Participativo, a partir de pesquisas de Wampler, Avritzer, Baiocchi, Abers e outros, o pesquisador Archon Fung (2011) pondera os avanços democráticos através do OP, ressaltando dois ingredientes para o êxito do processo participativo: o comprometimento das lideranças políticas e a maturidade participativa das entidades e organizações da sociedade civil.

Já a dupla de pesquisadores Florian Koch e Lina Maria Sanchez Steiner (2017), ao pesquisar uma experiência participativa de planejamento urbano da cidade de

Barranquilla, na Colômbia, revelaram que, embora o país conte com a obrigatoriedade legal de participação direta da população nos processos de planejamento do uso e ocupação do solo, o processo participativo transcorreu sem que o resultado pudesse, de fato, influenciar nos aspectos mais relevantes do plano urbanístico.

Os autores discorrem sobre o desenvolvimento do processo participativo para a elaboração do novo plano de ordenamento territorial, já que a cidade é a quarta maior cidade da Colômbia, com 1,2 milhão de habitantes. O processo foi inteiramente organizado pelo executivo municipal, com os temas e a dinâmica previamente definidos pelo governo local. Contou com cerca de 48 encontros, entre oficinas técnicas, workshops, eventos e fóruns participativos. Os grupos eram formados por especialistas e representantes da sociedade, dos setores econômico, social, ambiental e cultural do município, reunindo cerca de 200 especialistas. Ocorre que as contribuições dos participantes exerceram impacto bastante reduzido no resultado do processo, causando frustração e descrédito entre os presentes, de acordo com o apontado pelos pesquisadores. Não obstante, a prefeitura organizou uma etapa subsequente, cujo objetivo seria apresentar este resultado preliminar nos cinco distritos da cidade, validando e aperfeiçoando o novo plano. Esta etapa mais uma vez reuniu um número significativo de participantes, mas teve um efeito prático no plano praticamente nulo, pois a metodologia aplicada não proporcionou o aprofundamento do debate e da participação. Conforme apontado, “os participantes não tinham uma ideia clara das limitações do plano – o que poderia ser incluído e o que não.”¹³ (KOCH; SANCHEZ STEINER, 2017, p. 175, tradução nossa). Por último, foram realizados seis fóruns temáticos, com pouco impacto sobre o conteúdo do plano.

De acordo com a análise dos pesquisadores, a metodologia e os instrumentos utilizados neste processo participativo não foram suficientes para fomentar a participação e o engajamento das pessoas, na medida em que as discussões se situaram em área distante das propostas concretas e objetivas. E a direção municipal ofereceu resistência a qualquer proposta que pudesse oferecer conflito ou divergência do projeto político em curso. Koch e Sanchez Steiner (2017) constatam uma clara assimetria de poder entre a administração pública e os participantes. Os participantes não tiveram qualquer contribuição nas etapas de planejamento da agenda, das linhas

¹³ “Participants did not have a clear idea of the plan’s limitations—what could be included and what could not.”

temáticas e das dinâmicas que foram utilizadas, ficando à cargo, exclusivamente, do poder público municipal. E os grupos econômicos mais favorecidos da sociedade contaram com acesso privilegiado ao poder público local, excluindo os demais nas discussões de maior relevância.

Os autores elencam três fatores principais que determinaram o fracasso do processo participativo em Barranquilla: a convergência dos poderes econômicos e políticos, apartando a influência dos demais setores da sociedade civil; o histórico de violência e fragilidade do processo de participação política; e a reduzida confiança nas instituições. Soma-se a estes aspectos a própria ausência de apoio da esfera política local, ao introduzir o processo participativo como uma espécie de jogo de cartas marcadas, visando dotá-lo de legitimidade por envolver diversas comunidades e participantes.

Tais resultados corroboram as considerações do pesquisador Leonardo Avritzer, ao identificar que “[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.” (AVRITZER, 2008, p. 47). Esta experiência demonstra a longa jornada para o desenvolvimento da democracia participativa e deliberativa associada ao planejamento urbano municipal, bem como os diversos obstáculos estruturais nas diversas assimetrias identificadas.

Ao analisarem experiências empíricas de deliberações públicas locais em nove comunidades nos Estados Unidos, os pesquisadores Fagotto e Fung traçaram algumas fragilidades e deficiências no processo deliberativo e de participação cidadã. O tecido social fraco, resultante do reduzido nível de confiança entre os cidadãos e o governo; o julgamento público incipiente, consequência da insuficiência ou deficiência das informações, bem como do processo de capacitação; as lacunas na comunicação e responsabilidade entre os técnicos e gestores do poder público e a comunidade; recursos insuficientes para enfrentamento dos desafios sociais, de forma que o conhecimento e as necessidades locais possam ser incorporadas ao processo. No sentido de enfrentar tais deficiências, os autores construíram a hipótese de “Envolvimento Deliberativo¹⁴” (FAGOTTO; FUNG, 2009, tradução nossa), resultante

¹⁴ “*Embedded Deliberation*”, que pode ser sinteticamente entendido como um hábito de deliberação entre os cidadãos.

da inserção do método deliberativo no cotidiano de uma comunidade para solucionar os problemas coletivos (FAGOTTO; FUNG, 2009).

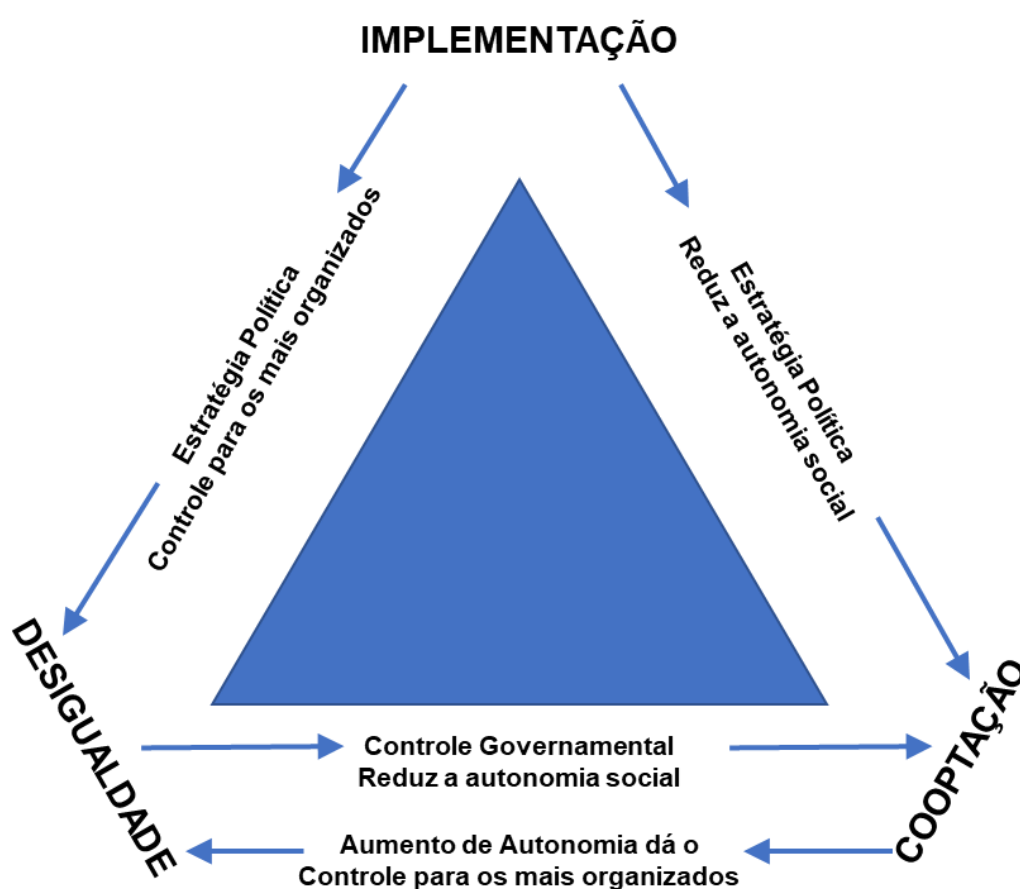
Os pesquisadores Moore e Elliott (2016) acompanharam uma experiência de planejamento urbano através do desenho participativo, na condição de observadores-participantes. Por meio de diversas dinâmicas colaborativas, como *charrettes*¹⁵ e oficinas, o objetivo foi incorporar o conhecimento, a vivência e as experiências locais dos participantes neste processo participativo. Foram utilizadas técnicas complementares com apoio tecnológico para a coleta e organização dos dados e informações, subsidiando um trabalho integrado para o planejamento urbano. Ocorre que os pesquisadores identificaram fragilidades no processo participativo. Na tentativa de incluir o maior número de participantes, os autores problematizaram a participação como um efeito efêmero, sem caracterizar, de fato, um veículo para a coleta de dados e absorção das experiências e conhecimento local. O processo participativo priorizou os aspectos quantitativos em detrimento do aprofundamento que poderia ser construído a partir dos processos. Portanto, os pesquisadores identificaram que os participantes conheceram a visão geral dos membros da direção do projeto, foram capacitados, expressaram e discutiram ideias e demandas, realizaram votações para priorizar ideias e projetos. Mas constataram diversas limitações no processo participativo. Neste sentido, Moore e Elliott (2016) indicaram uma abordagem que pudesse conciliar a escuta e a inclusão, porém voltada para o processo de tomada de decisão, qualificando a participação social como agente determinante no processo de planejamento. O argumento é que este ambiente é potencialmente mais produtivo para a colaboração entre os cidadãos e os técnicos em planejamento urbano.

Esta ideia de participação plena e total, originalmente proposta por Rousseau, é contestada por Abers (2000). Primeiro por conta da dificuldade em capacitar e garantir a participação de um elevado número de participantes. Em seguida, pontua, existem temas especializados e complexos, capazes de serem enfrentados com maior eficiência por meio da representação ou delegação. Assim, a autora destaca três aspectos centrais: quem deve participar, as atividades dos participantes e o poder dos

¹⁵ O termo *charrette design* teve origem na École des Beaux Arts de Paris no século XIX. Trata-se de uma metodologia de trabalho, com ênfase no processo de planejamento participativo por meio de oficinas de trabalho, proporcionando a imersão de equipes multidisciplinares no conhecimento do problema e na construção colaborativa de soluções e projetos. Este formato de trabalho colaborativo tem sido largamente utilizado em instâncias acadêmicas, empresariais, organizações governamentais e não governamentais.

participantes, no sentido da capacidade de influenciar. Por meio destes pontos destacados, Abers defende o desenvolvimento de uma política de empoderamento participativo¹⁶, caracterizada pela inclusão, especialmente dos grupos mais vulneráveis; autonomia para o desenvolvimento de propostas e agendas de políticas públicas, ao invés de analisar programas, propostas e projetos previamente definidos; autoridade e poder cidadão, por meio de processo deliberativo que possa resultar em ações e políticas. Todavia, a pesquisadora identificou desafios objetivos para a consecução da política de empoderamento participativo (FIGURA 4).

Figura 4 - Os dilemas da participação



Fonte: ABERS, 2000, p. 10.

Os dilemas da participação podem ser subdivididos em três grupos, conforme Abers (2000): problemas de implementação, associados aos entraves burocráticos e administrativos; problemas de desigualdade, pois usualmente os grupos sociais privilegiados economicamente contam com maiores recursos, disponibilidade e qualificação técnica para preencher e ocupar os espaços participativos, em detrimento

¹⁶ "Empowering participatory policy"

de minorias, grupos vulneráveis economicamente e tradicionalmente excluídos, questões de gênero, dentre outros; e problemas de cooptação, que ora buscam desmobilizar movimentos ou até mesmo cooptar, visando neutralizar forças contrárias ou autônomas. “Tudo isso sugere que a criação de uma política participativa empoderada requer mais do que apenas uma boa teoria ou um bom desenho de políticas¹⁷.” (ABERS, 2000, p. 11, tradução nossa).

Entretanto, a pesquisadora Rebecca Abers (2000), ao escrutinar a experiência e a evolução do processo participativo do OP em Porto Alegre, indicou que existem caminhos para enfrentar e solucionar os dilemas apontados. Neste sentido, a autora destacou dois fatores-críticos que contribuíram para o enfrentamento dos dilemas: a mobilização de um número expressivo de participantes e a implantação de uma estratégia política alternativa. Em relação à mobilização, destaca-se que um processo participativo capaz de conduzir a autoridade e poder até o nível da aplicação direta do orçamento, através de projetos, propostas e empreendimentos regionalizados em todo o tecido urbano é, sem dúvida, um forte catalizador de participação cidadã, ao indicar caminhos diretos para solucionar necessidades básicas e latentes. Essa perspectiva levou à mobilização massiva de grupos tradicionalmente excluídos em todo o território urbano. Já quanto ao aspecto da estratégia política alternativa, o governo do Partido dos Trabalhadores inovou ao implantar uma forma direta no campo democrático radical, resultando em impactos em diversas áreas e, também, em diversos outros municípios. Essa iniciativa contribuiu para minimizar tradições políticas enraizadas no país, marcadas por uma relação de clientelismo, bem como pela influência substantiva dos grupos com maior poder político e econômico.

Justamente em relação ao aspecto das desigualdades é que recorreremos à ideia de “paridade de participação” conforme definido por Nancy Fraser (2007), constituindo-se das dimensões das demandas por redistribuição, reconhecimento e representação, modelando a orientação de justiça social. Segundo Fraser, para viabilizar a paridade de participação são necessárias duas condições. A primeira é uma condição objetiva da paridade participativa, que determina a distribuição dos recursos materiais, de forma que os participantes tenham autonomia, independência e voz. Já a segunda

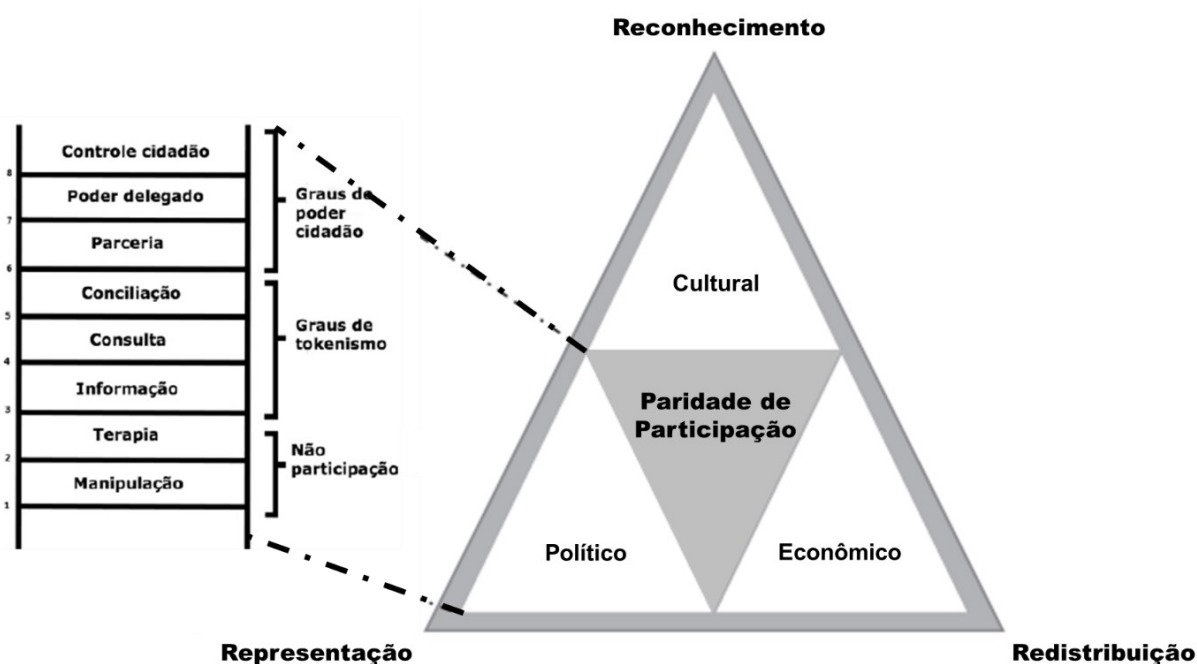
¹⁷ “*All this suggests that creating an empowering participatory policy requires more than just a good theory or a good policy design.*”

condição, denominada pela autora como “condição intersubjetiva”, deve assegurar que os participantes tenham oportunidades iguais para alcançar a estima social.

Tanto a condição objetiva quanto a condição intersubjetiva são necessárias para a paridade de participação. Nenhuma delas sozinha é suficiente. A condição objetiva focaliza preocupações tradicionalmente associadas com a teoria da justiça distributiva, especialmente preocupações relacionadas à estrutura econômica da sociedade e às diferenciações de classes economicamente definidas. A condição intersubjetiva focaliza preocupações recentemente abordadas pela filosofia do reconhecimento, especialmente preocupações relacionadas à ordem de status da sociedade e às hierarquias de status culturalmente definidas. Dessa forma, uma concepção ampla da justiça, orientada pela norma da paridade participativa, inclui tanto redistribuição quanto reconhecimento, sem reduzir um ao outro. (FRASER, 2007, p. 120).

Os pesquisadores Blue *et al.* (2019) aprimoraram a escada de Arnstein por meio da estrutura multidimensional de justiça de Fraser, conforme mostra a reprodução (FIGURA 5).

Figura 5 - Situando a escada de Arnstein na estrutura de justiça de Fraser



Fonte: BLUE *et al.*, 2019, p. 364, tradução nossa.

Entretanto, mesmo que as dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação ocupem planos distintos para fins analíticos, Fraser destaca que estes eixos são interligados. Este enquadramento holístico suscita a necessidade de critérios de seleção, comunicação, integração e construção de diálogos ao longo do

processo participativo de planejamento urbano, dado o histórico de assimetrias no ambiente urbano.

Já os pesquisadores Anduiza e Maya (2005) desenvolveram diretrizes metodológicas para a avaliação da qualidade dos processos e mecanismos de participação cidadã, integradas por quatro áreas de análise e vinte indicadores. As áreas são representadas pelas seguintes indagações: Quem participa? Em que participa? Como se participa? E quais as consequências da participação?

Isto denota que o aspecto qualitativo da participação é uma orientação complexa e multidimensional, conforme mostra a reprodução (QUADRO 9).

Quadro 9 - Resumo das áreas, aspirações e dimensões na participação

Âmbito	Aspirações	Dimensões
Quem participa	A participação deve ser a mais ampla possível e representativa de todos os setores da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> • Extensão: número de participantes. • Representatividade: ausência de viés socioeconômico na população que participa de relação com o não participante.
Em que participa	A participação pode contemplar questões políticas relevantes em que os cidadãos devem ser capazes de influenciar	<ul style="list-style-type: none"> • Relevância da questão: a importância da questão em que se concentra o processo participativo. • Margem de decisão dos cidadãos: a capacidade de influência dos participantes e o capacidade decisória, resultante do processo participativo.
Como se participa	A participação deve ter o apoio político, social e técnico, e com os meios suficientes (humanos e materiais) para garantir informação, deliberação e livre expressão dos participantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento de atores relevantes (políticos, entidades, técnicos, etc). • Recursos humanos e materiais destinados no processo, incluindo mecanismos de avaliação. • Deliberação e liberdade de expressão dos cidadãos.
Consequências da participação	Participação deve significar influência real dos cidadãos nas decisões públicas e deve favorecer uma cultura política participativa na cidadania, nos políticos e nos técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Conformidade com decisões ou acordos a serem tomados no processo participativo. • Satisfação dos atores envolvidos.

Fonte: ANDUIZA; MAYA, 2005, p. 17. Adaptado pelo autor.

É interessante observar que estas quatro áreas descritas por Anduiza e Maya (2005) se relacionam aos critérios de avaliação e os respectivos elementos de observação para subsidiar a aplicação dos indicadores. A organização do processo participativo em quatro eixos, intercalando aspirações e uma abordagem multidimensional, também permite extrair outras variáveis, não somente em termos quantitativos, mas especialmente de cunho qualitativo, tais como: representatividade, relevância

temática, capacidade de influenciar e capacidade decisória, deliberação e satisfação dos atores envolvidos.

Este mesmo objetivo de desenvolver orientações, diretrizes e modelos que proporcionassem a análise, avaliação e a comparação do processo e dos mecanismos participativos é comum à vários pesquisadores. Vera Schattan P. Coelho (2011) desenvolveu uma metodologia que permite comparar e avaliar processos participativos. A pesquisa foi desenvolvida com base nos resultados de um projeto sobre os diversos mecanismos de participação social relacionados às políticas públicas no Brasil, como parte de um programa internacional voltado ao tema. Inicialmente, cabem destacar algumas conclusões resultantes do programa internacional: a relação entre (i) os gestores públicos comprometidos, (ii) cidadãos e organizações mobilizados e (iii) procedimentos organizacionais que reduzam a assimetria de recursos entre os participantes, com o êxito dos mecanismos participativos. E os aspectos de inclusão e representação, já que os processos participativos remetem à partilha e distribuição de poder. Nesse sentido, foi desenvolvido um modelo que contempla quatro dimensões para avaliar e comparar experiências participativas: (i) inclusão, envolvendo os aspectos socioeconômicos, demográficos, ideológicos, associativas e setorial; (ii) participação, que determina a construção de uma agenda de trabalho com procedimentos de seleção, facilitação, discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos, método de tomada de decisão, prestação de contas, transparência e satisfação; (iii) debates, identificando os temas presentes na agenda, os problemas locais, o conteúdo das discussões, bem como para mapear as proposições que surgem por meio desse processo; e (iv) conexões, para descrever os elos com os poderes Executivo e Legislativo, com outros fóruns, instituições e setores. Cada uma destas dimensões apresenta variáveis e instrumentos correspondentes (QUADRO 10).

Quadro 10 - Dimensões e Variáveis

Dimensão	Variáveis
Inclusão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variação no perfil socioeconômico e demográfico dos participantes 2. Variação político-partidária dos participantes 3. Variação no perfil associativo dos participantes
Participação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimentos de seleção 2. Facilitação 3. Agenda (quem a coordena, questões sob discussão) 4. Fornecimento de informações 5. Intervenções nos debates 6. Ambiente (deliberações, persuasão, confrontação) 7. Método de tomadas de decisão 8. Prestação de contas aos públicos representados 9. Satisfação com o desempenho do conselho
Debates	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aspectos relativos às políticas e aos serviços de saúde 2. Problemas locais 3. Influência política: discussão sobre participação em outros fóruns e processos decisórios 4. Aspectos relativos a procedimentos: discussões referentes à organização, à participação e aos procedimentos eleitorais
Conexões	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hierarquia: definições legais, delegação vertical e horizontal 2. Variação na gama da rede de relações: conexões com gestores públicos 3. Variação na gama da rede de relações: conexões com políticos 4. Variação na gama da rede de relações: conexões com fóruns participativos 5. Variação na gama da rede de relações: conexões com outras organizações, unidades de saúde e órgãos governamentais

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em COELHO (2011).

Apesar da complexidade em lidar com diferentes aspectos quantitativos, qualitativos, dimensões, variações e instrumentos, considerando-se ainda a enorme variabilidade nos arranjos institucionais e processos participativos, Coelho (2011) destacou a relevância em se analisar detalhadamente como os mecanismos participativos estão sendo construídos. Ressaltou, ainda, que o esforço na sistematização e registro dos processos pode contribuir para o avanço da investigação sobre como a participação e a gestão participativa se relacionam com a democratização da política e das políticas públicas.

Em Visser e Kreemers (2020) as duas pesquisadoras discutem sobre o espaço institucional da governança participativa em uma pesquisa-ação em escolas públicas na Holanda. As autoras operacionalizaram o cubo da democracia para compreender os avanços no processo participativo, destacando a relevância do arranjo institucional para a governança participativa nas escolas.

Apropriando-se do conceito, Van Maasakkers *et al.* (2020) avaliam o processo participativo no planejamento e implantação de estratégias para reutilização de vazios

urbanos e estruturas abandonadas em quatro cidades de porte médio no estado norte-americano de Ohio. A pesquisa utiliza como referencial teórico uma versão adaptada do espaço tridimensional para o arranjo institucional, conforme conceituado por Fung (2006).

No artigo “Projetando a participação pública efetiva¹⁸”, o pesquisador Luigi Bobbio (2019) analisa as conexões entre o desenho dos processos participativos e seus respectivos resultados. O autor argumenta sobre as motivações que subsidiam a implantação de uma política participativa pelos gestores: empoderamento, legitimidade e aprendizagem, bem como razões normativas ou ideológicas. Embora os desenhos participativos possam adotar características e metodologias distintas, eles tendem a compartilhar muitos aspectos comuns, tais como: (i) processos participativos estruturados em fases e etapas bem definidas; (ii) duração pré-definida, com controle sobre o tempo; (iii) disponibilização de informações completas e acessíveis aos participantes; (iv) acompanhamento do processo por moderadores ou facilitadores com posição de neutralidade. Embora Bobbio reconheça a importância da abordagem unidimensional da escala da participação cidadã (ARNSTEIN, 1969) e das diversas variações nas últimas cinco décadas, o pesquisador destaca os limites e limitações desta referência. É neste contexto que Bobbio amplia a análise para o campo multidimensional, por meio do cubo da democracia, desenvolvido por Fung (2006). Neste sentido, o artigo de Bobbio explora o universo dos arranjos participativos por meio de diferentes dilemas (QUADRO 11).

Quadro 11 - Dilemas no desenho participativo

Participação	vs.	Deliberação
Conectados	vs.	No local
Configurações de portas abertas	vs.	Mini-públicos
Tomando uma decisão	vs.	Consulta
Deliberação quente	vs.	Deliberação fria

Fonte: BOBBIO, 2019, p. 53.

No trabalho elaborado por Pozzobon (2008), a pesquisa problematiza os dilemas e os desafios da participação no planejamento urbano, cujo estudo de caso se refere ao

¹⁸ Tradução livre realizada pelo autor: *Designing effective public participation*.

processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, ocorrido no final da década de 1990. Neste sentido, o cubo da democracia é apresentado como um modelo alternativo ao de Arnstein (1969) para compreender os arranjos institucionais da participação pública.

Na pesquisa realizada por Cruz (2019), cujo objetivo foi desenvolver e aplicar uma proposta metodológica para inclusão da participação popular no processo decisório relacionado aos processos de desenvolvimento e planejamento urbanos, o pesquisador desenvolveu ferramentas, dinâmicas e estratégias de apoio à tomada de decisão, para ampliar o processo colaborativo durante o desenvolvimento das etapas de planejamento urbano regional. Neste sentido, o cubo da democracia surge como um elemento de referência na revisão bibliográfica, reforçando o caráter multidimensional e multicritérios do tema.

Na tese elaborada por Barbosa (2018) que analisou o processo participativo na criação e desenvolvimento do Conselho Transporte e Trânsito do município de São Paulo, os mecanismos de participação democrática subsidiaram as discussões, tendo sido referenciado o trabalho de Fung referente ao cubo da democracia.

Na pesquisa elaborada por Abreu (2012), a temática da participação democrática na administração pública é investigada por meio do estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Neste trabalho, o conceito elaborado por Fung, é o fio condutor das análises do desenho institucional.

Já a dissertação da pesquisadora Laura Nayara Pimenta (2015) investiga os diferentes arranjos institucionais presentes no modelo de gestão compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte, visando compreender o potencial e as limitações das formas de participação no processo de mobilização comunitária da Vila Jardim do Vale. Para isso, a autora adota uma abordagem tridimensional das formas de participação, diretamente relacionadas aos aspectos de quem participa, como são formadas e tomadas as decisões e como estas se vinculam às políticas públicas. O trabalho analisa o potencial de influência comunitária resultante dos respectivos desenhos institucionais determinam, utilizando como orientação metodológica o cubo da democracia de Fung.

Portanto, refletindo sobre as pesquisas empíricas descritas, percebe-se um claro avanço metodológico e nos instrumentos para a investigação, compreensão,

comparação, avaliação e problematização dos processos participativos. Partindo-se da visão unidimensional, estática e homogênea da Escada de Participação (ARNSTEIN, 1969), que se orienta pelo poder do cidadão, novas dimensões emergem no desenvolvimento da temática aplicada aos experimentos, bem como a articulação e interação entre as múltiplas dimensões e variáveis. Alguns autores situam o trabalho de Arnstein como um referencial inspirador para o desenvolvimento de estratégias participativas. Outros argumentam que a “escada” é “[...] parcial e simplista e deve ser ampliada para a inclusão de outros aspectos além dos efeitos na tomada de decisão [...]”¹⁹ (SLOTTERBACK; LAURIA, 2019, p. 184, tradução nossa). Conforme apontado por Archon Fung, ao argumentar em relação à escala única de Arnstein, indicando uma abordagem reducionista ao desconsiderar a natureza multifacetada do processo participativo:

Argumentei que a participação atende a três valores democráticos particularmente importantes: legitimidade, justiça e eficácia da ação pública. Além disso, nenhum design participativo único é adequado para servir todos os três valores simultaneamente; projetos particulares são adequados para objetivos específicos. (FUNG, 2006, p. 74, tradução nossa²⁰).

Ao conceber um referencial multidimensional para a participação, Fung ofereceu uma estrutura atualizada de enquadramento das diversas variedades dos arranjos institucionais no processo participativo. Esta estrutura tridimensional foi denominada por Archon Fung como “cubo da democracia²¹” e aplicada em diversas pesquisas relacionadas aos processos participativos em diversas áreas e países.

3.2. O cubo da democracia

Daí a necessidade de, sobretudo no âmbito de pesquisas contextualizadas e de realidades específicas, se colocar em diálogo práticas que tentaram ou vêm tentando demonstrar a efetividade do princípio participativo na renovação política da democracia local. (MILANI, 2008, p. 555).

Em *Varieties of Participation in Complex Governance*, Fung (2006) discorre sobre a relevância do arranjo institucional no processo participativo, concebendo de forma

¹⁹ “[...] is partial and simplistic and must be broadened to include aspects other than effects on decision making [...]”

²⁰ “I have argued that participation serves three particularly important democratic values: legitimacy, justice, and the effectiveness of public action. Furthermore, no single participatory design is suited to serving all three values simultaneously; particular designs are suited to specific objectives.”

²¹ Tradução livre realizada pelo autor: *Democracy Cube*

multidimensional os mecanismos de participação a partir de três eixos centrais para a governança democrática: legitimidade, justiça e administração eficaz.

De forma a ampliar a abordagem unidimensional presente nos oito degraus e três lances da escala da participação cidadã (ARNSTEIN, 1969), o pesquisador Archon Fung (2006) concebe, à partir de diversas experiências práticas e desenvolvimento teórico e metodológico, o “cubo da democracia”, descrevendo um espaço e seus respectivos arranjos que orientam a tomada de decisão no processo participativo, formado pelos seguintes eixos tridimensionais: dimensões de quem participa; como os participantes se comunicam e tomam decisões; e a influência sobre as políticas e ações resultantes. Esta concepção amplia o campo do desenho democrático participativo em função da seleção dos participantes, dos aspectos relativos à interação entre os grupos e participantes e da capacidade de influenciar as políticas públicas, determinando diferentes níveis de engajamento e fortalecimento para que os valores democráticos de legitimidade, justiça e eficácia possam embasar a participação pública. A argumentação do pesquisador é que as experiências concretas de participação subsidiam a construção de uma tipologia multidimensional de suporte à compreensão do processo participativo.

Os desafios multifacetados da governança contemporânea exigem um conjunto complexo de caminhos que para aqueles que estão submetidos às leis e políticas devem participar de sua elaboração²². (FUNG, 2006, p. 66, tradução nossa).

O processo participativo pode variar em função das seguintes dimensões: quem participa; como ocorrem a comunicação entre os participantes e a construção das decisões conjuntas; e a capacidade destas discussões repercutirem em políticas e ações públicas (FUNG, 2006).

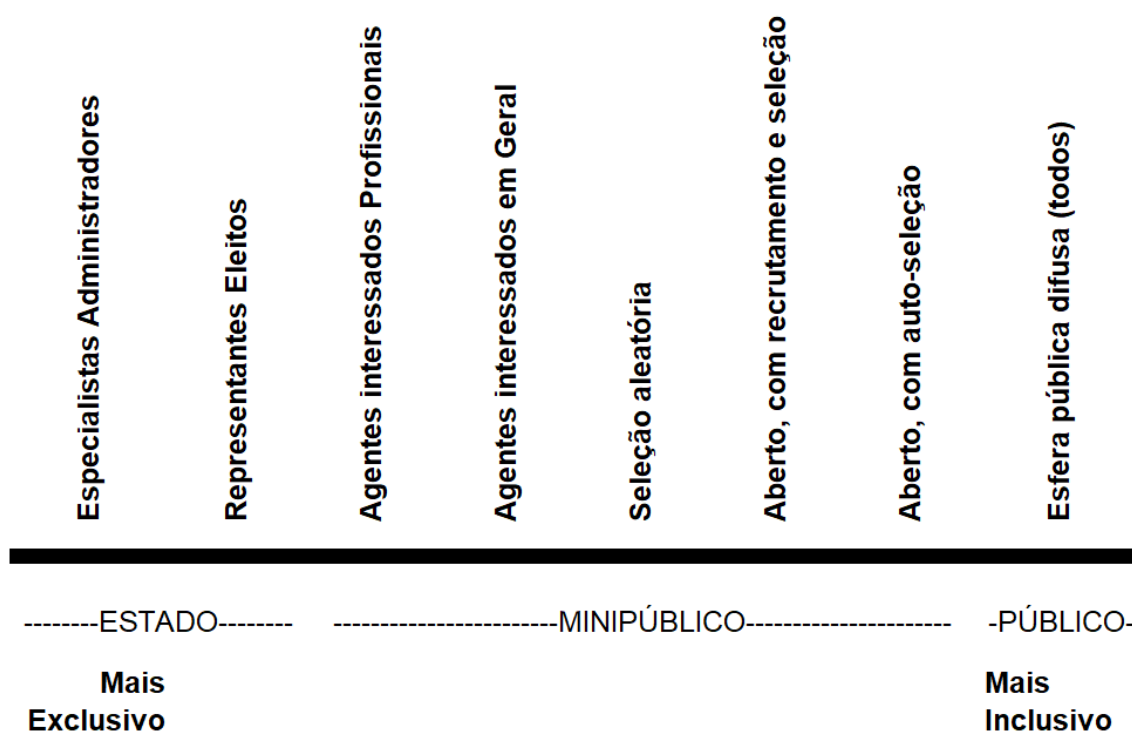
Em relação à escolha dos participantes, grande parte dos processos participativos não apresenta qualquer restrição ou seleção dos membros, o que pode comprometer a expressão, a representação e o equilíbrio dos diferentes públicos e setores. Embora para muitos a percepção de qualidade do processo participativo esteja diretamente relacionada ao número de participantes, bem como aos mecanismos que promovam o acesso irrestrito ao maior número de pessoas, grupos e setores. No outro extremo, em processos mais técnicos e específicos, apenas profissionais considerados

²² *“The multifaceted challenges of contemporary governance demand a complex account of the ways in which those who are subject to laws and policies should participate in making them.”*

especialistas estariam qualificados para participar, o que, certamente, reduz sensivelmente a inclusão de determinados grupos e segmentos da sociedade. O pesquisador descreve cinco métodos de seleção dos participantes, incluídos na categoria de minipúblicos, sendo dois destes métodos alternativos para a seleção dos participantes, de forma a enfrentar as barreiras para a participação dos grupos menos favorecidos: recrutar seletivamente junto aos grupos que usualmente são excluídos ou que apresentem menor probabilidade de participação; ou estimular que estes grupos participem, auto selecionando os seus representantes. Justamente em relação a esta lacuna da exclusão, os pesquisadores Avritzer e Wampler (2004, p. 215) cunharam o conceito de Públicos Participativos, compreendendo “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas.” Esta nova configuração tem sido relevante para superar as práticas políticas de clientelismo e minimizar as assimetrias de poder e influência que têm dominado o histórico político brasileiro.

Desta forma, Fung (2006) desenvolveu uma referência para avaliar a dimensão de “quem participa”, sendo que nos extremos desse eixo encontramos a orientação mais inclusivo, de um lado, ao mais exclusivo, do outro. E no centro, o que o autor denominou minipúblico, entre os quais estão os representantes selecionados pela própria comunidade ou por outros processos, e configuram a dimensão de quem participa (FIGURA 05).

Figura 6 - Método de seleção dos participantes



Fonte: FUNG, 2006, p. 68.

Especificamente em relação ao minipúblico, arranjo participativo já descrito anteriormente, conforme ideia original cunhada por Dahl (1989), esta modelagem permite um aprofundamento nas dimensões deliberativas e participativas, mas sua legitimidade também depende do critério de seleção e recrutamento, assim como dos demais fatores que sustentam o perfil da participação e da deliberação, a informação, o controle social, a transparência e eficiência, bem como a mobilização popular. Desde então as experiências com os minipúblicos se multiplicaram em todo o mundo. Os pesquisadores Warren e Gastil (2015) enfatizam uma contribuição complementar dos minipúblicos deliberativos: desempenhar o papel de curadores e facilitadores, contribuindo para que os participantes construam e desenvolvam elevada capacidade de avaliação e tomada de decisão, especialmente como veículos para conectar o aprendizado, as informações e a deliberação.

Dando continuidade aos arranjos tridimensionais, a segunda dimensão aborda a comunicação e decisão. Neste espaço, o foco encontra-se na forma de interação, discussão, negociação, comunicação e no processo para a construção das decisões. As audiências públicas que tratam do processo de planejamento urbano, por exemplo, quando compartilham as informações, orientações, diretrizes e propostas, conduzindo

a um processo denominado por Avritzer (2008) como de ratificação, poderiam ser enquadradas no extremo menos intenso desse eixo, caracterizado pela participação das pessoas como simples expectadores ou apenas expressando suas preferências nestes encontros.

Mas existem processos em que os participantes encontram um terreno fértil para explorar possibilidades, desenvolver suas preferências, necessidades e expectativas. Neste caso, os organizadores oferecem instrumentos para a aquisição de conhecimento pelos participantes e aprofundamento nas respectivas experiências. Indo além, é possível investir na interação entre os diversos grupos, de forma que se estabeleça um espaço adequado para organização e priorização dos projetos entre os diversos agentes, proporcionando situações de trocas e negociações. Já no contexto da negociação e deliberação, o processo trespassa de um ambiente de disputas, priorizações, trocas e barganhas para um mecanismo de construção de acordos, consensos, com base em razões, argumentos e princípios. No processo deliberativo não existem ganhadores e perdedores. Considerando-se o conceito do agir comunicativo, conforme concebido por Habermas (2012), sua formulação pressupõe processos cooperativos de entendimento mútuo motivados pela racionalidade do conteúdo. Os pesquisadores Mansbridge *et al.* (2012) definem uma concepção democrática na abordagem sistêmica deliberativa, destacando as três funções mais importantes para este sistema: epistêmica, ética e democrática. A função epistêmica trata de produzir experiências, opiniões e decisões subsidiadas por questões bem fundamentadas, lógicas e racionais, melhorando a qualidade da informação e incrementando do processo de aprendizado. A função ética envolve o respeito mútuo e empatia entre os cidadãos. Implica em reconhecer a autonomia de cada agente e de cada ideia. Por fim, a função democrática, interligada às demais, pressupõe um processo político inclusivo em termos de igualdade. Um sistema que não reproduza as assimetrias no campo da participação e inclusão. A promoção destas três funções promove a “legitimidade da tomada de decisão democrática, garantindo razoavelmente decisões sólidas no contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e no processo de escolha coletiva.” (MANSBRIGDE *et al.*, 2012, p. 12).

Fung (2006) pondera que a participação pressupõe alguma expectativa deliberativa. E que a interação entre os diferentes grupos pode suscitar a possibilidade de reflexão sobre problemas e aspectos públicos comuns, promovendo um ambiente fecundo

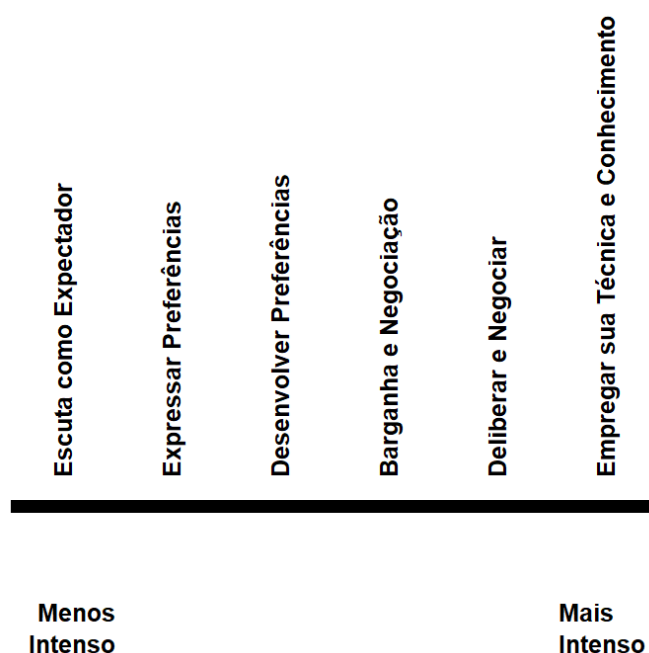
para a construção de propostas comuns. Neste aspecto, é oportuno ressaltar o pensamento de Souza, sob o ângulo autonomista, ao refutar o privilégio dos técnicos na área de planejamento urbano quanto ao poder de estabelecer as prioridades, metas e objetivos das ações:

Não podem reivindicar e sentir em nome da população, presumindo a racionalidade e a universalidade de suas próprias inclinações, de seus próprios gostos e suas próprias necessidades. Mas podem, isso sim, colaborar na orientação dos debates e no esclarecimento de diversas questões. Afinal, eles dedicaram grande parte do seu tempo ao estudo e à meditação sobre estas questões referentes às causas dos problemas urbanos e à dinâmica social das cidades [...] (SOUZA, 2001, p. 179).

É razoável imaginar que o processo de tomada de decisão deva ser acompanhado pelo suporte e orientação técnica de especialistas, mesmo em processos participativos. Porém, conforme nos apresentam os pesquisadores Mansbridge *et al.* (2012), a delegação das decisões exclusivamente aos especialistas pode suscitar questões de ordem epistêmicas, ao restringir o processo de interação e aprendizado mútuo. Também não podemos desconsiderar que os próprios especialistas podem ser tendenciosos. Do ponto de vista ético, é fundamental respeitar as contribuições dos participantes, que vivenciam os problemas e os desafios, sem contar no aspecto democrático, que poderia ficar comprometido em caso de exclusão do público leigo. De outra forma, arranjos e inovações participativas podem proporcionar um ambiente fecundo para a aquisição de conhecimento e troca de experiências entre todos os participantes.

Existem arranjos participativos capazes de proporcionar processos exploratórios de problemas e soluções, de negociação, interação entre os participantes, aprendizado e, se for o caso, até mesmo de transformação de ideias e opiniões, conforme Figura 7, apresentando graficamente a dimensão de como se desenvolve a participação:

Figura 7 - Modos de comunicação e decisão



Fonte: FUNG, 2006, p. 68.

Já em relação ao eixo tridimensional que trata da autoridade e poder, Fung aborda a capacidade destas discussões repercutirem em políticas e ações públicas. É uma dimensão finalística, que se situa no campo da autoridade e poder, que se orienta pelas consequências diretas e indiretas resultantes do processo participativo. Ao longo das cinco categorias descritas, partimos de uma influência reduzida, onde apenas benefícios pontuais são identificados. Em seguida, uma influência indireta, na medida em que o processo participativo possa despertar o interesse da opinião pública, dos meios de comunicação, por exemplo, amplificando as deliberações para além dos limites estabelecidos pela administração pública. Seguindo na direção de maior autoridade, os fóruns e conselhos participativos, por exemplo, podem exercer influência direta na autoridade pública, mesmo que em caráter consultivo. Avançando na régua da autoridade e poder, encontramos os níveis mais elevados de empoderamento, sendo aqueles denominados como cogovernança e autoridade direta. Inclusive, conforme explica Souza (2001) ao destacar os princípios de uma sociedade com enfoque autonomista na obra filosófica de Castoriadis (1983 *apud* SOUZA, 2001), defende que o ponto central para promover as mudanças socioespaciais nas cidades por meio do planejamento e da gestão urbana seria, justamente, a autonomia individual e coletiva.

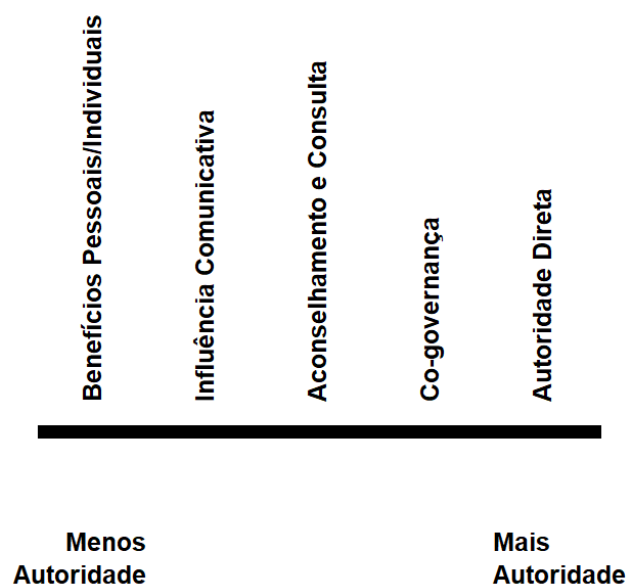
A ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa (SOUZA, 2001, p. 174).

Por outro lado, o próprio autor Marcelo Lopes de Souza (2001, p. 184) reconhece que, a despeito da variação no grau de participação, “a manifestação da vontade cidadã será sempre uma simples parte do processo decisório, e não todo o processo decisório.” Isto, pois, os grupos dominantes e com maior influência econômica e política, notadamente aqueles oriundos do capital industrial e imobiliário, elaboram suas geoestratégias, mobilizam e organizam parte relevante da sociedade civil, reproduzindo nos aspectos decisórios do planejamento urbano as assimetrias e desigualdades socioespaciais.

As Conferências Municipais de Política Urbana em Belo Horizonte, por exemplo, que a cada revisão do plano diretor promovem durante alguns meses debates, discussões e deliberações, subsidiam a elaboração do Projeto de Lei por parte da Prefeitura, que posteriormente é encaminhado ao Poder Legislativo para discussões e deliberação, podendo ser alterado pelas casas executiva e legislativa neste processo.

Fung (2006) ressalta que existem processos em que é franqueado aos participantes a possibilidade de contribuir diretamente para a elaboração de políticas e ações públicas. E pondera que, em um nível mais elevado de empoderamento, instituições participativas podem assumir o caráter deliberativo em relação às políticas públicas. Neste sentido, esta dimensão oferece uma referência para a análise da autoridade, partindo de processos restritos aos benefícios pessoais e avançando em direção a arranjos colaborativos, de co-governo-gestão e até mesmo de autoridade direta, no ponto máximo, conforme pode ser visualizado na Figura 8.

Figura 8 - Extensão da autoridade e poder



Fonte: FUNG, 2006, p. 70.

Dessa forma, conforme desenvolvido por Fung (2006), apresentamos um quadro síntese que reúne as três dimensões do cubo da democracia, acompanhadas do detalhamento quanto aos mecanismos, sendo possível depreender as variações para cada dimensão, bem como a intensidade de cada eixo, conforme pode ser verificado (QUADRO 12).

Quadro 12 - Quadro síntese do cubo da democracia

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo	Definição
Seleção dos Participantes (quem participa)	Mais Exclusivo	Poder Público	Especialistas Administradores	Representantes e técnicos do Poder Público
			Representantes Eleitos	Representantes eleitos do Poder Público
	Mais Inclusivo	Minipúblico	Agentes interessados Profissionais	Representantes das entidades profissionais
			Agentes interessados em Geral	Entidades, associações e representantes em geral
			Seleção aleatória	Seleção aleatória da população em geral
			Aberto, com recrutamento e seleção	Seleção direcionada para equilíbrio da representação
			Aberto, com auto-seleção	Selecionados pelos próprios grupos
		Público (macro-público)	Esfera pública difusa (todos)	Participação ampla e irrestrita
Comunicação e Processo Decisório (como participa)	Menos Intenso	Modos de Comunicação	Escuta como Expectador	Ser informado, receber informações, tomar conhecimento
			Expressar Preferências	Garantir espaços para manifestação das preferências
			Desenvolver Preferências	Promover debates e discussões para que os participantes possam apresentar ideias, elaborar propostas
	Mais Intenso	Tomada de Decisão	Barganha e Negociação	Promover ajustes, incrementos, alterações, orientar as prioridades
			Deliberar e Negociar	Garantir espaços para a construção de novas ideias e propostas, negociar e deliberar ações
			Empregar sua Técnica e Conhecimento	Garantir que as decisões estejam orientadas pela implantação das técnicas, conhecimento e experiência dos participantes
Autoridade e Poder (impacto da participação)	Menos Autoridade	Influência Reduzida	Benefícios Pessoais/Individuais	Se orientam e influenciam em Interesses específicos, normalmente se orientam pelo dever cívico de participação
		Influência Indireta	Influência Comunicativa	Exercem influência sobre o Estado ou seus agentes indiretamente, alterando ou mobilizando a opinião pública
	Aconselhamento e Consulta		Fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública, que se compromete com as informações recebidas	
	Mais autoridade	Poder Direto	Co-governança	Se unem ao Poder Público para desenvolver planos, políticas ou desenvolver estratégias para a ação pública. Funcionam como "braços" do Poder Público, numa parceria.
			Autoridade Direta	Exercem autoridade direta sobre as decisões públicas e respectivos recursos.

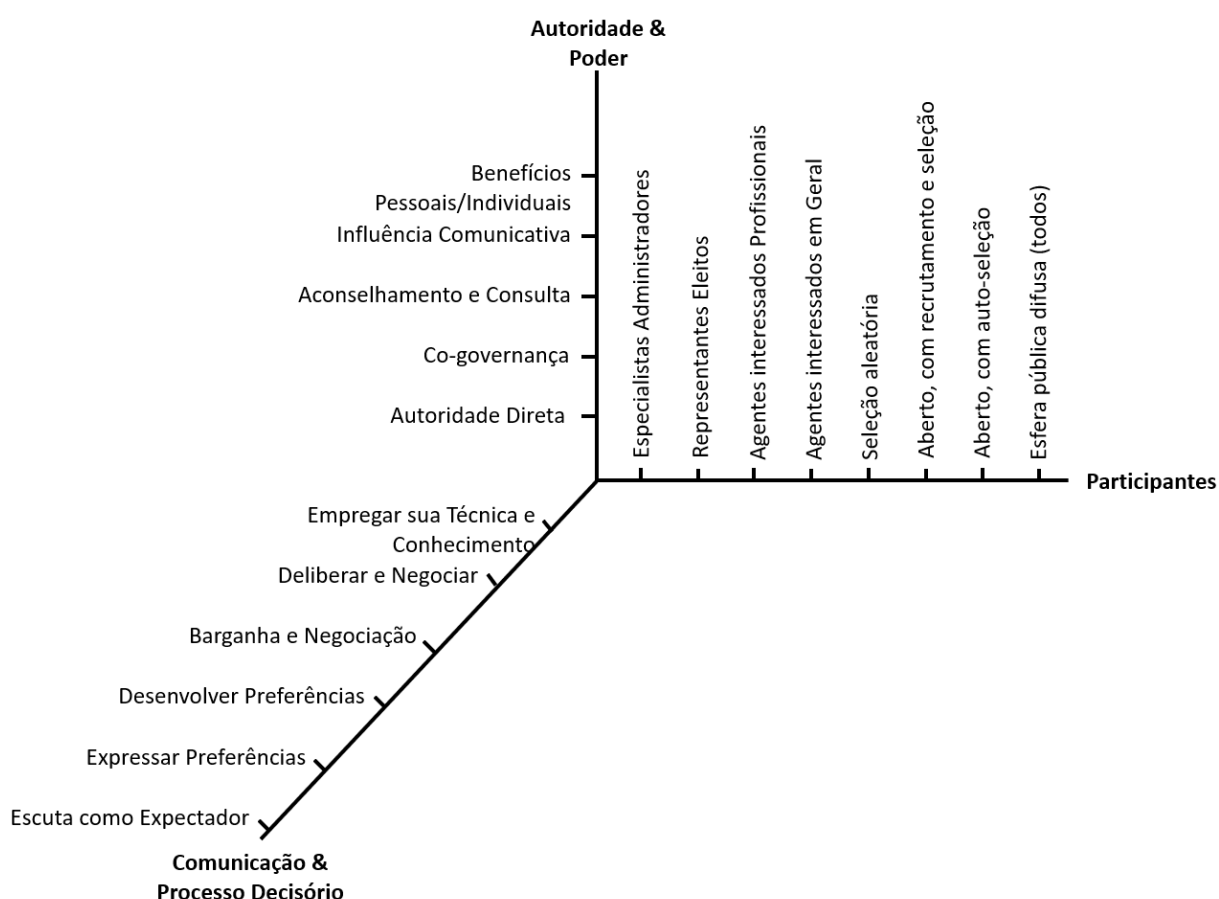
Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Por fim, ao integrar estas três dimensões, formando o cubo da democracia, Fung (2006) afirma que os processos participativos podem contribuir para a redução das

falhas de legitimidade, justiça e eficácia das instituições. Esta abordagem integrada produz um espaço tridimensional, formado pelos eixos X, Y e Z, que pode promover resultados dinâmicos ao longo de um processo participativo. Não se trata de um enquadramento estático, já que o espaço tridimensional proporciona inúmeros desenhos e arranjos participativos, podendo variar de acordo com os temas, os objetivos, os participantes e demais variáveis, conforme apresentado na Figura 9.

Mas indica, claramente, que a ausência de critérios e estratégias, resultando simplesmente no ingresso do maior número absoluto de participantes, pode conduzir o processo para um ambiente de participação passiva, de qualidade duvidosa, e que não traduza os requisitos de legitimidade, justiça e eficiência.

Figura 9 - Cubo Democrático



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Estas diversas combinações podem, ao mesmo tempo, subsidiar a análise de desenhos participativos e orientar propostas específicas de acordo com os objetivos a serem perseguidos. Inclusive um determinado processo poderia compreender

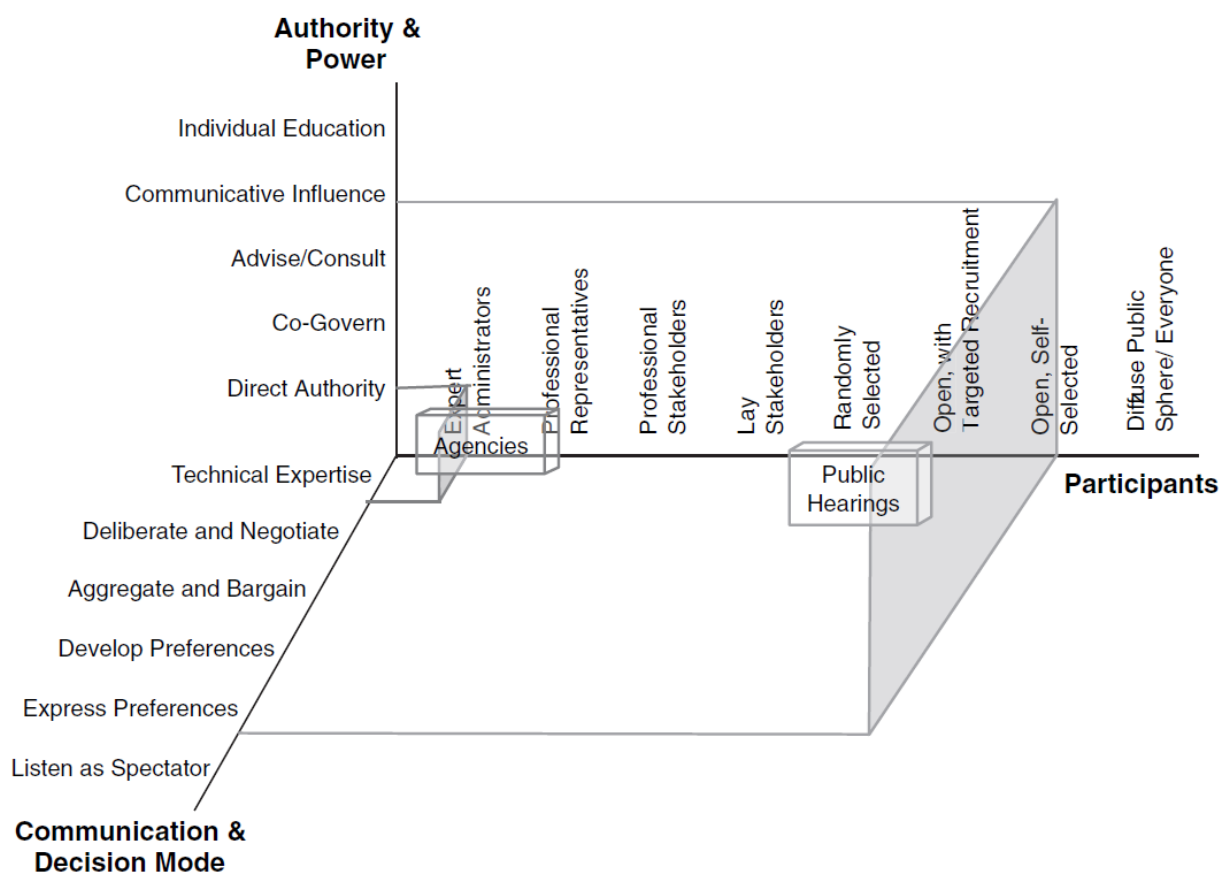
diversas dinâmicas e enquadramentos, cada qual com os seus objetivos e respectivos desenhos.

Embora o cubo da democracia se oriente pelo desenho tridimensional do arranjo participativo, ele também permite extrair informações relativas à interação e articulação entre a sociedade civil, o desenho institucional e a vontade política, em linha com o que Avritzer (2008) argumenta em relação a efetividade dos desenhos participativos, notadamente em relação à capacidade democratizante e a dependência do sistema político.

Desta forma, Fung (2006) reforça a perspectiva de eficiência dos processos participativos e deliberativos, desde que devidamente estruturados, contradizendo os críticos elitistas que reconheciam o valor da democracia deliberativa, mas consideravam inviável em sociedades com sufrágio universal. Neste sentido, o autor alerta sobre a fragilidade e os riscos dos arranjos participativos convencionais e menos participativos.

No exemplo seguinte, demonstrado por Fung (2006), o cubo da democracia nos orienta em relação aos diferentes resultados espaciais nos processos participativos de audiências públicas, usualmente utilizadas para debater políticas e ações públicas, tais como planos diretores municipais, em contraponto à participação de especialistas das agências governamentais, subsidiadas por critérios estritamente técnicos e com autoridade direta sobre o resultado das propostas e operacionalização das ações. Portanto, de um processo inclusivo do ponto de vista de quem participa, mas de baixa intensidade em relação ao processo decisório e aos efeitos das ações e políticas públicas. De outro uma experiência exclusiva para profissionais capacitados e habilitados, orientada exclusivamente por requisitos técnicos e sem margem para a construção de consensos, negociações e barganhas, com autonomia de influenciar diretamente as decisões (FIGURA 10).

Figura 10 - Exemplo de Cubo Democrático



Fonte: FUNG, 2006, p. 71.

O pesquisador argumentou que o processo participativo deve atender a três valores democráticos: legitimidade, justiça e eficiência da ação pública (FUNG, 2006).

Já o trabalho de Stolz *et al.* (2011), ao analisar os limites da representação política, se dedicaram à compreensão do cubo da democracia (FUNG, 2006), promovendo alterações no detalhamento tridimensional para que, na sequência, fosse possível analisar três experiências participativas: o Conselho do OP de Porto Alegre, o Parlamento do Mercosul e o Grupo Organizador do Contrainforme da Sociedade Civil Brasileira ao Comitê CEDAW.

Os pesquisadores norte-americanos MILLER *et al.* (2017) exploram o processo participativo do OP para investigar e avaliar as possibilidades participativas em processos democráticos. Os autores se orientam pelos conceitos da Escala da Participação Cidadã (ARNSTEIN, 1969) e do Cubo de Democracia (FUNG, 2006). O trabalho problematiza as limitações de cada orientação, seja uni ou multidimensional. O eixo da “comunicação e processo decisório”, segundo os autores, ao unificar duas dimensões distintas, tornou este eixo inconsistente, pois estes fatores podem variar

de forma independente. A orientação dos eixos na construção do cubo também parece induzir à construção de uma imagem tridimensional um pouco confusa. Pois, enquanto os eixos de “autoridade e poder” e “comunicação e processo decisório” operam no sentido de maior intensidade em direção ao vértice da figura, o processo mais inclusivo expresso no eixo dos “participantes” opera em sentido oposto. A própria construção da figura geométrica não oferece uma percepção eficaz em relação ao espaço gráfico com práticas mais eficientes ou democráticas, por exemplo. Por último, o eixo dos “participantes” insere o público difuso, o cidadão leigo, em uma posição desfavorável do ponto de vista a eficiência democrática e participativa. Portanto, concluem os autores, os instrumentos para a análise e avaliação dos processos participativos não devem ser entendidos como ferramentas engessadas, já que cada experiência precisa ser devidamente ajustada ao seu contexto.

O cubo da democracia não deve ser compreendido como um modelo rígido, que ofereça respostas objetivas em uma escala relacionada à qualidade do processo participativo. Mesmo em relação à abordagem tridimensional, a problematização do processo participativo não deve se limitar às dimensões que envolvam a seleção dos participantes, a comunicação, o processo decisório e a autoridade e poder. Pois cada eixo se conecta e interliga, formando inúmeras combinações e variações. Além disso, cada dimensão descrita por Fung carrega um conjunto de conceitos e aspectos, como o próprio minipúblico, a paridade de poder (FRASER, 2007) ou mesmo a política de empoderamento participativo (ABERS, 2000).

Todavia, as orientações subsidiadas pelo cubo de democracia permitem uma incisão metodológica controlada nas pesquisas empíricas relativas ao processo participativo de uma forma geral, permitindo a decomposição de valores democráticos e a compreensão dos processos com maior nitidez. Essa referência metodológica contribui para a problematização dos aspectos qualitativos, análise comparativa das experiências e discussão científica aplicada. Também beneficia-se do fato de que o cubo da democracia vem sendo largamente utilizado, adaptado, discutido e criticado em artigos científicos e inúmeras pesquisas relativas às mais variadas pesquisas, em todo o mundo, desde relacionadas ao orçamento participativo, na área de educação, saúde, segurança, meio ambiente, mudanças climáticas, planejamento urbano, entre outros.

IV. O CONTEXTO LOCAL NO PLANEJAMENTO URBANO

A *Virada Criativa por Belo Horizonte*, ocorrida no ano de 2015, trata de uma experiência colaborativa inédita e pontual, que adotou linguagem distinta das dinâmicas usualmente aplicadas, baseada na metodologia *charrette*. Esta dinâmica participativa teve como propósito oferecer formas criativas, colaborativas e inclusivas para formular diretrizes, planos e propostas para a melhoria urbana e ambiental de Belo Horizonte.

Há de se considerar, no entanto, como pano de fundo no contexto desta iniciativa, que a IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte havia sido concluída no ano anterior à realização da Virada. E que o Projeto de Lei 1749/2015, resultante daquela experiência participativa, ainda não havia sido analisado pelo Legislativo Municipal. Este intervalo compreendido entre a conclusão da IV Conferência e a expectativa de aprovação do novo plano diretor municipal, acrescido do clima de embate e disputa instalado na etapa final da quarta edição, seguramente contribuiu para o interesse e engajamento da população para projetar o futuro da cidade.

Inicialmente os organizadores da Virada contactaram as mesmas lideranças que haviam participado da IV CMPU, contemplando os setores popular, empresarial e técnico, bem como entidades ligadas ao movimento de luta pela moradia, arquitetura e urbanismo, ensino, comércio, indústria, construção, engenharia e movimentos sociais e de profissionais liberais, especialmente das áreas de arquitetura e engenharia.

Estes aspectos reforçam a conexão entre a Virada e a Conferência, já que a expectativa do processo participativo enfrentado ao longo da IV CMPU seria subsidiar o projeto e lei e, após tramitar na casa legislativa, a aprovação e operação do novo plano diretor municipal. E a Virada certamente buscou preencher a lacuna participativa, instigando os participantes a “projetar o futuro da cidade”.

4.1. Antecedentes: Conferência Municipal de Política Urbana

Em Belo Horizonte, o processo deliberativo de planejamento urbano também é cíclico, englobando reuniões de informação, conferências temáticas e regionais, oficina de capacitação dos delegados e a conferência municipal de política urbana. A incorporação da dimensão do diálogo e da deliberação no seio do planejamento urbano de Belo Horizonte ajuda a romper com dois traços distintivos tradicionais da gestão pública local: a segmentação e a verticalidade. (MILANI, 2008, p. 568).

O Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996 (Lei Municipal nº 7165/1996) estabeleceu um marco na democratização da política urbana do município. A cidade havia implementado de forma exitosa, alguns anos antes, o Orçamento Participativo. E a valorização da gestão democrática e instituição de espaços participativos se mostravam convergentes com as diretrizes da política municipal à época, notadamente a partir de 1993, com o início da administração da Frente BH Popular²³, constituída por partidos de esquerda e representada pelo prefeito Patrus Ananias, tendo como vice-prefeito o dr. Célio de Castro, eleito como prefeito da capital mineira na sequência.

Foi durante o governo da Frente BH Popular que o processo participativo de planejamento urbano se intensificou, já que a administração anterior havia elaborado um projeto denominado BH-2010, com a contribuição de um pequeno número de participantes em caráter consultivo. O estabelecimento do Fórum da Cidade ofereceu um espaço para a apresentação do diagnóstico elaborado pelo Executivo municipal, acompanhado de propostas preliminares para a discussão. Foi realizado um esforço de nivelamento de informações e capacitação dos participantes, por meio de palestras enfocando a temática urbana. Esta iniciativa subsidiou a criação de Comissão da Cidade, formada por membros do Executivo e Legislativo municipal, bem como entidades técnicas, profissionais, acadêmicas, empresariais e lideranças populares, tais como o IAB/MG, CREA/MG, universidades, movimentos de moradores e associações de bairro, conforme pontuado pelo pesquisador Flávio Torre:

Nessa instância de discussão e negociação, o segmento que se mostrou mais organizado foi o do empresariado do setor imobiliário, sendo verificada também uma participação não muito sistematizada de técnicos internos e externos ao Executivo, presença tímida dos setores populares e envolvimento reticente de representantes do Legislativo. (TORRE, 2008, p. 171).

²³ A administração denominada Frente BH Popular vigorou de 1993 a 1996, sendo liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Sobre o processo legislativo referente à tramitação das propostas contidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Leis números 314/95 e 315/95) foram realizadas audiências públicas internas e externas à Câmara dos Vereadores. Torre (2008, p. 173) ressalta os entraves para a participação da sociedade organizada, “[...] seja em função dos horários de realização das audiências, seja em função dos locais onde eram realizadas.” Como resultado, mesmo após a realização de audiências públicas distribuídas pelas nove regionais administrativas da cidade, o “[...] papel principal da participação popular foi de ratificação de formas de regulação urbana.” (AVRITZER, 2010, p. 217).

No que se refere à política urbana, o Plano Diretor de 1996, resultante do processo descrito, já incorporava um capítulo específico voltado à gestão democrática, contendo instrumentos e orientações participativas, como um claro prenúncio daquilo que seria regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade. Foram instituídos diversos conselhos municipais, com destaque para o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), criado no final do ano de 1996 e responsável por monitorar as normas e deliberar sobre os casos omissos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, bem como realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana. As alterações e revisões do plano diretor municipal estariam condicionadas, assim, à realização destas conferências.

Apresenta-se a seguir uma linha do tempo (FIGURA 11), intercalando as escalas Federal e Local no contexto da legislação urbana, encadeando as quatro Conferências de Política Urbana realizadas no período de 1996 a 2014.

Figura 11 - Linha do tempo da política urbana municipal



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2014.

Coube à administração seguinte (1997-2000) a regulamentação e operacionalização do COMPUR, com a aprovação do regimento somente em agosto de 1997. Composto por dezesseis membros titulares, sendo oito representantes do Executivo Municipal, dois do Legislativo Municipal e seis da sociedade civil, igualmente distribuídos entre os setores técnico, popular e empresarial, de acordo com o Decreto Municipal nº 9.330/1997 (Belo Horizonte, 1997). Conforme salienta Brasil (2004), neste primeiro momento o Conselho se orientou pela capacidade de influência dos membros do Executivo Municipal, com foco no esclarecimento dos casos omissos dos diversos instrumentos de regulação urbanística da cidade sem, contudo, se dedicar à política urbana propriamente dita.

Ao examinar a influência das diferentes representações nas decisões do Conselho, representantes do Executivo foram apontados pela maioria dos conselheiros como os membros mais influentes nas decisões do Conselho. Os representantes do segmento técnico foram considerados relativamente influentes, enquanto os representantes do setor popular foram considerados pouco influentes pelos seus pares. Esses diferenciais remetem às assimetrias de recursos dos diferentes segmentos, destacando-se a disponibilidade de assessoria, de infraestrutura, de informações e de tempo para dedicar-se à função, maior no caso dos representantes governamentais e, no outro extremo, menor no caso dos segmentos populares. (BRASIL, 2004, p. 46).

Neste período destaca-se um avanço democrático participativo na política pública, com a multiplicação de atores e espaços de discussão, deliberação e decisão. Segundo Pereira (2004), a nova “política da cidade” envolve três componentes distintos, porém completamente imbricados: as instituições políticas, as administrações municipais e a sociedade civil.

Podemos definir, então, as “parcerias urbanas” como múltiplos processos de concertação e os engajamentos mútuos de parceiros de direito privado, tais como grupos de habitantes, organismos profissionais, ongs, empresas e órgãos da administração pública municipais, estaduais e federais. Através deles podemos ampliar a elaboração conjunta de certas políticas locais, incorporando às práticas de gestão das políticas públicas urbanas um processo de acordos negociados. (PEREIRA, 2004, p. 3).

Entretanto, a pesquisadora ressalta que, embora a nova institucionalidade constitucional tenha resultado no incremento do número de espaços e fóruns participativos, permanece o desafio em relação à ampliação da capacidade de efetividade e eficácia dos conselhos. Neste sentido, Pereira (2004) destaca a disparidade na composição do COMPUR, ao analisar a composição, o perfil e a atuação dos membros efetivos do conselho. Esta disparidade pode ser vislumbrada sob diversos prismas, não apenas no aspecto de equilíbrio quantitativo na representação da sociedade civil. Em relação a formação, por exemplo, enquanto 88% dos membros contam com grau de instrução superior completo, um recorte específico indica que apenas 25% dos representantes do setor popular têm nível superior de formação. No entanto, a autora considera “[...] o COMPUR um canal de discussão, amplificação e mediação entre as outras instâncias das políticas urbanas do município.” (PEREIRA, 2004, p. 9).

Para subsidiar os trabalhos da I Conferência Municipal de Política Urbana (I CMPU), realizada entre outubro de 1998 e fevereiro de 1999, foram criados Grupos de Trabalho Temáticos (GTs) a partir dos estudos e avaliações técnicas elaboradas pelos órgãos da administração municipal. O resultado foi consolidado em relatórios contendo propostas de alterações na legislação urbana da cidade. Em seguida foram eleitos 125 delegados, distribuídos da seguinte forma: 45 representantes do Setor Popular; 20 do Setor Técnico; 20 do Setor Empresarial; 20 do Poder Executivo Municipal; e 20 do Poder Legislativo Municipal. Na I CMPU participaram cerca de setecentas pessoas em suas diversas etapas (BELO HORIZONTE, 1999).

Nesta primeira CMPU, se observarmos os critérios em relação à dimensão de “quem participa”, a tentativa de reunir representantes de diferentes setores da cidade não contemplou adequadamente os aspectos de distribuição administrativa, demográfica e geográfica no município. Poderia ter sido considerada a subdivisão administrativa municipal, por exemplo, distribuindo delegados moradores das nove regionais administrativas, com equilíbrio entre os setores popular, técnico e empresarial. A participação dos poderes Executivo e Legislativo nas deliberações da Conferência também poderia ser objeto de questionamento, já que estes poderes instituídos contam com espaços privilegiados e capacidade elevada de interferência nas etapas subsequentes do processo. E assim sempre podem exercer influência adicional e substantiva no resultado do processo, seja na etapa de elaboração das propostas, consolidação e redação do projeto de lei ou mesmo no âmbito do legislativo municipal, já que o projeto de lei precisa tramitar em diversas comissões junto à Câmara de Vereadores até ser submetido à votação dos vereadores. Interessante observar que, de acordo com as avaliações dos participantes, contidas nos anais da I CMPU, o representante do setor popular pontuou aspectos relativos à inclusão, na medida em que os horários definidos para a Conferência seriam incompatíveis com os compromissos dos representantes do setor:

Contudo, o horário em que se deram as discussões nos grupos temáticos – à tarde – prejudicou a participação de importantes lideranças do setor popular que neste horário estavam defendendo o pão da sobrevivência cotidiana. (BELO HORIZONTE, 1999, p. 92).

Fazendo referência às dimensões do cubo da democracia, conforme elaborado por Fung (2006), temos em relação à seleção dos participantes o Quadro 13 seguinte:

Quadro 13 - Seleção dos Participantes

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo	Definição
Seleção dos Participantes (quem participa)	Mais Exclusivo	Poder Público	Especialistas Administradores	Representantes e técnicos do Poder Público
			Representantes Eleitos	Representantes eleitos do Poder Público
	Mais Inclusivo	Minipúblico	Agentes interessados Profissionais	Representantes das entidades profissionais
			Agentes interessados em Geral	Entidades, associações e representantes em geral
			Seleção aleatória	Seleção aleatória da população em geral
			Aberto, com recrutamento e seleção	Seleção direcionada para equilíbrio da representação
			Aberto, com auto-seleção	Selecionados pelos próprios grupos
	Mais Inclusivo	Público (macro-público)	Esfera pública difusa (todos)	Participação ampla e irrestrita

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

É interessante observar que o critério de seleção dos participantes se enquadra nos critérios de maior inclusão, ao propor um mecanismo de abertura para o público em geral. Todavia, com requisitos de seleção dos 125 delegados, de forma que as diversas esferas da sociedade civil e do Poder Público pudessem estar devidamente representadas. Porém, a ausência de critérios geográficos e demográficos na distribuição podem encobrir assimetrias e desequilíbrios entre os setores e participantes em geral. A seleção dos locais, dias e horários também pode favorecer os grupos mais organizados, as camadas privilegiadas economicamente e os funcionários públicos, além daqueles oriundos da iniciativa privada que possam contar com a dispensa e apoio do empregador, já que as discussões ocorreram em horário comercial. Ou seja, um aspecto participativo aparentemente inclusivo pode também encobrir desequilíbrios e distorções, inclusive dificultando a participação dos grupos que tradicionalmente são excluídos do debate, de acordo com o próprio relato do representante do setor popular.

A I Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) consumiu quatro meses de trabalho e sua etapa final foi realizada em apenas três dias, sendo o primeiro dia reservado para a abertura, palestras, discussão e aprovação do regimento interno. No segundo dia foram realizadas as discussões nos grupos de trabalho, subsidiados pelos relatórios técnicos. A deliberação de cada grupo temático foi então encaminhada para a plenária final. E no último dia os relatórios foram colocados em discussão e

votação, sendo deliberados pelos delegados presentes, incluídos os representantes da sociedade civil e do poder público (BELO HORIZONTE, 1999).

O fato de os relatórios técnicos terem sido previamente produzidos pela prefeitura, bem como o curto espaço de tempo para assimilar o conteúdo, realizar as discussões temáticas e para as deliberações da plenária final, certamente reduziram a capacidade de interação entre os grupos ou mesmo de formulação de soluções alternativas. Há de se considerar, ainda, que mesmo após as deliberações resultantes da I CMPU, o Poder Executivo ajustou e alterou o conteúdo de algumas resoluções, conforme aponta Torre (2008, p. 179): “Além disso, a análise documental mostra que algumas questões relacionadas ao conteúdo das resoluções da Conferência vieram a ser alteradas [...]” O autor também destaca a prevalência dos interesses dos agentes políticos com maior capacidade de mobilização e persuasão no trâmite legislativo.

Avritzer (2010) ao descrever este processo de elaboração do Plano Diretor Municipal e o êxito alcançado na incorporação dos instrumentos de regulação urbana, que seriam posteriormente formalizados no Estatuto da Cidade, ressalta que na capital mineira, diferente daquilo que foi vivenciado em Porto Alegre, o resultado também contemplou os interesses imediatos dos proprietários de áreas urbanas e do setor da construção civil, ao determinar um prazo transitório de carência de seis meses para a entrada em vigor dos novos instrumentos.

Em relação aos resultados desta primeira conferência, inaugurando na capital mineira um novo formato do processo participativo no planejamento urbano municipal, é interessante remeter às observações de Isabel Guerra (2002) quando observa o espaço da ação coletiva no planejamento territorial em Portugal. Para a autora é primordial garantir a representação dos interesses dos grupos usualmente dominados, orientados pelos valores de equidade e justiça social.

Como é que os atores chegam a acordo em uma situação? Que dispositivos permitem uma certa “harmonia” nas trocas? Como são estabelecidos os sistemas de contrapartida? Esta variedade e heterogeneidade de atores e projetos faz aumentar os fluxos e interações, multiplicando as necessidades de negociação e de busca de compromissos. Estas interações têm dinâmica própria que torna cada vez mais inadequados os esquemas lineares e perenes orientando o olhar e as práticas de urbanismo para a importância dos processos e instituições de planejamento e gestão urbanística. (GUERRA, 2002, p. 347).

Para a II CMPU, com duração de quase onze meses, realizada entre outubro de 2001 a agosto de 2002, já sob a clara influência do Estatuto da Cidade, o Poder Executivo buscou ampliar a capacidade de participação da população na formulação das propostas, conforme pode ser observado na fala do Secretário Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental à época, Sr. Murilo de Campos Valadares:

Amanhã entrará em vigor o Estatuto da Cidade, que para Belo Horizonte não é desconhecido. Belo Horizonte já elaborou seu Plano Diretor e dele constam vários pontos desse Estatuto.

Esta é a II Conferência de Política Urbana da capital mineira. A primeira, foi realizada com grande esforço, há quatro anos, pelo Secretário Maurício Borges e por toda a sua equipe. Nessa segunda, a gente quer dar um passo além. Queremos envolver o maior número possível de pessoas para discutir mudanças no Plano Diretor e fazer alterações na lei de uso e ocupação do solo.

Nós queremos que os cidadãos participem, para que quando nós mudarmos a legislação, que seja para valer, que a lei seja cumprida e que ninguém seja prejudicado. Que as mudanças sejam feitas pela participação da população, dos bairros. (BELO HORIZONTE, 2002, p. 40).

Também foram consideradas, à priori, algumas premissas para o planejamento, dentre elas: proporcionar a manifestação dos diversos olhares e interesses presentes na construção da cidade; compatibilizar a agenda com outros processos relevantes de planejamento e gestão existentes no âmbito municipal, bem como como a Agenda Habitat e a Agenda 21; oferecer palestras e promover discussões temáticas e regionalizadas.

Segundo o Executivo Municipal, algumas diretrizes foram consideradas quando do planejamento do processo da II Conferência Municipal de Política Urbana:

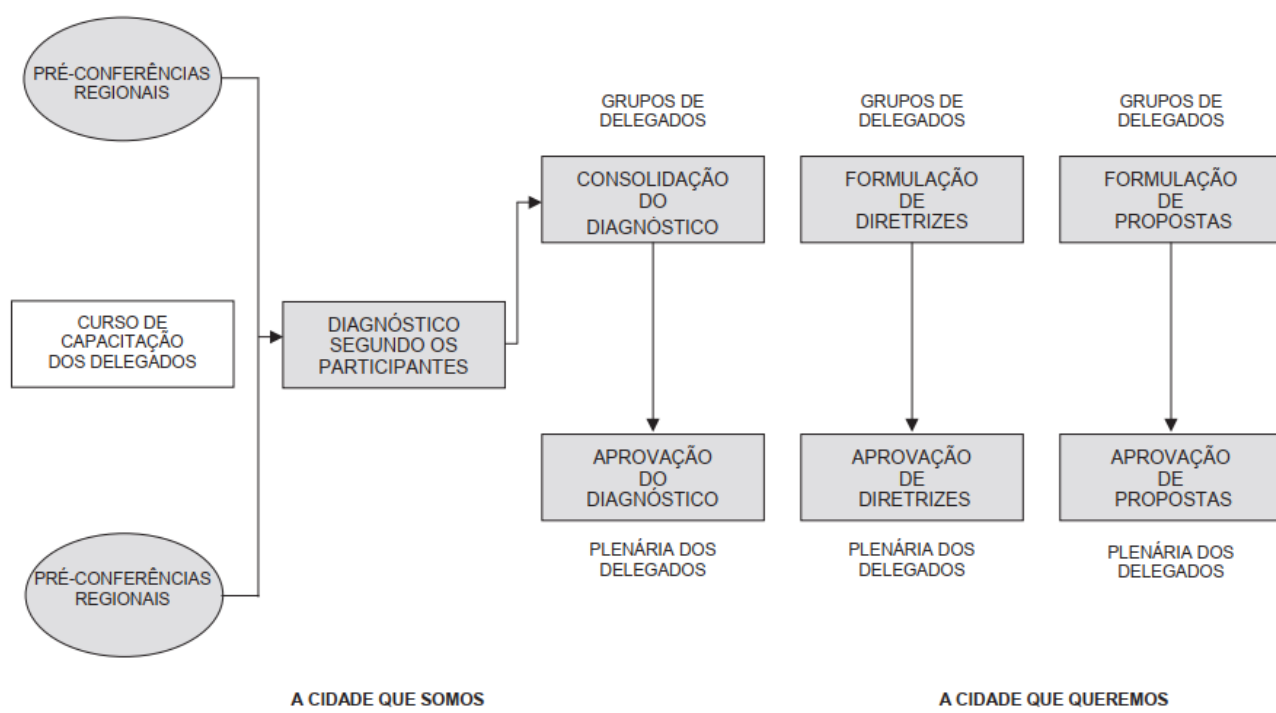
- resguardar o caráter processual de forma a garantir que as definições sejam efetivamente fruto de uma construção coletiva, partilhada pelas categorias e setores envolvidos, e propiciar a manifestação dos diversos olhares e interesses presentes na construção da cidade;
- considerar a Conferência Municipal de Política Urbana como parte integrante da construção de uma “Agenda Urbana” para Belo Horizonte, articulando e compatibilizando a sua realização com os outros processos relevantes de planejamento e gestão urbana existentes no âmbito municipal, como por exemplo a elaboração dos planos regionais, as conferências setoriais urbanas e a Conferência da Cidade;
- garantir que a atuação de todos os participantes se dê da forma mais efetiva e igualitária possível, através de ações como a capacitação dos

participantes, o fornecimento de material de apoio adequado e a utilização de pequenos grupos na dinâmica de discussão;

– estimular a abordagem integrada ao longo das discussões, tendo como referência legal o Estatuto da Cidade e como pano de fundo a Agenda Habitat e a Agenda 21. (BELO HORIZONTE, 2002, p. 17).

O processo foi dividido em quatro etapas, conforme a Figura 12: palestras; pré-conferências temáticas e regionais, dedicadas ao diagnóstico denominado “a cidade que somos”; capacitação dos delegados; e a formulação e aprovação de propostas, intitulada de “a cidade que queremos”.

Figura 12 - Etapas da Conferência e processo de construção de propostas



Fonte: BELO HORIZONTE, 2002, p. 19.

No ciclo de palestras, destacamos um trecho do pronunciamento do arquiteto e urbanista Nabil Bonduki, vereador em São Paulo à época:

A coisa mais importante do Estatuto da Cidade, que é claro que tem instrumentos importantes, foi ter provocado, ter catalisado um processo de debates sobre as cidades no Brasil que nos permite debater esta questão em muitos fóruns e mobilizar muita gente para discutir a cidade. Tradicionalmente no país isto não tem sido colocado num primeiro plano das prioridades das políticas públicas e eu espero e acho que temos um papel importante para evitar que este momento, que é um momento muito importante e muito rico, se perca, porque o Estatuto só cria alguns instrumentos, no mais está tudo para ser feito, ele não resolve por si só, ele dá mais alguns instrumentos.

Inclusive, do ponto de vista da gestão democrática, o que é que o Estatuto consegue? Ele consegue colocar numa Lei Federal, aprovada

pelo Congresso Nacional, que é majoritariamente conservador. Permite, portanto, a partir da lei, que estas questões de gestão possam ser discutidas nos mais diferentes fóruns, nas mais diferentes cidades e estados brasileiros, mas, de uma certa maneira, aquilo que ele traz como mecanismo de gestão democrática em grande parte já vem sendo praticado pelas cidades com administrações mais progressistas. (BELO HORIZONTE, 2002, p. 65).

Interessante observar que nesta segunda Conferência ocorreram tanto recortes temáticos para discussão do diagnóstico, como a distribuição espacial para a representação dos delegados em todas as regionais para discussão dos temas. Destaca-se também que, além dos delegados eleitos para os setores popular, empresarial e técnico, nesta edição da Conferência foram eleitos também delegados por regional, perfazendo 244 no total, sendo 115 moradores das nove regionais administrativas.

Na II CMPU os organizadores adotaram uma nova diretriz em relação ao processo deliberativo, se comparado à primeira edição. Os poderes Executivo e Legislativo do município participaram da conferência, porém sem direito à voto, favorecendo os setores popular, técnico e empresarial, além dos representantes das diversas regionais, o que causou certo descontentamento por parte do Legislativo. Esta mesma restrição seria adotada como regramento nas conferências posteriores.

Durante o período de abril a maio de 2002 foram abertas inscrições para a participação dos delegados nos diversos grupos de trabalho, cujo objetivo era a elaboração de propostas. Estabeleceu-se uma composição para cada Grupo de Trabalho, equilibrando a diversidade de representação entre as categorias e regiões representadas pelos delegados. Os GTs desenvolveram propostas para as políticas setoriais urbanas nas áreas de política de controle urbano, política ambiental e de saneamento, política habitacional, política de mobilidade, transporte e trânsito, política de patrimônio histórico e espaço público.

Percebem-se, portanto, diversos avanços na construção do processo participativo da II CMPU em Belo Horizonte, se comparada à primeira Conferência. Tomando emprestado o quadro analítico dos minipúblicos, de acordo com a concepção de Fung (2003), nota-se na segunda Conferência o investimento na capacitação dos delegados, ao longo da etapa denominada pré-conferências regionais, suscitando as linhas relativas às informações necessárias e transformação individual e ao processo educativo e pedagógico. A seleção e recrutamento dos participantes, ao considerar

como critérios não somente os diversos setores, mas também uma distribuição por regionais administrativas, assegurou uma amostragem mais equilibrada. A subdivisão do processo nas etapas de diagnóstico, diretrizes e propostas, cada qual com a sua respectiva plenária para aprovação do conteúdo também parece ter enriquecido a coluna que trata do assunto e do escopo da deliberação. Já em relação ao modo deliberativo, é relevante destacar o fato de que na plenária dos delegados foi aprovada uma alteração no regimento da Conferência. Tal ajuste proporcionou a elaboração de emendas adicionais, desde que justificadas e assinadas por no mínimo quatorze delegados. Por fim, foram produzidas cerca de 500 propostas pelos Grupos de Trabalho, acrescidas de 132 emendas, posteriormente levadas à plenária final para votação e encaminhamentos da II CMPU.

Ocorre que as propostas aprovadas eram na realidade diretrizes, sendo prevista, ainda, uma etapa de detalhamento sob a responsabilidade dos órgãos do Poder Público Municipal e acompanhado pelo COMPUR. Para somente na sequência subsidiarem um projeto de lei de autoria do Executivo Municipal para ser apresentado ao Legislativo Municipal, que tem o seu respectivo rito de tramitação em dois turnos para aprovação e encaminhamento para sanção pelo prefeito.

É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor Participativo – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente - algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Outro episódio que merece destaque no contexto da II CMPU foi a decisão, por parte dos delegados do setor empresarial, de abandono da conferência na etapa final de votações. Alegando que as decisões já haviam sido previamente definidas e que o setor havia percebido que não haveria condições de alterar os destinos da conferência, notadamente em relação aos temas que poderiam afetar o desempenho do mercado imobiliário, o setor se retirou da votação final, na expectativa de influenciar os resultados através de acesso direto junto ao Executivo e Legislativo do município.

A decisão do setor empresarial não impediu a conclusão das atividades, mas foi decisiva, posteriormente, para a obstrução do Projeto de Lei 655/05, conforme observado por Costa (2011). O respectivo PL não foi aprovado pela Câmara Municipal.

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania. (MARICATO, 2000, p. 168).

Tal resultado suscita a reflexão relativa ao processo de comunicação e tomada de decisão, bem como da capacidade das discussões repercutirem em políticas urbanas substantivas e ações públicas, dois dos três eixos do cubo da democracia (QUADRO 14).

Quadro 14 - Eixos: como participa e o impacto da participação

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo
Comunicação e Processo Decisório (como participa)	Menos Intenso	Modos de Comunicação	Escuta como Expectador
			Expressar Preferências
			Desenvolver Preferências
	Mais Intenso	Tomada de Decisão	Barganha e Negociação
			Deliberar e Negociar
			Empregar sua Técnica e Conhecimento
Autoridade e Poder (impacto da participação)	Menos Autoridade	Influência Reduzida	Benefícios Pessoais/Individuais
		Influência Indireta	Influência Comunicativa
			Aconselhamento e Consulta
	Mais autoridade	Poder Direto	Co-governança
			Autoridade Direta

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Buscando aproximar a experiência da II CMPU às dimensões desenvolvidas por Fung (2006), o processo decisório, envolvendo o eixo de autoridade e poder, parece se enquadrar em grau de menor autoridade, na medida que que foi percebida influência indireta nas ações e políticas públicas, já que as deliberações resultantes da II CMPU não foram suficientes, sequer, para a aprovação do plano diretor municipal.

A pesquisa de Costa (2011) ilustra a importância da dimensão do processo decisório e mesmo do arranjo institucional e participativo para o acompanhamento das ações

relativas ao plano diretor municipal, ao problematizar as causas e consequências dos descaminhos das deliberações resultantes da II CMPU:

Pode-se concluir que os delegados agiram assim desestimulados pelo encaminhamento moroso dado pelo Poder Executivo na tramitação do Projeto de Lei, mas é uma explicação inconsistente, pois tudo leva a crer que essas lideranças ignoravam o processo que envolve a elaboração e tramitação desse Projeto de Lei. Diante do material analisado, das informações coletadas e dos dados produzidos, verifica-se um esvaziamento da mobilização dos delegados em seguida ao final da Conferência, bem como a omissão do COMPUR no acompanhamento da elaboração e tramitação do Projeto de Lei. Além disso, o Poder Executivo não se comprometeu efetivamente em fazer as negociações necessárias para a aprovação do documento na Câmara Municipal. (COSTA, 2011, p. 243).

Neste particular, há de se resgatar as observações do pesquisador Leonardo Avritzer ao identificar, nos diversos casos analisados, que o êxito dos processos participativos não estaria relacionado ao desenho institucional propriamente dito, mas “[...] à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Após um intervalo de sete anos, contrariando o disposto da legislação municipal que determinava a realização de nova conferência quadrienalmente, foi realizada a III Conferência Municipal de Política Urbana (III CMPU), no período de abril a setembro de 2009.

Nesta edição foram eleitos 243 delegados dos setores técnico, empresarial e popular, sendo este último constituído por delegados igualmente distribuídos pelas nove regionais administrativas. De acordo com Costa (2011), a III CMPU foi bastante objetiva e realizada em cerca de seis meses, viabilizando rapidamente a elaboração e aprovação do Projeto de Lei, tornando-se na sequência a Lei Municipal nº 9.959/10.

Não faltaram críticas em relação à condução do processo pelo poder Executivo:

Na análise feita nesta pesquisa pôde ser verificado que de fato alguns pontos deliberados na Conferência não foram amarrados no Projeto de Lei. Constatou-se que a postura do Poder Executivo foi de urgência e o Poder Legislativo não criou nenhuma situação de diálogo com a sociedade. Todas essas questões apresentam-se como sinais de perda na construção dos mecanismos participativos característicos do planejamento urbano de Belo Horizonte, instituídos desde 1996, quando foram lançadas as bases jurídicas e institucionais para a atuação do Estado e da sociedade civil nas esferas públicas, representadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana e Conferências de Política Urbana. Os riscos de uma participação

limitada ao referendo existem, no entanto, a realização do evento representa a sua legitimidade. (COSTA, 2011, p. 280).

Interessante observar uma clara evolução no processo de seleção dos participantes, tanto em relação à eleição dos delegados como representantes dos respectivos setores, como na distribuição igualitária entre as nove regionais.

Ao representar uma esfera pública mais ampliada, as Conferências permitem também uma atuação mais próxima dos moradores da cidade nas discussões e tomadas de decisão sobre as questões urbanas. Toda a dinâmica do evento, os resultados das etapas temáticas, regionais e da assembleia final apresentam-se como um rico diagnóstico participativo para uso das administrações, favorecendo a gestão e o planejamento em projeções e ações mais precisas no trato das demandas urbanas. (COSTA, 2011, p. 301).

Foi oferecido um curso preparatório para cada um dos setores da sociedade, separadamente, momento em que tiveram acesso ao diagnóstico intitulado “Estudos Urbanos – Belo Horizonte 2008: Transformações recentes na estrutura urbana.” (CALDAS *et al.*, 2008). Em seguida foram promovidas discussões temáticas nos Grupos de Trabalho, com a elaboração de propostas a serem encaminhadas às plenárias finais, para votação.

Em relação aos aspectos de comunicação e decisão, o formato da Conferência também favoreceu um ambiente fecundo para o desenvolvimento de propostas pelos delegados, negociação entre os diversos setores e até mesmo deliberação em relação às propostas discutidas ao longo dos encontros.

Parece ter sido nessa Conferência que o setor popular se deu conta da existência do COMPUR, entendendo melhor suas funções e sua constituição. Foi também, nas etapas da Conferência, que o setor popular apreendeu a dimensão técnica e política do evento e conseguiu perceber mais claramente que existem outros conselhos na cidade envolvidos com as questões urbanas, espaços onde o setor popular não atua mais proximamente. (COSTA, 2011, p. 259).

Já sobre o aspecto de autoridade e poder, seguramente a influência comunicativa permeou o processo participativo e, em alguns momentos, o aconselhamento e a consulta foram aspectos observados nos diversos relatos, embora tenha sido registrado nos anais do evento, alterações por parte do poder Executivo na elaboração do Projeto de Lei, bem como mudanças no curso de discussão e aprovação legislativa.

A IV CPMU foi realizada no período de 03/02/14 a 02/08/14 em quatro etapas: (i) abertura; (ii) plenárias populares, técnica e empresarial; (iii) capacitação dos delegados eleitos e (iv) discussões em grupo e plenárias de encerramento. O

detalhamento do histórico da IV Conferência Municipal de Política Urbana pode ser conferido abaixo (FIGURA 13) de acordo com a reprodução da cartilha elaborada e distribuída pela PBH em 2015.

Figura 13 - Histórico da IV CMPU

► Histórico da IV Conferência Municipal de Política Urbana.

FEV 2014 *Abertura/Plenárias de eleição de delegados*

Foram eleitos 243 delegados e 243 suplentes, sendo 1/3 do setor popular, representando as 9 regionais, 1/3 do setor técnico e 1/3 do setor empresarial.

MAR 2014 *Capacitação dos delegados*

Apresentação dos temas de 6 eixos temáticos: estruturação urbana, ambiental, desenvolvimento, habitação, cultural e mobilidade.

MAR/OUT 2014 *Atendimento à comunidade*

Participação em diversas reuniões com associações de bairro e comunidades, além de atendimento em plantões técnicos individuais ou em grupo.

ABR 2014 *Conferência aberta*

Ciclo de debates abertos à população sobre os temas: outorga onerosa, meio ambiente urbano, mobilidade e operações urbanas consorciadas.

ABR/MAI 2014 *Discussões em grupo*

5 sábados de discussão das propostas apresentadas pela Prefeitura e pelos delegados dos 3 setores (popular, técnico e empresarial), 647 propostas foram discutidas e 584 encaminhadas para votação.

JUL/AGO 2014 *Plenárias finais de votação*

584 propostas votadas e 413 foram aprovadas pelos delegados presentes, representantes dos 3 setores.

OUT 2014 *Audiências públicas regionais*

Audiências realizadas nas 9 regionais levaram os resultados da Conferência para apreciação da população, que pôde conhecer em detalhes as propostas aprovadas e opinar.

OUT 2014 *Eleição da comissão de acompanhamento*

Conforme aprovado na IV CMPU, em outubro foi eleita a comissão de acompanhamento dos resultados da conferência, composta por representantes dos três setores. Tal comissão tem como atribuição acompanhar a elaboração da minuta de projeto de lei, bem como o andamento das decisões da Conferência junto à Câmara Municipal de Belo Horizonte.

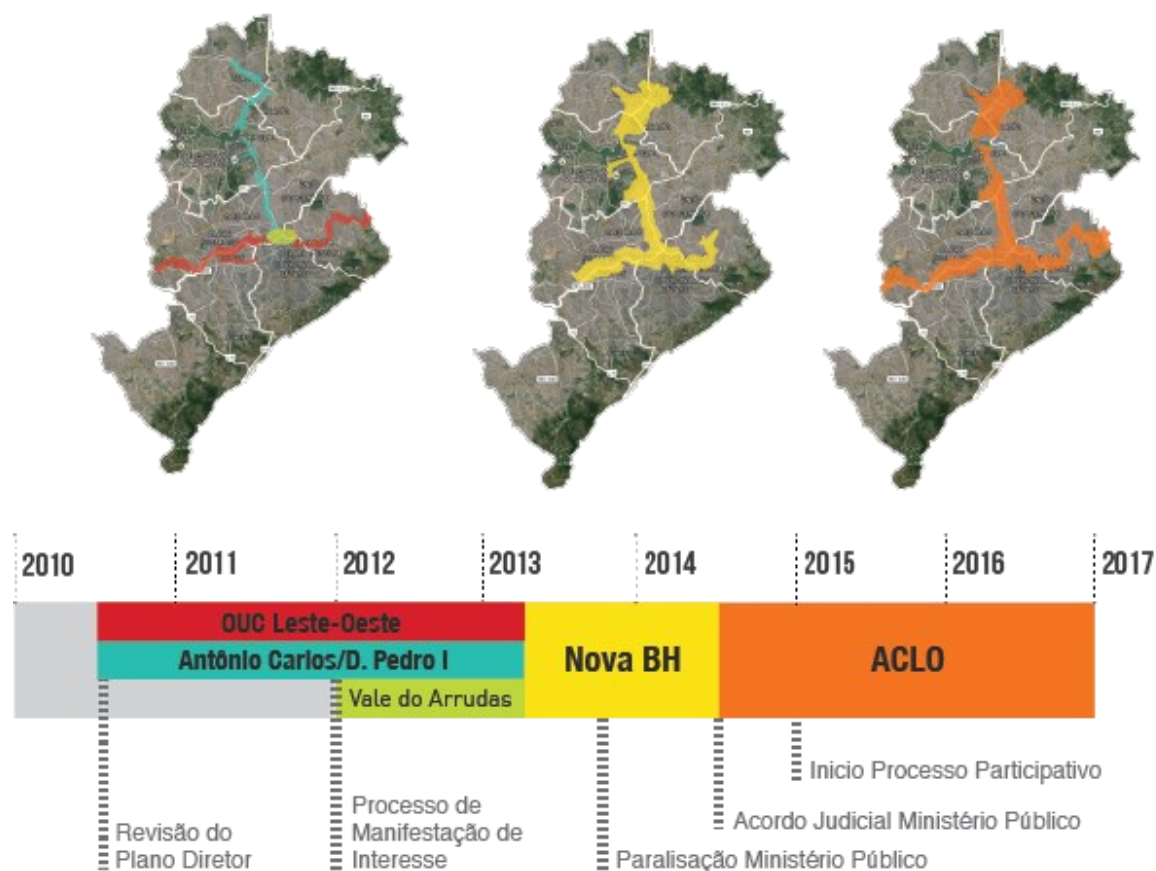
Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2015.

Antes do início desta quarta edição, o processo de convocação para a conferência já vinha se arrastando há alguns meses, especialmente em função de uma grande Operação Urbana em etapa de estudos e desenvolvimento, denominada à época como OUC Nova BH²⁴. Por se tratar de uma grande intervenção urbanística na cidade, a comissão organizadora enfrentou inúmeras demandas dos setores técnico e empresarial, que clamavam pela inclusão da OUC Nova BH no escopo da IV CMPU, bem como maior tempo dedicado à etapa de capacitação dos delegados.

A OUC Nova BH implicaria na realização de alterações nos parâmetros urbanísticos e na infraestrutura em uma mancha equivalente à 7% do território municipal, impactando 58 bairros de Belo Horizonte, junto às avenidas Antônio Carlos/Pedro I e nos corredores leste oeste na extensão do Vale do Arrudas, configurando-se como uma espécie de “espinha dorsal” da capital mineira (FIGURA 14), porém apartada do escopo da IV CMPU pela Prefeitura Municipal.

²⁴ Em 2013 o projeto da Operação Urbana Nova BH foi anunciado pela PBH. Em 2014 a Prefeitura divulga um novo nome: OUC ACLO (Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos + Leste-Oeste).

Figura 14 - Infográfico com a origem e evolução da Operação Urbana Nova BH



Fonte: INDISCIPLINAR²⁵

Embora o COMPUR, conselho responsável pela convocação e condução dos trabalhos da Conferência Municipal, tenha aprovado no final de 2013 o calendário para a quarta edição da CMPU, apenas em abril de 2014 foi publicada portaria nomeando a comissão organizadora desta conferência, que já vinha desempenhando as suas atividades desde o início de 2014.

A Prefeitura apresentou no início dos trabalhos da IV CMPU os conceitos, os princípios e as propostas para o novo plano diretor municipal, subsidiadas pelos estudos e discussões enfrentadas no âmbito do desenvolvimento dos Planos Diretores Regionais, previamente elaborados para cada uma das nove regionais administrativas (BELO HORIZONTE, 2015).

Foram definidos 6 eixos temáticos: (i) ambiental, (ii) mobilidade, (iii) habitação, (iv) desenvolvimento, (v) cultural e (vi) estruturação urbana. Os grupos de trabalho foram

²⁵ Disponível em <http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>

organizados por eixos temáticos, proporcionando o debate entre os participantes acerca do conteúdo desenvolvido pela Prefeitura. Após a fase de discussões, os respectivos delegados realizavam a votação em cada eixo temático. O resultado das propostas era então encaminhado às Plenárias de Encerramento.

Nesta Conferência, em fevereiro de 2014, foram eleitos 243 delegados, e seus respectivos suplentes, dos setores técnico, empresarial e popular, igualmente distribuídos pelas nove regionais administrativas (FIGURA 15), o que confere a seleção direcionada e a representatividade nas nove regionais, conforme descrito por Fung (2006) na dimensão relativa aos participantes.

Figura 15 - Eleição dos delegados na IV CMPU



Fonte: BELO HORIZONTE, 2015.

Na fase de capacitação dos eleitos, realizada ao longo de três sábados consecutivos, o Executivo municipal apresentou os conceitos e princípios urbanísticos de forma concomitante com o diagnóstico dos problemas e as propostas previamente elaboradas pelos técnicos e gestores da PBH. De acordo com as entrevistas realizadas por Martins (2015), este aspecto foi criticado por parte do setor empresarial, que categorizou este processo como uma estratégia de manipulação para a assimilação e aceitação das propostas previamente elaboradas pelos técnicos da prefeitura. Outro aspecto relevante diz respeito às inúmeras ausências de representantes na fase de capacitação, especialmente de delegados do setor popular,

o que comprometeu a representatividade do setor nas etapas subsequentes, pois a frequência mínima era obrigatória para se garantir o direito ao voto.

Tratando-se de comunicação e decisão, de acordo com a segunda dimensão do cubo da democracia, percebe-se que o formato da conferência proporcionou a capacitação dos delegados, o conhecimento dos problemas, a manifestação e desenvolvimento de preferências, alterações das propostas previamente elaboradas e desenvolvimento de novas propostas, bem como situações de negociações, divergências e conflitos entre os diversos setores.

Embora desde o início da Conferência diversos delegados tenham manifestado pela inclusão das discussões relativas à operação urbana OUC Nova BH no escopo dos trabalhos, o principal aspecto que orientou os debates e as disputas ao longo desta quarta edição seguramente foi em relação à proposta de adoção de coeficiente de aproveitamento básico unitário em toda a cidade. E, como consequência, a regulamentação dos critérios para a utilização da outorga onerosa do direito de construir, de forma que o coeficiente de aproveitamento básico unitário pudesse ser complementado até o coeficiente máximo, de acordo com as categorias em cada uma das zonas urbanas. Tal orientação teve respaldo no Estatuto da Cidade, no artigo 28 que trata da outorga onerosa do direito de construir:

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. (BRASIL, 2001).

Outra orientação neste sentido foi a Resolução nº 148/2013 do Conselho das Cidades ao recomendar a adoção de coeficiente de aproveitamento básico unitário em toda a cidade. Assim, as edificações poderiam lançar mão dos coeficientes de aproveitamento máximo, desde que a outorga onerosa do direito de construção fosse adquirida. E que os recursos obtidos pudessem ser revertidos na melhoria da infraestrutura urbana, notadamente para reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de mobilidade urbana, conforme argumentado pelo Executivo Municipal.

Embora a etapa de capacitação tenha reunido todos os três setores sociais, proporcionando um ambiente de interação entre os delegados eleitos, a orientação geral dos encontros priorizou a apresentação, pelos técnicos da PBH, dos conceitos, princípios e propostas previamente elaboradas. Nesta etapa não foi promovida nenhuma dinâmica de integração entre os presentes ou mesmo espaços destinados

às manifestações de preferências, expectativas ou mesmo propostas para a cidade. Na sequência, os delegados puderam se inscrever em um dos seis eixos temáticos, de forma que cada dimensão pudesse ser conhecida em maiores detalhes. A dinâmica teve início com a apresentação, novamente, dos princípios e propostas previamente elaboradas pelos técnicos do poder público municipal, mas com a oportunidade de ratificação, ajustes ou apresentação de novas propostas em cada um dos grupos de trabalho. Todavia, o método definido seguiu a lógica da democracia competitiva, com a escolha a partir da votação dos presentes, pelo critério da maioria simples. Ocorre que a votação em cada grupo de trabalho poderia ser fortemente influenciada pelo número de delegados de cada um dos setores da sociedade, já que não havia um controle em relação aos inscritos de cada segmento. E a utilização de escolha por votação, segundo o método competitivo, seguramente inibiu as possibilidades de discussões, negociações, convergências ou outras técnicas deliberativas voltadas para a construção de consensos. Ocorreram disputas explícitas e até mesmo momentos de extrema tensão entre os participantes, com alguns participantes alegando cerceamento para participação das discussões e, especialmente, das votações temáticas. O arranjo institucional priorizou as disputas em detrimento da construção de convergências, de acordos e consensos.

Alegando cerceamento do direito à participação democrática, diversos delegados do setor empresarial e técnico, especialmente aqueles ligados ao setor da construção civil e empresarial, se retiraram da conferência, já na etapa final, antes mesmo das plenárias finais, conforme depoimento de um dos participantes:

Éramos quarenta, decidimos nos afastar ao final da etapa de capacitação, quando percebemos que o ambiente da conferência não era propício a discussão, estávamos ali apenas para avaliar a uma proposta previamente estabelecida pelo executivo, na sequência tenho notícias que saiu também parte do setor técnico, ligado ao IAB. Antes de afastarmos tentamos de tudo, fizemos duas plenárias dentro da conferência tentando mudar os rumos que a PBH tinha dado, o executivo não ouviu, não legitimou as plenárias, chegamos a um momento que as quadras onde estava sendo a conferência foram trancadas pelo executivo para que as plenárias não acontecessem. A gente tentou tudo, a gente queria que ela acontecesse, nos preparamos para este momento. Como vimos que não teria resultado preferimos nos afastar. (MARTINS, 2015, p. 62).

Neste particular, por parte de alguns delegados, foi registrada a percepção de que o espaço participativo foi insuficiente para permitir o desenvolvimento de preferências, de mudança em relação ao direcionamento previamente apresentado ou mesmo da

incapacidade de se travar negociações para o desenvolvimento de novas soluções. Existem diversas similaridades em relação às narrativas registradas nos Anais da II CMPU (BELO HORIZONTE, 2002), quando o setor empresarial também se retirou da Conferência antes de seu término.

Há de se considerar os agravantes na esfera judicial para a realização da IV CMPU. Alegando deficiência na transparência e na publicidade, o Ministério Público de Minas Gerais foi acionado por diversas entidades. O conflito provocou a apresentação de uma Ação Civil Pública em maio de 2014. Estas ações culminaram em decisão judicial, em caráter liminar, suspendendo temporariamente os trabalhos da conferência. Neste intervalo o Executivo realizou palestras sobre os temas mais demandados, resgatado a confiança de parte dos delegados e revertendo a decisão liminar. Posteriormente, foi firmado um termo de acordo entre a Prefeitura de Belo Horizonte e o Ministério Público de Minas Gerais. Com isso, a Conferência retornou ao seu curso previsto, porém sem a presença de diversos delegados do setor empresarial e técnico, inconformados com os rumos da IV CMPU (MARTINS, 2015).

Paralelamente à realização da Conferência, notadamente em função do desgaste provocado pela judicialização dos trabalhos, o Executivo Municipal promoveu um novo ciclo de debates, intitulado Conferência Aberta, abordando temas estruturantes, tais como: outorga onerosa, meio ambiente urbano, mobilidade e operações urbanas consorciadas. Também inaugurou canais complementares de acesso às informações e esclarecimentos sobre os aspectos da revisão do plano diretor. Por último, realizou debates com entidades específicas, especialmente aquelas ligadas às pautas do ensino e pesquisa, comerciantes, associações de bairro e associações de profissionais de arquitetura e urbanismo.

Outros aspectos foram por diversas vezes alvos de polêmicas, como a alegação de ausência de estudos de impacto econômico no valor da produção imobiliária, conforme trecho de carta apresentada pelo IAB/MG na reunião do COMPUR em maio de 2014. Também a afirmação, por parte do grupo que se retirou da Conferência, de que a Prefeitura havia direcionado o resultado das plenárias finais em função da distribuição prévia de cartilha técnica, que orientava o voto dos delegados. Sobre este último aspecto, temos o seguinte registro nos Anais da IV CMPU:

Durante as plenárias de encerramento houve a solicitação, por um grupo de delegados, da avaliação da votação das propostas pela

equipe técnica SMAPU, visto que a inter-relação entre as proposições era uma característica fundamental, e que algumas propostas perderiam o sentido e a função se suprimidas ou substituídas por outras proposições que tinham teor complementar. Atendendo ao pedido, a PBH apresentou um documento intitulado Avaliação das Propostas Alternativas, com o objetivo de informar aos delegados as repercussões da aprovação ou reprovação das propostas apresentadas. Esse documento foi produzido para cada uma das temáticas e era disponibilizado para os interessados. (BELO HORIZONTE, 2015, p. 54).

Finalmente, após a conclusão da plenária final, em agosto de 2014, o Executivo municipal realizou etapa adicional, buscando ampliar o debate e a divulgação dos resultados da Conferência junto às regionais administrativas, bem como compilar as informações para a elaboração do respectivo projeto de lei. Foi criada uma Comissão de Acompanhamento dos Resultados da Conferência, ainda em 2014, constituída por alguns delegados da IV CMPU, cujo objetivo seria de acompanhamento dos trabalhos de elaboração e votação do Projeto de Lei.

Apenas em outubro de 2015, mais de um ano após a conclusão da IV CMPU, é que o Projeto de Lei nº 1749/2015 foi apresentado ao Legislativo Municipal. A Câmara dos Vereadores realizou audiência pública no final de 2015, tendo o PL tramitado pelas diversas comissões ao longo de 2016, último ano daquela legislatura. Somente após 2017 é que o assunto foi retomado pela Prefeitura, tendo sido apresentado à Câmara um texto substitutivo. O PL foi aprovado em primeiro turno em novembro de 2018, após mais de três anos de debate e tramitação. Apenas em fevereiro de 2019 o PL foi aprovado pelos vereadores em segundo turno. Finalmente em agosto de 2019 foi sancionado pelo prefeito o novo Plano Diretor Municipal, na forma da Lei 11.181/2019. Ou seja, cinco anos após a conclusão da IV CMPU.

Este breve histórico é relevante para compreender o distanciamento, tanto em tempo como em conteúdo, entre as deliberações oriundas de um processo participativo de planejamento urbano municipal e os resultados na política urbana e ações públicas. Constatam-se fragilidades na qualidade do processo participativo para a formulação da política urbana municipal nos eixos que tratam da seleção dos participantes, da comunicação e do processo decisório, bem como em relação à dimensão que lida com a autoridade e poder. Especialmente na capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, as ações e políticas públicas.

É patente, ao se analisar as quatro Conferências Municipais de Políticas Urbanas, a evolução e amadurecimento do processo participativo, especialmente naquilo que trata das dimensões de “quem participa” e “como participa.” A seleção com critérios geográficos, adotando-se a subdivisão administrativa da cidade em nove regionais, bem como a distribuição igualitária entre os setores técnico, popular e empresarial, contribuíram para uma representação equilibrada. O método de competição, realizando a eleição dos delegados através de votações, enquadra o processo na categoria de minipúblico, de acordo com a definição de Fung (2006), em estágio médio em relação ao grau de maior ou menor inclusão.

Em relação ao eixo da comunicação e do processo decisório, a IV CMPU garantiu espaços para a manifestação das preferências, para debates e discussões e até mesmo para elaborar abordagens alternativas em relação às propostas previamente apresentadas. Em vários momentos também foi possível orientar as prioridades. Mas pouco se percebeu nos registros, em termos efetivos, de ambiente fecundo para a construção de novas propostas, projetos ou mesmo a promoção de mecanismos para a construção de acordos, convergências, consensos, negociações ou mesmo integração efetiva entre os diferentes grupos. Muito pelo contrário, no sistema exclusivamente competitivo em que qualquer proposta é definida única e exclusivamente pela maioria por meio das votações, através de um processo de disputas pelo maior número de votos, pode até mesmo fomentar o embate entre grupos, setores ou mesmo regionais.

Assim, a construção de propostas, as ações de negociação, priorização, deliberação ou mesmo de construção de consensos entre os diversos grupos, setores e delegados nos parece pouco explorada nestes processos. Não foi identificada nenhuma técnica ou mesmo dinâmica para a promoção de integração entre os participantes. A utilização de técnicas expositivas, expressão e votação de preferências têm orientado estes encontros, determinando um grau de menor intensidade nos modos de comunicação, interação ou mesmo de tomada de decisão.

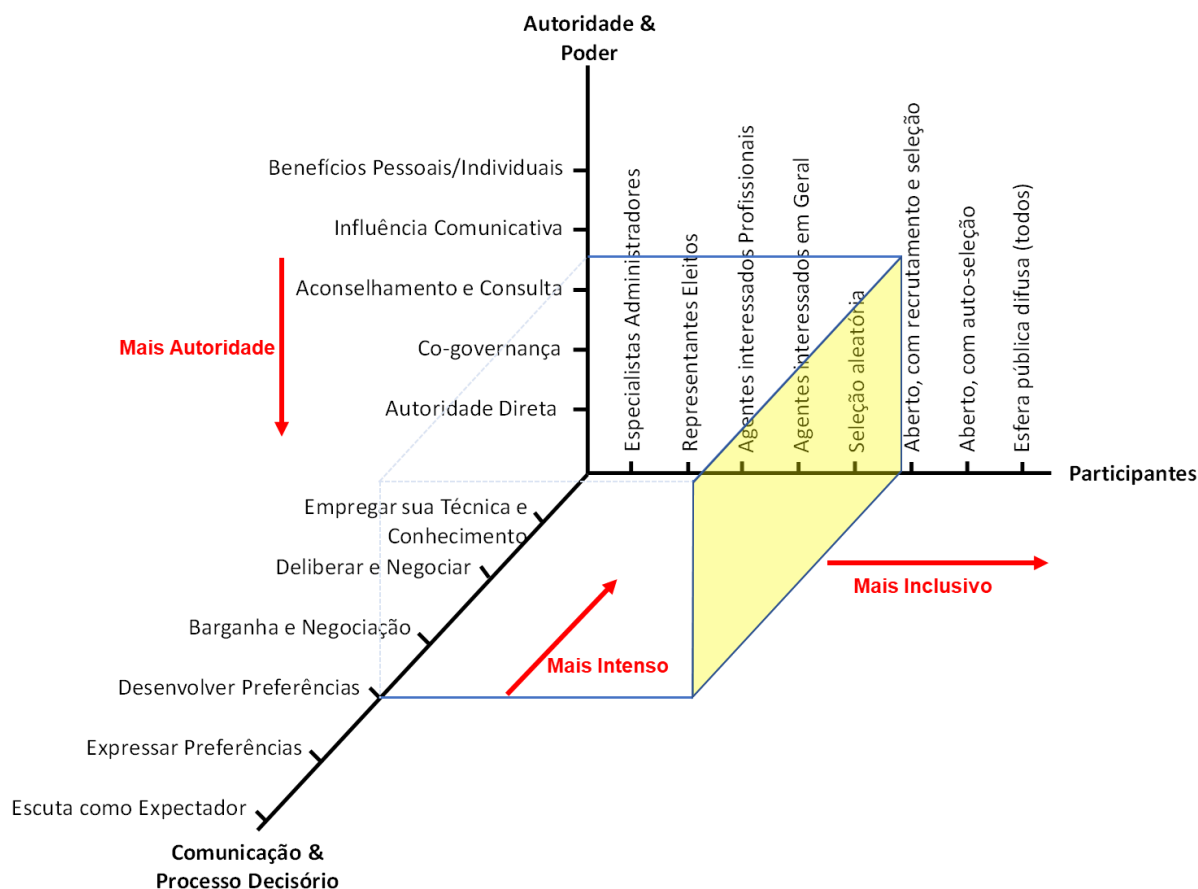
Já em relação aos impactos da participação, em uma visão finalística, não existem muitos mecanismos de controle, monitoramento e acompanhamento dos resultados da Conferência em relação à legislação aprovada. As propostas aprovadas no âmbito da Conferência passam por diversos filtros, agentes e processos, tanto na casa Executiva como no Legislativo Municipal, cada qual com a sua autonomia e sem os

sistemas de transparência e monitoramento previamente estabelecidos. A própria linguagem legislativa representa uma barreira para o encurtamento da distância entre o espaço participativo, o mecanismo legislativo e a política urbana em última instância. De acordo com Avritzer (2008), ao comparar a tipologia dos desenhos participativos nas experiências relacionadas ao Orçamento Participativo, Conselhos de Saúde e Planos Diretores Municipais, ressaltou a baixa efetividade da experiência de planejamento urbano participativo, com forte dependência do sistema político.

Por outro lado, a sequência de Conferências e outros fóruns participativos de política urbana suscita aquilo que Pateman (1992) compreende como um efeito cumulativo, ou seja, quanto maior o espaço participativo, maior a eficiência política e o preparo daqueles que participam.

Utilizando-se o diagrama tridimensional do cubo da democracia, pode-se projetar o enquadramento do processo participativo da IV CMPU (FIGURA 16). É possível visualizar um claro avanço nos critérios de seleção e recrutamento dos participantes, contemplando um equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade e das subdivisões regionais. Mas existe um espaço importante a ser explorado no eixo da comunicação e processo decisório, fomentando novas estratégias que possibilitem a interação entre os diversos grupos, partindo de uma situação de colisão, intensificada pelo processo competitivo, para um ambiente de coalisão, utilizando-se de técnicas para construção de consensos e propostas integradas.

Figura 16 – Projeção do cubo da democracia para a IV CMPU



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Neste específico é relevante recorrer a Fung e Cohen (2007), quando mencionam que uma democracia mais participativa e democrática pode proporcionar maior eficiência na resolução de problemas, se comparada aos sistemas de representação competitiva, especialmente tratando-se de questões de cunho local e desafios cotidianos. De acordo com os autores, o “ambicioso objetivo de uma democracia é, em resumo, mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para uma outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática.” (FUNG; COHEN, 2007, p. 222).

Por último, o eixo da autoridade, pois constitui um peso relevante em todo o processo participativo, já que as deliberações da Conferência são submetidas a diversas outras instâncias, processos e agentes, podendo ser completamente desvirtuadas em termos de influência nas ações e políticas urbanísticas. Mauro Rego Monteiro dos Santos também discute a efetividade do sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores:

Nesse sentido, cabe perguntar sobre a efetividade dos mecanismos de participação previstos nos Planos Diretores, na medida em que estes, em sua maioria, não sinalizam para a construção de um sistema de participação na política urbana com claro caráter deliberativo, tendo em vista que poucos foram os Planos que estabeleceram definições precisas quanto à forma de funcionamento dos mecanismos de participação e previram a articulação entre os mesmos. (SANTOS, 2011, p. 277).

Este parece ser um problema crônico da política urbana municipal, pois a autonomia legislativa é amparada legalmente e segue o seu respectivo processo de tramitação e deliberação, inclusive com audiências públicas obrigatórias. E ainda não impera uma cultura difundida de respeito integral aos resultados da Conferência de Política Urbana, mesmo que em alguns casos acompanhadas de perto por vereadores e até técnicos da casa legislativa. Isto contribui, de forma relevante, para um decréscimo na autoridade e poder resultantes do processo participativo das Conferências.

Portanto, a influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta. Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. Assim, no tocante aos conselhos e às conferências, podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados. (WAMPLER, 2011, p. 46).

Todavia, as pesquisas podem se beneficiar da avaliação das características dos arranjos institucionais e da interação entre os diversos componentes no processo participativo, identificando os impactos nos aspectos de tomada de decisão, autoridade e poder, bem como na capacidade democratizante (WAMPLER, 2011).

4.2. A Virada Criativa por Belo Horizonte

4.2.1 Charrette Design

A *Virada Criativa por Belo Horizonte* experimentou um processo de planejamento colaborativo inspirado na metodologia denominada *Charrette Design*, que tem como objetivo reunir equipes para desenvolver projetos complexos em um curto espaço de tempo.

O termo *charrette* foi cunhado no final do século XIX na Escola de Belas Artes de Paris, onde os alunos da escola de arquitetura tinham que desenvolver soluções para determinados desafios técnicos em pouco tempo. O prazo para a conclusão e entrega dos desenhos era determinado por um carrinho de madeira, à época denominado *charrette*, que circulava no espaço de trabalho dos estudantes para a coleta dos desenhos (OLIVEIRA, 2014).

De certa forma, os mesmos princípios que orientaram a *charrette* na Escola de Belas Artes ainda permanecem na metodologia *Charrette Design*. Equipes de diferentes áreas e formações se reúnem em torno de questões complexas que precisam ser solucionadas, de forma colaborativa, em tempo bastante reduzido.

É uma metodologia que consiste numa oficina de trabalho, um workshop (termo comumente usado) de vários dias, com ênfase em desenho e planejamento colaborativo. Esse formato de trabalho colaborativo tem sido utilizado em instâncias acadêmicas, empresariais, organizações governamentais e da sociedade civil, nem cenário internacional. (OLIVEIRA, 2014, p. 54).

Esta mesma metodologia vem sendo largamente utilizada para diferentes propósitos nas últimas décadas, notadamente nos projetos de arquitetura no contexto do Novo Urbanismo, movimento urbano difundido desde a década de 1980 nos Estados Unidos. Embora os primeiros registros relativos à realização de *charrette* em comunidades tenham sido reportados por Lennertz e Lutzenhiser (2006) em 1947, através do *Urban Land Institute* nos Estados Unidos, somente a partir da década de 1960 a metodologia *charrette* é introduzida no meio acadêmico, tendo sido largamente utilizada a partir dos anos de 1980, inclusive com a fundação do *National Charrette Institute*, nos Estados Unidos.

Algumas diretrizes, como o uso misto, cidade densa e compacta, vitalidade das ruas e valorização do pedestre, priorização do transporte coletivo, integração entre urbano

e ambiental, escala humana, são apresentados dentre os 27 princípios no documento conhecido como Carta do Novo Urbanismo (FULTON, 1996).

Embora as diretrizes do Novo Urbanismo preconizem a inclusão da comunidade e dos diversos agentes e setores na elaboração dos planos e projetos, Archon Fung (2001), ao analisar o processo que orientou o planejamento participativo na escala local na cidade de Chicago, intitulado *responsive participatory planning*, discute as inúmeras vantagens do processo conduzido pela própria comunidade em relação à abordagem instituída pelo Novo Urbanismo. Segundo Fung, o Novo Urbanismo normalmente privilegia o conhecimento e a capacidade dos planejadores e dos arquitetos para projetar os espaços para a comunidade. Portanto, uma variação daquilo que foi largamente praticado, especialmente nos anos 1960 e 1970, conhecido no Brasil como tecnocratismo, porém acrescido de instrumentos colaborativos, já que a tarefa de pensar e planejar estaria à cargo dos técnicos e especialistas em um primeiro momento.

O planejamento comunitário holístico, assim definido pelo criador do *Charrette System*, Bill Lennertz, se apoia em três pilares: princípios, representado pelo projeto sustentável, utilizando-se os conceitos do Novo Urbanismo; padrões, sustentados pelas orientações e posturas denominadas *form based code*; processos, orientado pela metodologia do *National Charrette Institute* (LENNERTZ; LUTZENHISER, 2014).

A metodologia *Charrette Design* envolve estratégias diversas, tais como trabalho colaborativo, abordagem interdisciplinar, tempo bastante reduzido entre a elaboração do problema e o desenvolvimento de soluções, feedback instantâneos, visão do todo e das partes, propostas viáveis, utiliza o desenho para favorecer a visão compartilhada e as soluções holísticas. Conforme o guia *The Charrette Handbook*, a dinâmica é realizada em sete dias (LENNERTZ; LUTZENHISER, 2014).

No Brasil essa metodologia foi largamente utilizada para o desenvolvimento do empreendimento Pedra Branca, localizado no município de Palhoça, Santa Catarina, no ano de 2003 (OLIVEIRA, 2014).

Especificamente quanto à *Virada Criativa por Belo Horizonte*, o processo teve início no segundo semestre de 2015, por iniciativa dos arquitetos e urbanistas Guilherme Takeda e Claudia Teresa Pereira Pires²⁶. O arquiteto Takeda já havia realizado

²⁶ Foi presidente do IAB/MG nos períodos de 2006/2007, 2008/2009, 2010/2011.

dinâmica similar em diversas cidades brasileiras, adotando um formato e orientações bastante distintas daquilo que o guia *charrette* preconizara, notadamente em relação à divisão em etapas, bem como em relação ao número de dias de trabalho, já que a citada experiência brasileira vinha sendo realizada de forma condensada. E haviam concluído recentemente o workshop colaborativo em Teresópolis, com a dinâmica denominada *Charrette* Metropolitana. Aliás, este processo colaborativo foi realizado no âmbito do desenvolvimento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, contando com o seguinte objetivo:

Workshop colaborativo com o objetivo de subsidiar o plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro, reunindo especialistas, secretários municipais, participantes do governo do estado, sociedade civil e concessionárias de serviços públicos. (DE JANEIRO, 2015, p. 1).

A dinâmica para discutir a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o apoio e recursos do Banco Mundial, havia reunido 108 especialistas de 17 municípios, além de representantes de universidades, autarquias e ongs, que participaram das discussões temáticas. O processo foi organizado pelos 5 grupos temáticos: planejamento e desenvolvimento urbano e habitação; circulação transporte e mobilidade; meio ambiente, sustentabilidade e resiliência; polos de desenvolvimento e infraestrutura; equipamentos metropolitanos e cultura e lazer (FIGURA 17).

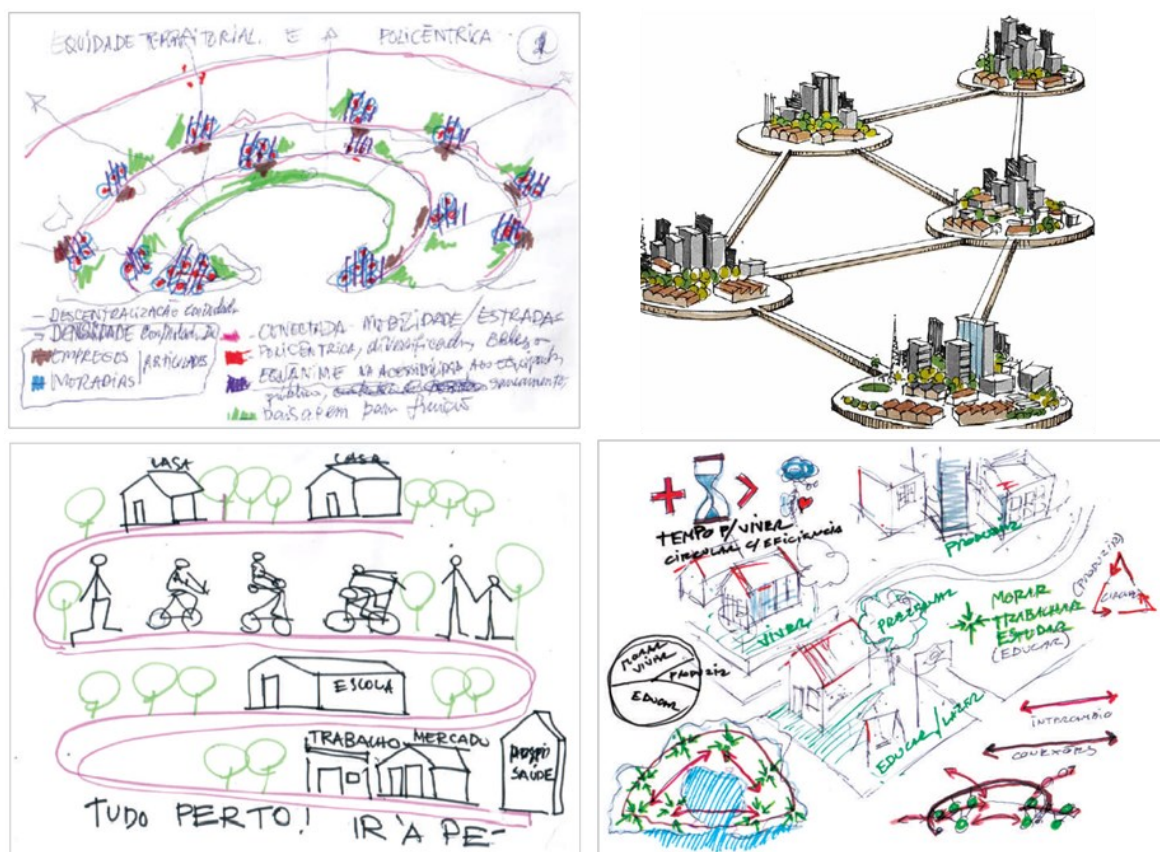
Figura 17 - Charrette Metropolitana



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2015.

Nesta experiência metropolitana foi adotada a linguagem gráfica, com a produção de desenhos e croquis para expressar a visão, as estratégias e as propostas para cada uma das áreas temáticas (FIGURA 18).

Figura 18 - Desenhos participativos



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2015.

Conforme o arquiteto Takeda, ao comentar sobre as adaptações da metodologia *charrette* para a utilização no país, os brasileiros não estariam acostumados a passar uma semana inteira planejando um projeto. Por isso, em sua versão adaptada, o arquiteto e urbanista tem adotado prazos ainda menores para a realização da dinâmica.

Visando o fomento de formas criativas, colaborativas e inclusivas para formular diretrizes, planos e propostas para a melhoria urbana e ambiental de Belo Horizonte, os arquitetos iniciaram uma ação de mobilização de parceiros para a promoção da dinâmica em Belo Horizonte. Já neste primeiro momento, vários colegas arquitetos, engenheiros e profissionais liberais se juntaram a este movimento, contagiados pela ideia de planejar a cidade de forma coletiva e colaborativa.

Há de se considerar, certamente, como pano de fundo no contexto desta iniciativa, que a IV Conferência Municipal de Política Urbana havia sido concluída no ano anterior à realização da *Virada*. E que o Projeto de Lei 1749/2015, resultante daquele processo participativo, havia sido recentemente protocolado na Câmara Municipal de

Belo Horizonte, mas ainda não analisado pelo Legislativo Municipal. Este intervalo compreendido entre a conclusão da Conferência e a expectativa de aprovação do novo plano diretor municipal, acrescido do clima de embate e disputa instalado na etapa final da conferência, seguramente contribuiu para o interesse da população em projetar o futuro da cidade.

Inicialmente os organizadores contactaram as mesmas lideranças que haviam participado da IV CMPU, abrangendo os setores popular, empresarial e técnico, bem como entidades ligadas ao movimento de luta pela moradia, arquitetura e urbanismo, ensino, comércio, indústria, construção, engenharia e movimentos sociais e de profissionais liberais, especialmente das áreas de arquitetura e engenharia. A iniciativa ganhou rapidamente diversos apoiadores, parceiros e copromotores. Aproveitando-se da proximidade da data de aniversário de 118 anos da cidade de Belo Horizonte, os organizadores lançaram a ideia de que o resultado da dinâmica da *Virada Criativa* seria “um presente para Belo Horizonte”, conforme pode ser visto nas peças gráficas utilizadas pelos organizadores (FIGURA 19).

Figura 19 - Peças gráficas da *Virada Criativa*

PARTICIPE
Workshop colaborativo - charrette

um presente para a cidade

ViradaCriativa
Belo Horizonte-MG

DIA 11 de dezembro – SEXTA - 18h00min.
Na casa do jornalista na Av. Álvares Cabral, 400
Centro - Belo Horizonte

Visite nossa página: www.facebook.com/viradacriativabh

VIRADA CRIATIVA
Workshop colaborativo inédito para a criação de ideias e soluções para a cidade de Belo Horizonte com 12 horas de duração

Um Presente para a Cidade

> 11/12/15: Casa do Jornalista, Avenida Álvares Cabral, 400, Centro, Belo Horizonte, de 18h às 22h

> 12/12/15, no aniversário da cidade: Entrega dos Projetos e Estudos no Museu Histórico Abílio Barreto, às 14h30

um presente para a cidade
ViradaCriativa

VIRADA CRIATIVA
O encontro é aberto a todos os cidadãos, entidades, ativistas, empresários, artistas, políticos, grupos organizados indistintos, crianças, idosos, estudantes, arquitetos, engenheiros, geógrafos, designers que queiram contribuir individualmente ou com as suas entidades para o desenvolvimento técnico das propostas.

Venha criar em conjunto a Belo Horizonte desejada.

PARTICIPE!

> 11/12/15: Casa do Jornalista, Avenida Álvares Cabral, 400, Centro, Belo Horizonte, de 18h às 22h

um presente para a cidade
ViradaCriativa

Fonte: FACEBOOK, 2015²⁷.

Em cerca de 30 dias de divulgação, quase 60 entidades, empresas e movimentos apoiaram formalmente a iniciativa da *Virada Criativa por BH*. Os promotores também contactaram a imprensa local e obtiveram espaço relevante nos principais veículos de comunicação da cidade. Uma página eletrônica foi disponibilizada na rede social.

Uma das estratégias para a mobilização e engajamento das pessoas, já que se tratava de uma experiência inédita no planejamento urbano da Capital, foi a realização de cerca de quatro encontros presenciais, nas semanas que antecederam o evento,

²⁷ Disponível em <https://pt-br.facebook.com/viradacriativabh>

compartilhando a metodologia, apresentando experiências análogas e provocando o interesse para o ingresso no movimento.

Ressentidos pela demora na elaboração do projeto de lei pelo Executivo Municipal e receosos em relação à manutenção das propostas e diretrizes anteriormente deliberadas na Conferência, o convite para a *Virada Criativa* foi bem recebido pelos setores em geral. Ao mesmo tempo que a iniciativa despertou o interesse de associações de bairro, movimentos de proteção do meio ambiente, de luta pela moradia, entidades empresariais, vereadores, imprensa e formadores de opinião, a ideia não foi tão bem recebida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/MG) e por algumas instituições de ensino, alegando que tal iniciativa poderia desvalorizar o trabalho do arquiteto e urbanista, na medida em que convidada um conjunto de leigos para “projetar a cidade”. Mesmo após as explicações de que a dinâmica colaborativa não avançaria para a esfera técnica projetual, tratando-se da expressão de desejos, preferências, visões e experiências, bem como de uma oportunidade para integrar diferentes atores e projetos, de forma que o repertório de ideias fosse subsidiado pelo protagonismo popular, algumas instituições ainda permaneceram inseguras em relação ao apoio oficial.

Foi então definido um nome para o evento: *Virada Criativa por Belo Horizonte*, realizada entre os dias 11 e 12 de dezembro de 2015, tendo como propósito promover um workshop colaborativo e acelerado para a criação de ideias e soluções para a cidade de Belo Horizonte.

A dinâmica desta oficina colaborativa foi dividida em dois dias. O primeiro dia foi destinado ao processo de sensibilização dos participantes, criação e cocriação das propostas e desenvolvimento do caderno de apresentações, contendo uma síntese do reportório popular desenvolvido, com ideias e soluções para a cidade. O encontro contou com mais de 250 participantes, sendo 135 diretamente envolvidos com o processo colaborativo (FIGURA 20).

Figura 20 - Dinâmica para sensibilização dos participantes



Fonte: DO AUTOR, 2015.

No segundo dia o caderno produzido foi formalmente entregue por este movimento aos representantes dos poderes Executivo e Legislativo de Belo Horizonte. O local escolhido para a cerimônia de entrega foi o museu Abílio Barreto, espaço dedicado à história e difusão do conhecimento sobre a cidade, implantado na antiga sede da Fazenda do Leitão, remanescente do Curral Del Rei, coincidindo com a data de aniversário da Capital (FIGURA 21).

Figura 21 - Evento de entrega do caderno de propostas



Fonte: DO AUTOR, 2015.

Em relação ao processo, os trabalhos tiveram início com uma indagação aos participantes: e se você pudesse tornar as cidades mais criativas? Como resposta, foi apresentada a metodologia colaborativa, inspirada no processo *Charrette Design*.

Foram então apresentados exemplos de oficinas colaborativas similares e anteriormente realizadas em diversas cidades brasileiras: Anápolis, por solicitação da associação comercial local, resultando na reforma de uma praça e requalificação urbana; Goiânia, resultando na obtenção de recursos para a viabilização do Parque do Cerrado; Seropédica, no Rio de Janeiro, resultando em um conjunto de propostas para a revitalização urbana; Porto Real, no Paraná, resultando no projeto Vivacidade; Gravataí, Campos Elísios e Região Metropolitana do Rio de Janeiro; dentre outros. Em seguida foram apresentados alguns exemplos de transformações urbanas, como Curitiba e Medellín, e de utilização da metodologia *charrette* em outros países.

A metodologia foi então detalhada e compartilhada. Dentre os principais aspectos, destacamos os valores centrais apresentados: respeitar o colega, agir de forma colaborativa, se “despir” de cargos e títulos e, o mais relevante, se expressar unicamente através de desenhos individuais ou coletivos, croquis e diagramas para oferecer ideias e propostas para a cidade. Também foram apresentados alguns desenhos de personagens para seleção daqueles que seriam as mascotes do evento.

Com a participação de adultos e de algumas crianças, reunindo um público variado dos setores técnico, popular, empresarial, do poder público e entidades, os presentes puderam discutir e propor soluções para a cidade, de forma colaborativa e intensa (FIGURA 22). Como resultado, os participantes elaboraram, em cerca de duas horas, centenas de desenhos, croquis e diagramas que eram organizados em cinco áreas temáticas: (i) planejamento, desenvolvimento urbano e habitação; (ii) circulação, transporte e mobilidade, (iii) meio ambiente, sustentabilidade e resiliência; (iv) polos de desenvolvimento econômico; (v) equipamentos de cultura e lazer.

Figura 22 - Processo de elaboração dos desenhos



Fonte: DO AUTOR, 2015.

Em seguida, estudantes e profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, engenharia, design, comunicação, dentre outras áreas, se reuniram para analisar o repertório de ideias e soluções para a cidade. O grupo se dividiu entre as cinco áreas temáticas e realizou um processo de organização de ideias por similaridade, escolhendo alguns exemplares que pudessem representar de forma mais abrangente o universo de cada tema e o potencial de transformação urbana. Em seguida todos os grupos se reuniram e consolidaram o trabalho, buscando cumprir, de forma expedita, o processo metodológico concebido pelos idealizados do *Charrette Design* (FIGURA 23).

Figura 23 - Metodologia *Charrette Design*

Fonte: OLIVEIRA (2014, p.54).

Na sequência os estudantes e profissionais desenvolveram apresentações e representações gráficas e ilustrativas deste repertório resumido, gerando o caderno durante a madrugada, de forma que no dia do aniversário da cidade já estivessem concluídos e formatados para a cerimônia de entrega.

De acordo com Fung e Wright (2003), ao detalharem os três princípios gerais que tratam de um sistema de governança participativa potencializada, destacam: foco em problemas específicos e tangíveis; envolvimento de pessoas comuns afetadas por esses problemas; e o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. A dinâmica instalada na *Virada Criativa* se mostra convergente com os mesmos princípios ao instalar um processo de desenvolvimento da autonomia popular na construção de soluções urbanas a partir dos problemas identificados pela própria população. É interessante relacionar esta dinâmica com os princípios daquilo que Fung e Cohen (2007) denominam como deliberação participativa direta, subsidiada pela experiência e competência prática dos cidadãos enquanto usuários dos serviços e que conhecem os desafios e os caminhos para as soluções da vida cotidiana. Esta abordagem radical-democrática pode adotar como estratégia o envolvimento direto de um determinado grupo para a construção de soluções para problemas particulares de interesse público e coletivo. Tal arranjo pode significar um aporte diferenciado de conhecimentos e experiências, capaz de lidar com os desafios, demandas e no trato das questões locais e específicas. “Os arranjos participativo-deliberativos contribuem para a igualdade política ao aumentar o papel da mobilização popular e da deliberação nas tomadas de decisão políticas.” (FUNG; COHEN, 2007, p. 232).

As pesquisadoras Nabatchi e Amsler (2014) também analisam o engajamento direto do público na governança local em experiências municipais nos Estados Unidos. Para as autoras, trata-se do envolvimento pessoal e ativo dos envolvidos em um processo, em oposição à situação de representação por alguma liderança ou agente. Ou seja, o engajamento das partes diretamente interessadas. Conforme ressaltado pelas autoras, existem relativamente poucas pesquisas com foco na avaliação dessas práticas e suas respectivas consequências, além da significativa variação relativa aos processos participativos e de engajamento social. A pesquisa destacou a importância da modelagem do processo e do desenho institucional. Além do propósito geral e dos objetivos específicos, o estudo resalta a relevância dos mecanismos e das metodologias de participação, bem como os aspectos relacionados à seleção e

recrutamento dos participantes, capacitação e comunicação, escala, frequência, entre outros aspectos.

Assim, analisando sob o prisma do cubo da democracia, a seleção dos participantes perseguiu uma abordagem em grau médio de inclusão, buscando a representação dos diversos setores da sociedade, porém sem o balanceamento entre a representação dos diversos setores e a distribuição regional, de acordo com a Figura 24. Embora as lideranças contactadas tenham sido escolhidas em função da participação na IV CMPU, o que já representa um critério de seleção, não houve um cuidado com o equilíbrio entre os diversos agentes interessados.

Figura 24 - Seleção dos participantes na *Virada Criativa*

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo	Definição
Seleção dos Participantes (quem participa)	Mais Exclusivo	Poder Público	Especialistas Administradores	Representantes e técnicos do Poder Público
			Representantes Eleitos	Representantes eleitos do Poder Público
	Mais Inclusivo	Minipúblico	Agentes interessados Profissionais	Representantes das entidades profissionais
			Agentes interessados em Geral	Entidades, associações e representantes em geral
			Seleção aleatória	Seleção aleatória da população em geral
			Aberto, com recrutamento e seleção	Seleção direcionada para equilíbrio da representação
			Aberto, com auto-seleção	Selecionados pelos próprios grupos
	Mais Inclusivo	Público (macro-público)	Esfera pública difusa (todos)	Participação ampla e irrestrita

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Quando aos aspectos da comunicação e decisão, a experiência pode ser considerada relativamente intensa, ao promover o desenvolvimento das preferências, permitir a troca de experiências entre os presentes, agregar ideias e construir soluções. Mas com promoção tímida em relação aos aspectos de negociação, deliberação ou mesmo emprego de técnicas e conhecimento, já que o formato da dinâmica privilegiou a autonomia e liberdade individual, em detrimento dos processos negociais, setoriais, de construção de consensos e de deliberações. O formato do evento não favoreceu o embate de ideias, não travou discussões setoriais, não hierarquizou propostas e não ponderou propostas explicitamente. Por outro lado, se comparado às experiências analisadas das Conferências de Política Urbana, a escolha pela linguagem gráfica e

mesmo as dinâmicas instaladas na *Virada*, fomentaram um ambiente colaborativo em detrimento do competitivo.

Ao analisar o sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros, Santos (2011) constata a incompletude e fragilidade da participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas. A participação popular que poderia ser fator determinante para reduzir a desigualdade social sobre o tecido urbano, em um processo de inversão de prioridades em relação ao padrão clientelista e excludente, ainda fica restrita aos episódios específicos no contexto de revisão dos planos diretores, sendo “muito difícil e improvável que o município se coloque em campanha permanente e consiga manter mobilizados os diferentes segmentos sociais.” (SANTOS, 2011, p. 277). Este mesmo autor, ao analisar a trajetória do planejamento urbano à partir da leitura dos relatórios estaduais das Conferências da Cidade promovidas pelo Conselho das Cidades, pondera que sem explorar os conflitos entre os diversos segmentos da sociedade e explicitar os interesses contraditórios, o processo participativo poderá transmitir uma percepção distorcida de que todos os segmentos estejam sendo igualmente beneficiados, encobrando a influência e o poder dos grupos privados.

Conforme ressaltam Fung e Cohen (2007), uma das grandes conquistas da democracia representativa contemporânea foi a adoção do princípio da igualdade política formal, ou seja, o direito de sufrágio universal. Por outro lado, mesmo com esta orientação em vigor, é impossível desconsiderar as assimetrias sociais e econômicas de acesso ao poder e capacidade de influenciar as ações e políticas públicas. Os próprios autores afirmam que “a vantagem econômica é uma importante fonte de vantagem política” (FUNG; COHEN, 2007, p. 224). Historicamente, no que concerne à política urbana municipal, as experiências brasileiras demonstram que grupos organizados, especialmente dos setores empresarial e imobiliário, conquistam condições diferenciadas de acesso e influência nas esferas Executiva e Legislativa Municipal.

Já as democracias radicais recomendam um arranjo participativo e deliberativo integrado, de forma que o poder e a influência possam ser deslocados para a potência dos argumentos, a racionalidade das ideias e a construção de consensos. Quando Fishkin (2011) problematiza acerca da qualidade de um processo deliberativo, são destacados cinco aspectos centrais: a qualidade da informação, ou seja, se os

participantes têm acesso às informações precisas e relevantes para o problema; equilíbrio substantivo, resultando em capacidade de argumentação e discussão por grupos com perspectivas distintas; diversidade dos participantes da discussão; consciência, se traduzindo na avaliação em relação ao mérito dos argumentos; consideração geral, de forma que os argumentos oferecidos são considerados com base no mérito, independente do grupo interessado.

Neste sentido, tratando-se da comunicação e do processo decisório a partir do eixo de como ocorre a participação, destaca-se positivamente na *Virada Criativa* a adoção da linguagem de desenhos, croquis e expressões gráficas, conforme Figura 25. A adoção da linguagem gráfica como eixo de condução do processo participativo proporcionou diretamente os participantes do espaço de expressão de preferências para a arena de criação de propostas e soluções finalísticas, com liberdade e autonomia. Algo completamente distinto das experiências participativas no contexto das Conferências Municipais de Políticas Urbanas.

Figura 25 - Desenho participativo



Fonte: DO AUTOR, 2015.

Nesta dinâmica projetual, as experiências individuais e coletivas podem ser diretamente incorporadas aos desenhos e propostas. O desenho livre expressa o

desejo, as preferências, as demandas, a visão e as prioridades, de forma integrada. O protagonismo cidadão no desenho e na apresentação de soluções finalísticas para a política urbana ressalta, naturalmente, a capacidade de cocriar para endereçar os diversos problemas e desafios urbanos. E projeta com maior nitidez os aspectos mais relevantes para cada grupo, setor ou região.

Uma relação entre o conhecimento técnico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão. (MARICATO, 2000, p. 173).

Esta dinâmica também compreende uma série de atividades para construção de relacionamentos, eliminando ou reduzindo barreiras, disputas e tensões entre os setores popular, empresarial e técnico, na medida em que as propostas não se tornam objeto de disputas e competição. A começar pela disposição das mesas de trabalho, evitando-se que cada grupo ou setor se reúna isoladamente. Com a produção livre de desenhos e propostas, as diferentes visões e perspectivas se somam. A interação humana neste processo favorece discussões, apresentação de argumentos e compartilhamento de visões. O conhecimento e as técnicas dos especialistas se misturam às experiências populares, enriquecendo a interação e a produção.

De acordo com Bratteteig e Wagner (2012), o desenho participativo amplia as possibilidades para a construção de soluções, incorporando conhecimento misto baseado em experiências práticas e no domínio das diversas técnicas. Além disso, destaca que o desenho participativo é um processo social, fruto de um ambiente e instrumentos para a promoção da interação e colaboração entre os participantes. Na *Virada Criativa*, após a etapa de produção dos desenhos, os promotores orientaram os participantes em relação à distribuição e colagem dos desenhos em espaços distintos para cada um dos cinco eixos temáticos, de forma que a produção fosse agregada, gerando interação entre os participantes à partir da visão e experiência aportada na produção gráfica, conforme pode ser visualizado na Figura 26.

Figura 26 - Interação na organização dos desenhos



Fonte: DO AUTOR, 2015.

Buscando localizar a experiência da *Virada Criativa* em relação à dimensão da comunicação e do processo decisório, de acordo com o cubo da democracia, visualizamos um processo de maior intensidade, no campo da tomada de decisão, ao promover ambiente fecundo para se desenvolver preferências e até mesmo deliberar e negociar, empregando a experiência e conhecimento, em alguns casos, nas propostas elaboradas (FIGURA 27).

Figura 27 - Comunicação e Decisão na *Virada Criativa*

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo	Definição
Comunicação e Processo Decisório (como participa)	Menos Intenso	Modos de Comunicação	Escuta como Expectador	Ser informado, receber informações, tomar conhecimento
			Expressar Preferências	Garantir espaços para manifestação das preferências
	Mais Intenso	Tomada de Decisão	Desenvolver Preferências	Promover debates e discussões para que os participantes possam apresentar ideias, elaborar propostas
			Barganha e Negociação	Promover ajustes, incrementos, alterações, orientar as prioridades
			Deliberar e Negociar	Garantir espaços para a construção de novas ideias e propostas, negociar e deliberar ações
			Empregar sua Técnica e Conhecimento	Garantir que as decisões estejam orientadas pela implantação das técnicas, conhecimento e experiência dos participantes

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

Em relação à dimensão de autoridade e poder, a possibilidade de criação de um repertório legitimamente popular de ideias e propostas para a cidade oferece uma nova perspectiva no cenário do planejamento urbano municipal. A entrega conjunta aos poderes constituídos Executivo e Legislativo Municipal, realizada pelos próprios organizadores e participantes, também rompe com uma tradição existente de tramitação técnica e de adequação à linguagem legislativa, sem controle efetivo de prazos ou mesmo de conteúdo. E reforça a capacidade de formulação de propostas e soluções finalísticas pelos diversos setores da sociedade. Assim, o campo da participação cidadã no planejamento urbano municipal, predominantemente um espaço meio entre o diagnóstico e a política urbana, adquire destaque e potencialmente maior autoridade, na medida em que instrumentaliza diretamente as ações e políticas na arena do planejamento urbano municipal.

Por outro lado, uma experiência espontânea e sem qualquer respaldo legal ou de regulação naquilo que envolveria o compromisso do Poder Público em relação ao processo ou produto da *Virada Criativa*, representa extrema insegurança quanto à influência efetiva nas ações e políticas públicas na área de planejamento urbano municipal. Se podemos afirmar que esta experiência trabalhou aspectos colaborativos na produção da cidade, a capacidade popular de identificar problemas e construir soluções ou mesmo se mostrou como um ambiente fecundo para a integração de visões distintas e construção de consensos, também podemos constatar que existem inúmeras lacunas naquilo que trata a dimensão da autoridade e poder. Do impacto efetivo resultante do processo participativo, localizamos na *Virada* apenas uma influência comunicativa, que está localizada no quadrante de menor autoridade (FIGURA 28). Não existem instrumentos pré-estabelecidos de controle, monitoramento ou fiscalização, nem ao menos um compromisso das autoridades em avaliar o repertório de propostas e orientações oriundas do processo colaborativo.

Figura 28 - Dimensão da Autoridade e Poder na *Virada Criativa*

Dimensão	Gradação	Tipo	Mecanismo	Definição
Autoridade e Poder (impacto da participação)	Menos Autoridade	Influência Reduzida	Benefícios Pessoais/Individuais	Se orientam e influenciam em interesses específicos, normalmente se orientam pelo dever cívico de participação
		Influência Indireta	Influência Comunicativa	Exercem influência sobre o Estado ou seus agentes indiretamente, alterando ou mobilizando a opinião pública
	Aconselhamento e Consulta		Fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública, que se compromete com as informações recebidas	
	Mais autoridade	Poder Direto	Co-governança	Se unem ao Poder Público para desenvolver planos, políticas ou desenvolver estratégias para a ação pública. Funcionam como "braços" do Poder Público, numa parceria.
			Autoridade Direta	Exercem autoridade direta sobre as decisões públicas e respectivos recursos.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

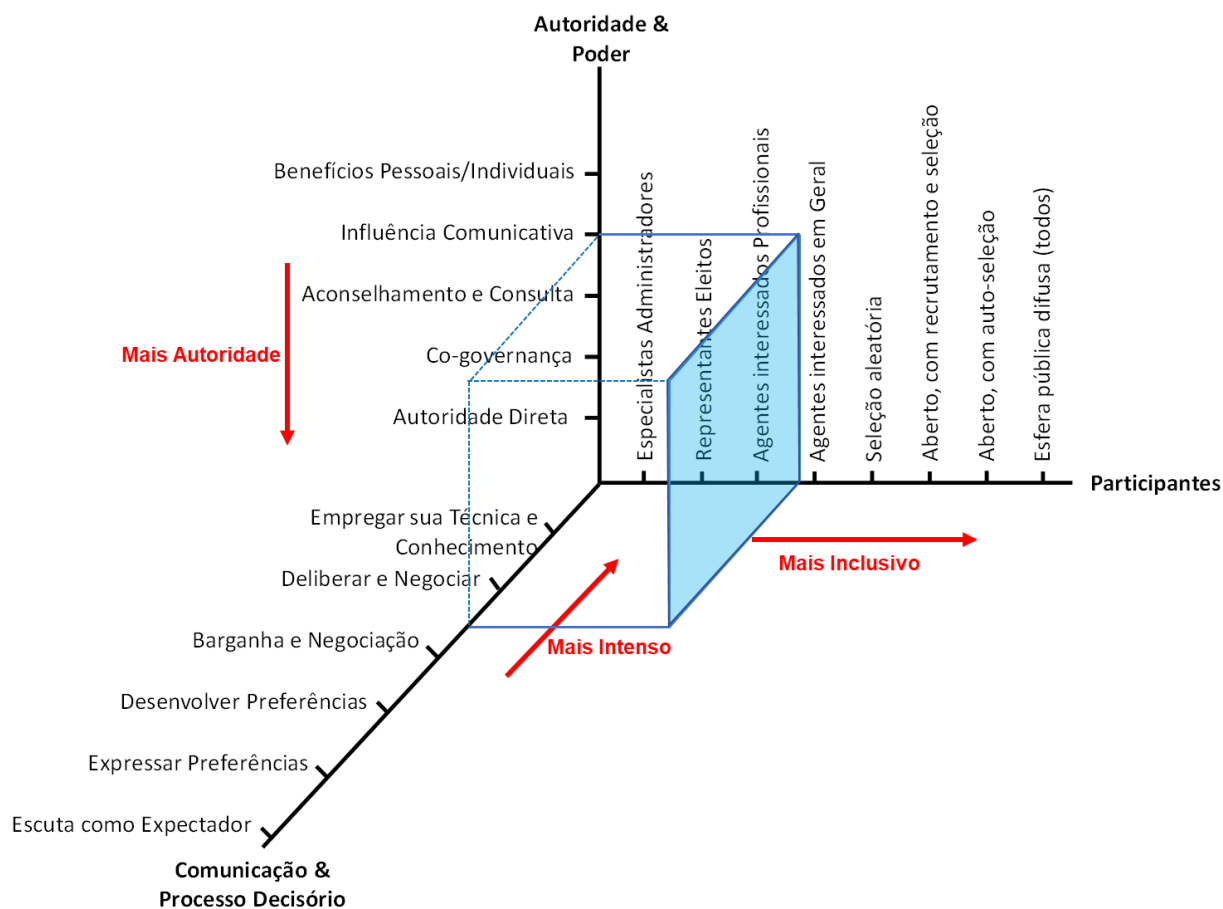
Fazendo referência às orientações de Fung (2003), o autor destaca o arranjo participativo denominado minipúblico que, embora pequeno, conta com capacidade elevada para incrementar o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Os minipúblicos se situam em posição intermediária na arena das instituições democráticas. Na medida em que desafios em escala local e que suscitem a necessidade de maior proximidade dos cidadãos em relação aos problemas e perspectivas de soluções, os minipúblicos podem se converter em espaços privilegiados para a qualidade da governança democrática, contemplando princípios de legitimidade, da transparência, justiça social, governança efetiva e mobilização popular.

É possível enquadrar esta experiência da *Virada Criativa* como uma instância colaborativa para a solução de problemas, conjugando a visão técnica com o conhecimento local, favorecendo a criatividade. Em relação aos demais aspectos do desenho do minipúblico, destacamos as seguintes variáveis que foram percebidas na *Virada Criativa*: seleção de lideranças e agentes dos diversos setores da sociedade, partícipes da IV CMPU; propostas e soluções que se beneficiaram do conhecimento e vivência dos participantes; promoção de um ambiente fecundo para a participação, favorecido pela adoção da linguagem gráfica; objetividade da dinâmica, evitando-se longos períodos e inúmeras reuniões; motivação dos participantes a partir de estímulo para a construção de repertório de soluções e propostas colaborativas. Já em relação

aos aspectos de empoderamento, naquilo que se traduz na capacidade das deliberações resultarem em ações efetivas, a *Virada Criativa* não garantiu instrumentos para o acompanhamento, fiscalização e monitoramento.

Interessante observar que Avritzer (2008) já havia discutido sobre a importância do desenho institucional como veículo para a qualidade dos processos participativos. Diferentemente dos pesquisadores Fung e Wright (2003), que estabelecem uma relação direta entre o desenho institucional e o êxito dos processos participativos, Leonardo Avritzer desenvolve uma nova categoria, denominada desenho participativo interativo. Para Avritzer o êxito dos processos participativos não está relacionado ao desenho institucional “[...] e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Por fim, a inclusão das variáveis relacionadas aos eixos multidimensionais subsidia a leitura gráfica do processo participativo através das lentes do cubo da democracia. Assim é possível projetar o critério de seleção dos participantes, o modo como o processo participativo se desenvolve e aos resultados nas ações e políticas urbanas municipais (FIGURA 29).

Figura 29 - Cubo da democracia na *Virada Criativa*

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

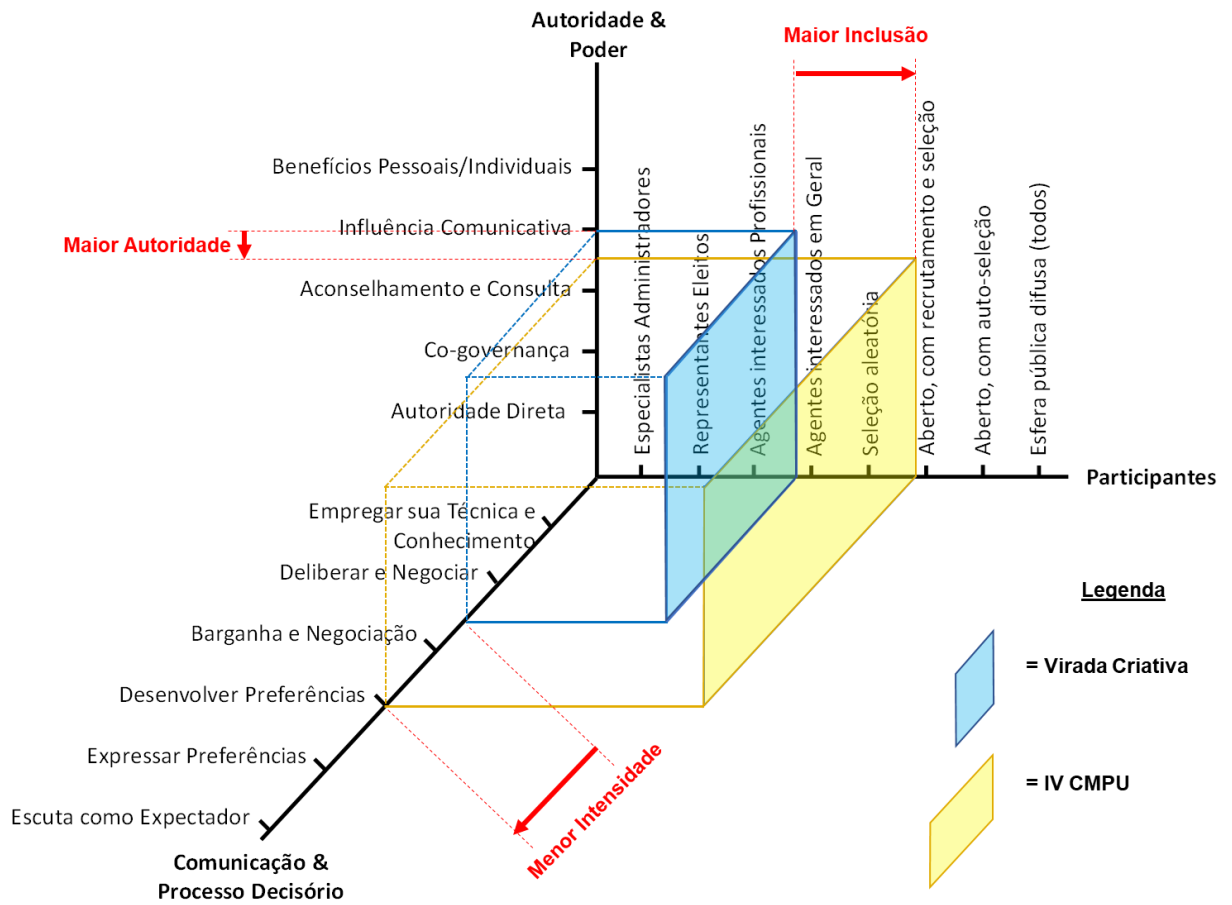
Ao se incluir a simulação tridimensional das duas experiências participativas, à saber, IV Conferência Municipal de Política Urbana e *Virada Criativa* por Belo Horizonte, eventos com propósitos distintos, mas localizados na mesma classe de planejamento urbano municipal, é patente a formação de figuras distintas junto ao cubo da democracia, demonstrando a variação nos respectivos eixos.

É relevante destacar que a Conferência é um processo participativo contemplado pela legislação municipal, com regras, propósitos e objetivos previamente definidos. É um evento convocado pelo COMPUR, mas conduzido técnica e gerencialmente pelo Executivo Municipal, inclusive com aporte de recursos do tesouro municipal. Já quanto à *Virada Criativa*, trata-se de uma experiência limitada, seja pelo prazo de realização da dinâmica, da ausência de regulação e previsão legal ou mesmo pela limitação da própria metodologia. Sem aporte de recursos, realizada integralmente de forma voluntária, a dinâmica não faz parte do calendário ou dos compromissos municipais. Embora trate-se de uma dinâmica pontual e experimental, porém com capacidade

complementar para ampliar e enriquecer a qualidade do processo participativo sob alguns aspectos, situa-se no contexto do planejamento urbano participativo.

No eixo dos participantes, embora a IV CMPU tenha trabalhado com critérios de recrutamento e seleção, a *Virada* partiu de um público pré-selecionado, formado por lideranças e agentes interessados, o que caracteriza uma participação mais exclusiva. Na dimensão da comunicação e processo decisório, a promoção da dinâmica colaborativa em detrimento da competitiva, bem como a adoção da expressão gráfica, fomentaram a interação, a troca de conhecimentos, experiências e a complementariedade entre visões distintas. Já no eixo que trata da autoridade e poder, mesmo com os riscos associados à tramitação obrigatória junto às instâncias Executiva e Legislativa Municipal, o fato da experiência da *Virada* não contar com qualquer tipo de regulação, requisito ou compromisso junto ao Poder Público, reduz sensivelmente a capacidade de influenciar a política urbana. Neste sentido, a influência comunicativa adquire destaque, assim como as ações subsequentes de acompanhamento e fiscalização. A Figura 30 apresentação graficamente o comparativo descrito anteriormente, de forma que as duas experiências possam ser visualizadas conjuntamente, destacando em vermelho as diferenças em cada um dos três eixos.

Figura 30 - Cubo da democracia comparativo



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em FUNG (2006).

V. METODOLOGIA DE PESQUISA

A decisão em desenvolver a pesquisa por meio do estudo de caso teve como objetivo central enfrentar a complexidade da atividade social relacionada ao processo participativo para o planejamento urbano municipal.

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. (YIN, 2001, p. 32).

A dinâmica participativa envolve a contribuição de atores sociais de diversos setores, com diferentes escalas de percepção, valores, conhecimentos, experiências e objetivos no processo participativo. Estas realidades sociais, econômicas e políticas sugerem uma abordagem por meio da interação social, de forma que a pesquisa possa ganhar em profundidade e subsídios para a discussão. Esta problematização de maior densidade do fenômeno participativo a partir da lente dos diversos participantes, oferece inúmeras oportunidades para a construção de caminhos para o desenvolvimento científico. A análise do estudo de caso se orientou pelo método indutivo. A pesquisa focaliza acontecimentos contemporâneos e busca lidar com uma ampla variedade de aspectos e dimensões no contexto do processo participativo no planejamento urbano municipal (YIN, 2001).

Neste trajeto reflexivo sobre os desafios do processo participativo para a construção das ações e políticas urbanas, passamos pelos aspectos teóricos aplicados ao tema, a análise de experiências inseridas na mesma arena de discussão e a decomposição do próprio fenômeno, favorecendo a análise dos constituintes do processo participativo no planejamento urbano municipal. Em seguida, foi estabelecido o recorte da pesquisa, orientando a temática participativa para o espectro do planejamento urbano municipal. Nesta etapa foram discutidas as dimensões e as escalas do processo participativo, partindo para a orientação dos minipúblicos e para a abordagem multidimensional, identificando diversas pesquisas neste campo, convergentes com os fundamentos multidimensionais do cubo da democracia. Tanto a problematização em relação à relevância do arranjo participativo, como aos aspectos sócio políticos, foram discutidos nesta etapa.

O percurso da pesquisa se articula com a matriz do espaço da participação, assim definida por Fung (2006), compreendida pela abordagem tridimensional do cubo da democracia, bem como pelo arranjo de menor escala descrito como minipúblico. Tal orientação se justifica na sustentação de uma abordagem multifacetada em relação ao desenho participativo, permitindo uma incisão metodológica controlada na experiência empírica relativa ao processo participativo, já que se verifica uma incrível diversidade nos processos participativos. A lente multidimensional e o conceito de minipúblico auxiliam na decomposição de valores democráticos (efetividade, justiça, inclusão e legitimidade) e na compreensão dos arranjos com maior nitidez (FUNG, 2006; COELHO, 2011). O quadro teórico e científico que orienta a discussão sobre a qualidade do processo participativo se estrutura nos seguintes pilares: a análise das instituições participativas, o arranjo e o desenho institucional, a maneira como a participação se organiza e a forma que o Estado se relaciona com o processo participativo, os instrumentos regulatórios, os aspectos sócio-políticos e a conexão entre os diversos agentes e instituições (ANDUIZA; MAYA, 2005; AVRITZER, 2008; COELHO, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; NABATCHI; AMSLER, 2014). Estes aspectos refletem, invariavelmente, nas dimensões e suas interrelações entre quem participa, incluindo o aspecto da seleção dos participantes, nos modos de comunicação, interação e processo decisório, aí contemplados os aspectos participativos e deliberativos, bem como na dimensão da autoridade e poder, determinando o grau de influência, aconselhamento, colaboração, co-governança ou até mesmo autoridade direta (ANDUIZA; MAYA, 2005; FUNG, 2006; COELHO, 2011).

Para a consecução da pesquisa e aplicação das diretrizes definidas no cubo da democracia, foi realizada uma análise documental das quatro primeiras Conferências Municipais de Política Urbana ocorridas em Belo Horizonte, por meio dos respectivos anais publicados, delineando o estudo de caso, já que a *Virada Criativa* se insere na mesma classe do processo de planejamento urbano municipal, com nítido relacionamento e articulação com a quarta Conferência Municipal de Política Urbana. Neste particular foi relevante problematizar a evolução do processo participativo ao longo das quatro edições municipais, já introduzindo as orientações multidimensionais do cubo da democracia. Nesta etapa do trabalho os principais objetivos foram identificar correlações e estabelecer um diálogo entre a teoria democrática participativa, as experiências registradas e a metodologia específica do cubo, de

forma que o espectro multidimensional definido por Fung (2006) pudesse ser preliminarmente experimentado, subsidiando, assim, uma aplicação seguinte e com maior segurança para a dinâmica da *Virada Criativa*. Ao mesmo tempo, a aplicação da metodologia do cubo da democracia em experimentos distintos e interconectados proporcionou, inclusive, uma avaliação comparativa em relação ao desenho tridimensional.

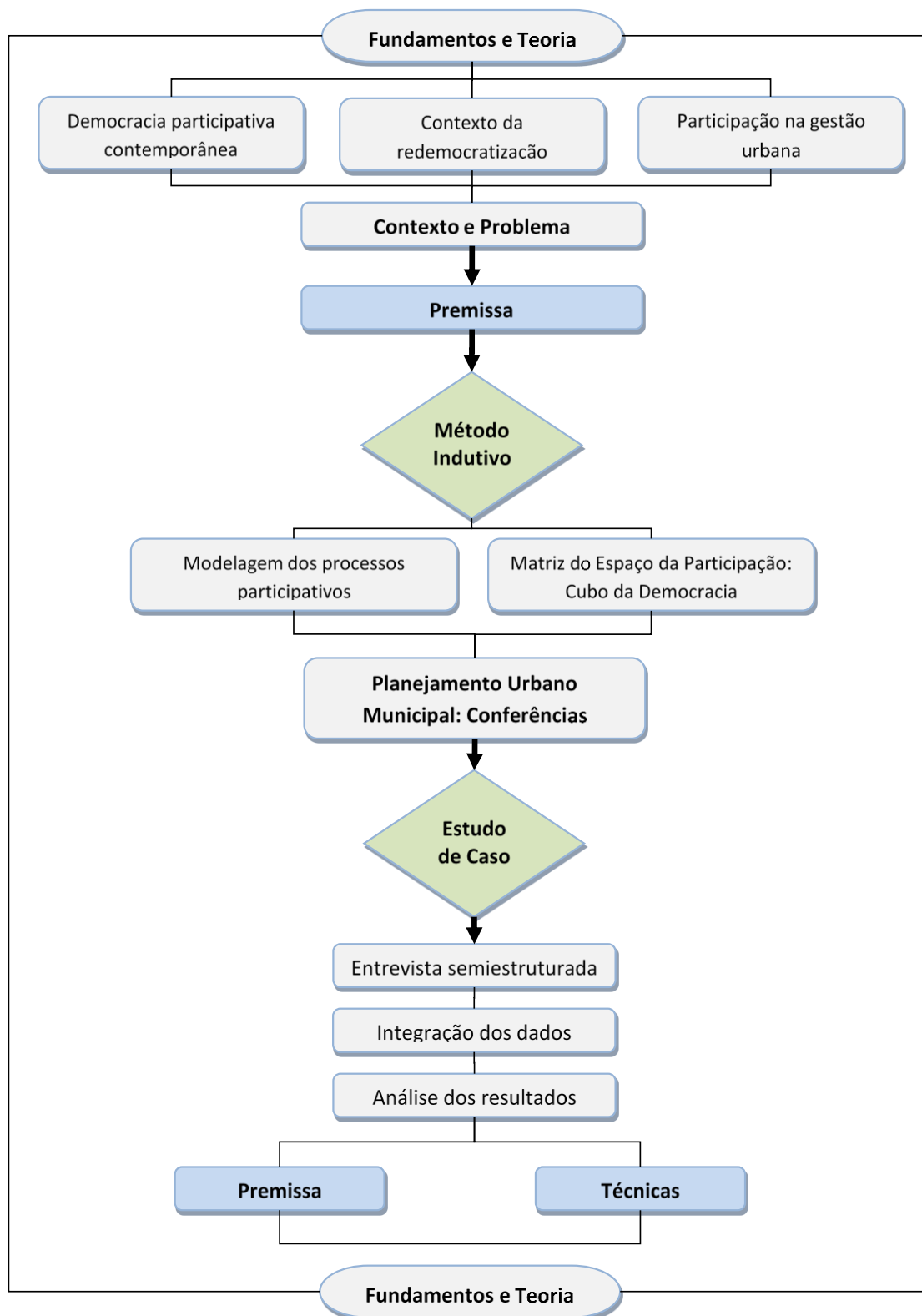
Já em relação à entrevista semiestruturada junto aos participantes da *Virada Criativa*, a modelagem da estrutura do questionário e o desenho das perguntas se pautaram pelos mesmos critérios tridimensionais do cubo. Porém o roteiro ampliou alguns campos de conhecimento, de forma que as entrevistas pudessem gerar compreensões aprofundadas por meio da percepção de cada entrevistado, setor ou grupo.

Na sequência a pesquisa semiestruturada foi devidamente aplicada e os seus resultados problematizados à luz dos conceitos e orientações das etapas anteriores. De acordo com Yin, “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real [...]” (YIN, 2001, p. 21).

Por fim, na etapa de discussão e considerações finais, foi retomado o problema, a premissa e os objetivos, para que a pesquisa possa contribuir para iluminar aspectos qualitativos associados ao processo participativo no contexto do planejamento urbano municipal, bem como colaborar para o desenvolvimento de pesquisas relacionadas à qualidade e efetividade da participação.

A metodologia da pesquisa foi organizada conforme o fluxograma apresentado na sequência (FIGURA 31).

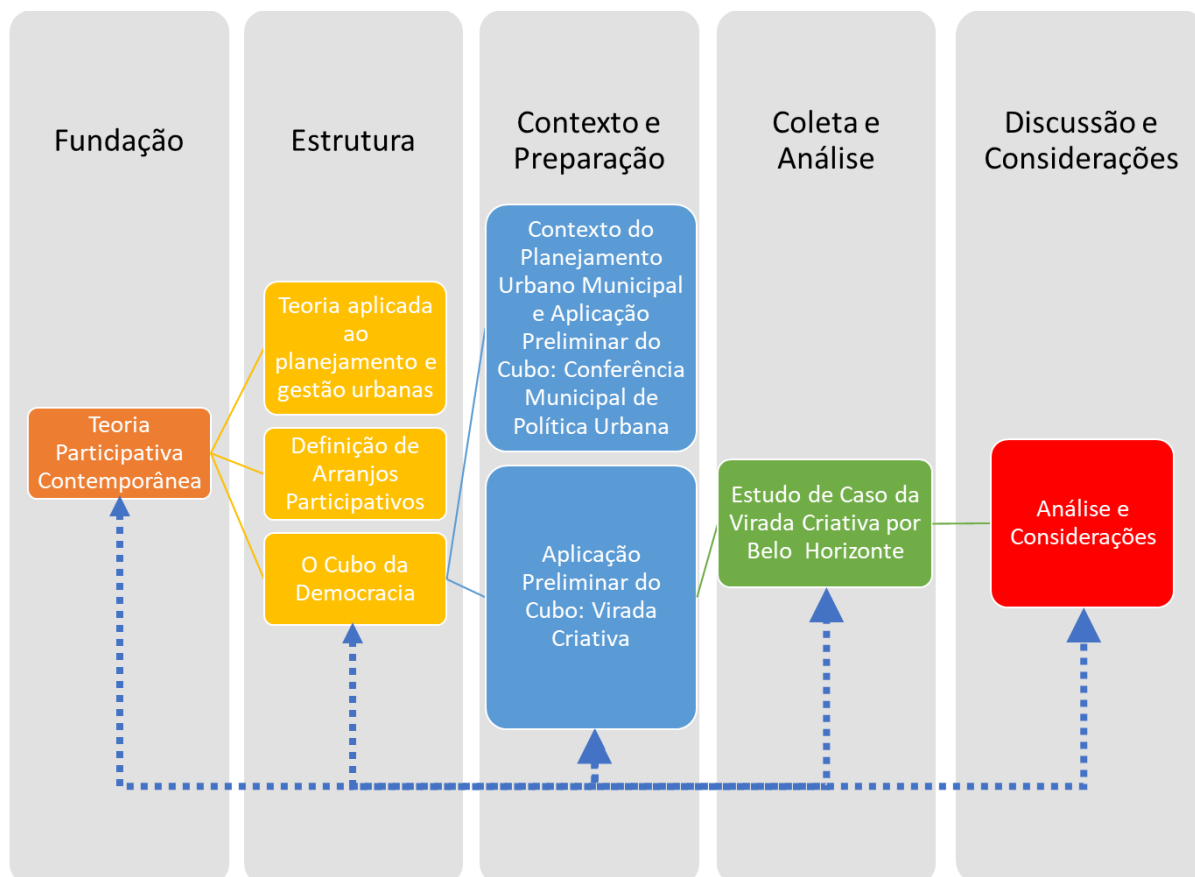
Figura 31 - Fluxograma metodológico



Fonte: DO AUTOR, 2020.

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado em diversas etapas (FIGURA 32), cada qual com os respectivos métodos e uma ampla variedade de fontes de dados.

Figura 32 - Etapas de desenvolvimento da pesquisa



Fonte: DO AUTOR, 2020.

5.1. A técnica exploratória do processo participativo

O objetivo de utilização de uma técnica exploratória, através de entrevistas semiestruturadas, foi permitir o deslocamento da análise para o sujeito do processo participativo, ampliando os insumos para o desenvolvimento da pesquisa científica e problematização da investigação.

O método de entrevistas se apresenta como estratégia complementar nesta pesquisa, já que permite explorar mais amplamente as questões relacionadas ao processo participativo, tanto na dinâmica da *Virada Criativa*, como nas Conferências de Política Urbana de Belo Horizonte, especialmente na análise comparativa entre diferentes instrumentos. Inclusive podendo produzir novas indagações ou mesmo resultados inesperados.

De acordo com Lodi (2005), a entrevista é um processo dinâmico de interação entre as pessoas. Neste específico, deve-se registrar algumas circunstâncias particulares, pois o autor desta dissertação participou como delegado titular eleito, pelo setor técnico, da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Na sequência, foi um dos organizadores da *Virada Criativa*, tendo mantido algum relacionamento institucional nos últimos anos com os entrevistados e as respectivas entidades. Este registro denota o envolvimento direto ou indireto com as experiências anteriores, favorecendo a compreensão do ambiente sociocultural e institucional do entrevistado. Por outro lado, sugere um rigor científico e profissional cuidadoso, de forma a não influenciar ou direcionar as percepções e respostas.

A condução das entrevistas foi realizada com postura ética e profissional, no ambiente e horário escolhido pelo entrevistado, à fim de não criar qualquer situação de constrangimento ou mesmo relação de autoridade. Cada entrevista teve duração de aproximadamente 70 minutos.

O roteiro das entrevistas foi organizado e distribuído em várias seções. Consta um preâmbulo com as informações oficiais do propósito da pesquisa, do compromisso em se manter a identidade de cada entrevistado em sigilo, com o único objetivo de subsidiar a pesquisa acadêmica no contexto do estudo de caso. Foi apresentado o documento no qual foi explicitado o consentimento livre e esclarecido do participante, incluindo as informações necessárias para o mais completo esclarecimento sobre a pesquisa e seus propósitos estritamente científicos. Foi esclarecido que cada

entrevistado teria a liberdade para não responder a alguma pergunta, ou mesmo discorrer sobre questões distintas daquelas previamente planejadas. Foi solicitada a autorização para que cada entrevista fosse gravada, de forma a facilitar a transcrição posterior das respostas. Todos os entrevistados concordaram formalmente com os termos e condições.

Antes de realizar as primeiras perguntas, foi apresentado o produto impresso da *Virada Criativa por BH*, denominado Caderno de Propostas, com o mesmo conteúdo que havia sido entregue no dia 12 de dezembro de 2015 para as autoridades dos poderes Executivo e Legislativo municipal. O objetivo foi iniciar a atividade exploratória por uma peça que pudesse aguçar a memória e as lembranças da dinâmica ocorrida.

Na sequência, o roteiro das entrevistas foi subdividido em oito seções, contendo 49 perguntas ao todo. Uma das seções abordou especificamente a *Virada Criativa por Belo Horizonte*, explorando as percepções daquela dinâmica. Foi solicitado ao entrevistado um exercício temporal, no sentido de oferecer sua percepção relativa ao período anterior à realização da *Virada*. Na sequência a percepção durante a dinâmica e, por último, a avaliação ponderada após quatro anos daquela experiência. Ao final, foi destinado um campo livre para as considerações finais de cada participante, permitindo, de certa forma, complementar e destacar outros pontos que porventura a pesquisa não tenha se aprofundado.

A estrutura da pesquisa reservou três seções para as questões, tanto abertas como fechadas, orientadas a partir da abordagem tridimensional do cubo da democracia (FUNG, 2006), resumidamente apresentadas nos eixos de “quem participa”, o “espaço participativo” e as “decisões e repercussões”. Esta organização do roteiro permitiu que a investigação pudesse ser também analisada por meio das lentes multidimensionais do cubo da democracia, servindo de recurso adicional para as análises integradas ao longo desta dissertação.

Descrevemos em seguida a divisão do roteiro: (i) identificação e qualificação do entrevistado; (ii) conhecimento sobre o histórico participativo do entrevistado, seja em conselhos ou conferências, bem como a percepção em geral; (iii) a dimensão relativa à seleção dos participantes; (iv) a avaliação da *Virada Criativa*; (v) a comunicação e o processo decisório; (vi) as decisões e repercussões do processo participativo; (vii) os eixos temáticos na *Virada Criativa*; (viii) percepção do entrevistado em relação aos

processos participativos no planejamento urbano municipal e especificamente em relação à *Virada Criativa*.

Embora tenham sido realizados testes internos e anteriores ao início da realização das entrevistas, a primeira entrevista realizada foi também um teste-piloto e incluiu uma conversa, ao final, a respeito da estrutura, do tempo, do teor das perguntas e demais especificidades.

VI. A VIRADA CRIATIVA

6.1. A pesquisa e os resultados

6.1.1 O critério de seleção dos entrevistados

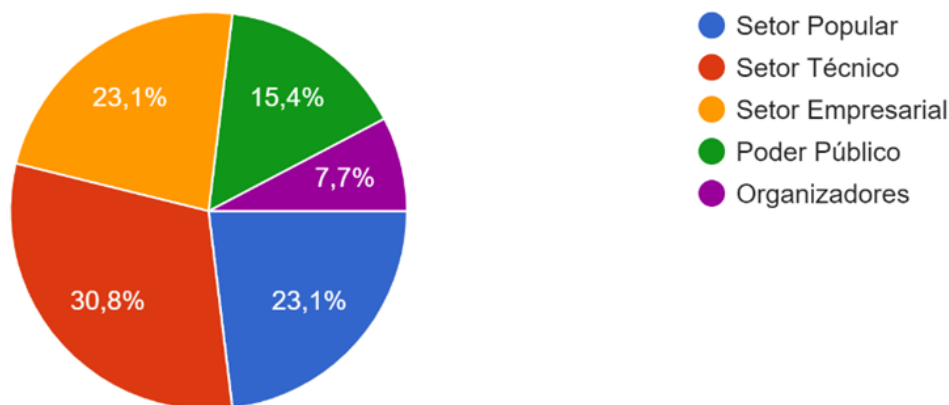
A primeira etapa da *Virada Criativa por Belo Horizonte*, ocorrida em 11 de dezembro de 2015, na Casa do Jornalista, contou com uma lista de presença dos participantes, disposta junto à entrada do evento. Os participantes foram orientados a preenchê-la, porém sem condicionar o ingresso ao registro da participação. Portanto, foi percebido naquele momento que diversas pessoas preferiram não registrar a presença na referida lista. Outras simplesmente participaram da dinâmica, sem perceber a existência de um local para o respectivo registro. O fato é que 96 pessoas foram registradas na lista oficial do evento, constando o nome, o bairro de moradia, a entidade que estava representando e os contatos de telefone e e-mail.

Para fins de pesquisa, estes registros foram então organizados pelos diversos setores: setor técnico, empresarial, popular e representantes do Poder Público (Executivo e Legislativo). E um último grupo direcionado aos organizadores do evento. Foi realizada a técnica de amostragem proposital, pelo qual foi realizada a seleção dos entrevistados. Desta divisão setorial, foram selecionados de forma não aleatória os participantes e enviadas mensagens de texto para cada agente, convidando-os para a realização de entrevista semiestruturada, com finalidade de pesquisa acadêmica. Foram pré-selecionados 32 potenciais participantes. De acordo com o retorno de cada pessoa contactada, indicando a disponibilidade, concordância e interesse, foram finalmente selecionados treze entrevistados, sendo sete do gênero masculino e seis do feminino.

A seleção não aleatória se justifica em razão da necessidade de se garantir informantes-chave com o objetivo de explorar, também, inter-relações entre a *Virada Criativa* e a Conferência de Política Urbana. O objetivo foi selecionar de dois a três representantes de cada setor e pelo menos um agente que tenha participado da organização da dinâmica, conforme pode ser verificado no Quadro 15. Note que por se tratar de pesquisa qualitativa em profundidade, o número de entrevistados por setor não afeta a representatividade das respostas ou das análises.

Quadro 15 - Número de entrevistados por setor

Número de Entrevistados	Setores				Organizadores
	Popular	Técnico	Empresarial	Público	
	3	4	3	2	1



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

6.1.2 Histórico participativo

A primeira seção da entrevista teve como objetivo conhecer o perfil do entrevistado e respectivo histórico institucional. As perguntas de números 1 a 7 identificaram o setor/seguimento, nome, idade, profissão/trabalho, local e tempo de moradia, local de trabalho. E a questão 8 solicitou ao entrevistado que indicasse “se participa de alguma associação, entidade ou movimento comunitário”. Todos apresentam histórico de participação em entidades e movimentos, cada qual no seu respectivo setor, onde destacamos entidades de profissionais liberais, tais como associações de arquitetos e urbanistas, trabalhadores de entidades de ensino, empresariais, sindicatos, associações de bairro e movimentos de luta pela moradia.

Na primeira rodada de perguntas, abordamos o tema “histórico participativo”, cujo objetivo foi abrir o leque da entrevista, dando oportunidade para o entrevistado discorrer com maior desenvoltura sobre as questões diretamente associadas à temática da pesquisa. Propositadamente foram elaboradas questões amplas e conjugadas com diversas perguntas no mesmo enunciado. Isto se reverte, também, em maior confiança do entrevistado para expor as suas ideias e pensamentos, na medida em que percebe um ambiente receptivo para a expressão com liberdade e autonomia. Em outras seções estes mesmos temas foram retomados, porém em um recorte mais preciso e objetivo.

Quando cada entrevistado foi questionado (questão 9.a.) se “já participou de algum conselho consultivo ou deliberativo de Belo Horizonte? Como ouvinte, membro ou de outra forma?”, apenas um entrevistado do setor técnico afirmou não ter participado. Quanto aos demais, destaca-se na consolidação das respostas a participação nos seguintes conselhos: COMPUR-BH, COMAM-BH, CDPCM-BH, CODEMA-NOVA LIMA, CONEDRU-MG, COPAM-MG, FUNDEB, CONEP, Conselho Metropolitano da RMBH, Conselho Municipal de Habitação-BH, Conselho de Transporte, além de conselhos de autarquias e entidades profissionais e empresariais.

Quanto às perguntas se (questão 10.b.) “já participou de algum processo participativo relacionado ao planejamento urbano municipal de Belo Horizonte? Qual e o que achou desta participação?”, apenas um entrevistado do setor técnico afirmou não ter participado. Entre os demais entrevistados, nove confirmaram a participação na IV CMPU e oito tiveram a oportunidade de participar em mais de uma Conferência de Política Urbana em Belo Horizonte. Todos os entrevistados estiveram presentes à *Virada Criativa*. Reproduzimos abaixo algumas respostas:

Eu participei de todas as Conferências. Quando eu fui capacitada para o Plano Diretor Participativo - PDP pelo Ministério das Cidades, em seguida tivemos a II CMPU. Pensamos da melhor forma possível a "cidade que queremos".

Em seguida, por volta de 2001, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU realizou uma oficina de capacitação sobre planejamento urbano no Rio de Janeiro. Aí, quando eu compartilhei com as pessoas que a conquista mais importante daquela Conferência havia sido a criação da guarda municipal, eu morri de decepção. Como é que pode? Eu desço no barro, eu vejo as pessoas morrendo na chuva, nós não temos saneamento... e a decisão mais importante foi a criação da guarda municipal?

Nós não sabíamos o que era planejar a cidade naquela época. Planejar a cidade para a gente era da "avenida do Contorno pra dentro". A gente mesmo não conseguia se enxergar na cidade. A gente não se incluía na cidade para pensar planejamento. Eu adoeci na época, aí eu me senti usada. Pois o Poder Público passou o que ele queria. (ENTREVISTADO 10, SETOR POPULAR, 2020).

A resposta acima reflete com nitidez o processo gradual de inclusão, engajamento e capacitação da população no processo participativo, desde a redemocratização do país. Especialmente para os representantes do setor popular, que historicamente têm sido aliçados dos processos de planejamento urbano. E que a capacidade democratizante e participativa é um processo em construção. Os pesquisadores Fung e Wright (2003), inclusive, ressaltaram o valor democrático dos processos

participativos, na medida em que promovem a ampliação dos espaços democráticos nas ações e políticas públicas, bem como subsidiam uma espécie de cultura e sabedoria participativa, fundamental para a promoção da qualidade de vida.

Dando continuidade, destacamos a consideração do entrevistado 01, representante do Poder Público à época, oferecendo um panorama ampliado do processo participativo no planejamento urbano municipal. O entrevistado critica o aspecto do potencial, bastante reduzido, de autoridade e poder dos processos participativos, com ênfase na dificuldade de resultarem em ações e políticas urbanas efetivas.

Pois o arranjo institucional não apresenta qualquer linearidade, na medida em que o resultado da participação no âmbito do Poder Executivo ainda demandará uma tramitação integral pela Casa Legislativa, que também conta com os seus requisitos de participação, bem como autonomia legislativa:

[...] Acho que existe uma disfuncionalidade no processo participativo no Brasil, porque o Brasil é o único país de organização federativa cujos municípios têm poder legislativo. Outros países com organização federativa, como EUA, Alemanha, nestes países federativos não existe poder legislativo municipal. Então, a instância de participação são os conselhos locais. Eles atuam no âmbito da municipalidade, auxiliando a administração local.

O que acontece na prática é que nós temos as câmaras municipais, compostas por representantes eleitos. Elas deveriam abrigar muito mais esta visão da população em relação aos temas da cidade, em comparação a todos os conselhos/colegiados. Existem nas câmaras as comissões especializadas. Quer dizer, já existe uma estrutura representativa que dá conta e alcança estes temas municipais. O que acontece na prática é que a participação nos colegiados no âmbito do Poder Executivo, muitas vezes, é apresentada como participação direta, mas ela não é participação direta. Ela é uma outra modalidade de participação. Pois as pessoas são eleitas com 8 votos, com 12 votos, com 30 votos. As duas únicas possibilidades de participação direta, conforme a nossa Constituição, é por plebiscito ou referendo. Aí a população é toda chamada a participar, de uma maneira formal. Todas as outras por conselhos, comitês são representativas.

Deveríamos reconhecer que existe uma instância cara, complexa de representação, que é a Câmara Municipal. Estes temas deveriam estar mais concentrados aí. A dinâmica de interação entre o Legislativo e o Executivo deveria ser mais intensificada, especialmente em relação aos temas urbanísticos.

Veja o exemplo da IV CPMU: a Câmara não participa e quando o PL chega no legislativo, não existe um reconhecimento do processo anterior. Os participantes da Conferência entendem que as propostas/projeto não poderiam ser modificadas. E os vereadores, que foram devidamente eleitos, não querem ter a possibilidade de alterar tolhida por pessoas que foram eleitas com 30 votos, 20 votos.

Esta redundância das estruturas de participação, ou seja, o fato de estarem replicadas no Executivo e Legislativo faz com que os processos nunca cheguem ao final. E que a maior parte dos projetos que são elaborados pelo Executivo acabam se perdendo neste processo.

Quando você tem um plano que depende de uma participação, ele não deveria chegar à Câmara como um Projeto de Lei. Deveria ocorrer alguma alteração na lei orgânica do município e no regimento do legislativo que permitisse um diálogo permanente em relação a estes planos, diretamente com a Câmara. Aí o Executivo, que conta com os técnicos e aparato administrativo voltado para o desenvolvimento destes projetos, que no primeiro dia já apresentasse os diagnósticos, os estudos, já demonstrando para os vereadores, que são de fato os representantes da população, as propostas, iniciando diretamente este diálogo com o legislativo. A casa do povo. Com uma abertura para a população interagir.

Pois atualmente desperdiçamos muito trabalho técnico e recursos públicos, elaborando projetos que são pactuados por um grupo de pessoas que não detêm a representatividade necessária para deliberar em nome da população. Em seguida estes projetos são "empurrados" para o legislativo, quase como uma imposição do governo com estes agentes que, por melhores que sejam, não têm condição de legitimar / validar a aprovação de um Plano Diretor ou de um projeto urbano específico que dependa da aprovação da Câmara.

Deveríamos realizar uma junção da participação popular voluntária com a deliberação efetiva do plano. Se houvesse uma metodologia de desenvolvimento que partisse do legislativo, da comissão competente, isso não desperdiçaria o esforço. Dar o protagonismo para a Câmara. Para a Câmara se conectar também com a população, exercendo uma representação qualificada, informada pela interação com a população. Isto mudaria completamente a dinâmica de aprovação dos planos.

Pois minha experiência pessoal demonstra que as ideias e os projetos são sistematicamente jogados na lata de lixo. Eles não detêm um procedimento e validação suficiente para que cheguem ao final.

Tem uma dinâmica, esta construção de um projeto da cidade, isto não se dá no nosso sistema por uma mera proposição do executivo. Sugiro que isso ocorra de uma maneira conjunta, evitando-se esta lógica que coloca como adversários as entidades/lideranças e os vereadores. Eles não são adversários. Eles podem estar todos no mesmo barco. (ENTREVISTADO 01, PODER PÚBLICO, 2020).

O entrevistado oriundo do poder público municipal oferece uma leitura crítica do processo participativo e sua respectiva efetividade, destacando tanto aspectos de legitimidade em relação aos delegados eleitos nas conferências municipais, como em relação ao descompasso do processo participativo enfrentado na etapa da conferência e na tramitação legislativa. O entrevistado destaca uma dimensão específica no arranjo institucional da experiência participativa no planejamento urbano municipal: a tramitação independente nas casas Executiva e Legislativa Municipal,

cada qual com os seus agentes, ordenamentos e regulações distintas. Este aspecto reacende a afirmação de Avritzer (2008), ao analisar o processo participativo nos planos diretores municipais, destacando um nível reduzido na capacidade democratizante e efetividade, ao definir como desenho institucional de ratificação.

Já o entrevistado 09, do setor popular, destaca as dificuldades de acesso e participação dos grupos menos favorecidos economicamente. Ressalta, ainda, que quando existe determinação da administração pública para a promoção do processo participativo, as condições podem favorecer a inclusão dos grupos menos favorecidos. Por último, destaca as limitações do planejamento tecnocrático.

[...] O processo participativo, dos movimentos dentro da política pública, é super importante pois você precisa ouvir quem está vivenciando, na ponta. Porque eles é que vão relatar a situação real.

Na época dos movimentos participativos dentro dos órgãos públicos, durante o governo Lula, ele chamava para os conselhos, dava voz aos conselhos. Dentro do Ministério das Cidades surgiram muitas propostas interessantes e ótimas, discutindo diretamente com a população. Foi super importante. E teria que valer para todos os governos.

Você não pode governar para o povo estando dentro de uma sala. Você tem que ir, ouvir, ver a realidade. Tem que ver a realidade do que esta população está querendo e reivindicando. Saber por que a população está reivindicando.

Os pontos negativos: antes do governo Lula era muito difícil a mobilidade, ter acesso aos lugares. Queremos participar, temos vontade, conseguimos mobilizar, mas havia dificuldade muito grande de acesso. Em Brasília nos dormimos na rua, de baixo de viadutos, tudo muito difícil. E muitos governos ainda não possibilitam o acesso para os movimentos. Acho que é uma estratégia para dificultar, pois não têm interesse em discutir com os movimentos. Quando há interesse, eles facilitam o acesso. Como no Governo do Estado de MG, atualmente nem atendem a gente. Não há interesse, pois quando tem interesse eles facilitam. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

Já na questão 11.c. seguinte, a investigação avança para um aprofundamento no histórico participativo relacionado ao planejamento urbano em BH, questionando, especificamente, em relação à participação em alguma Conferência Municipal de Política Urbana em BH, conforme o anunciado: “Você já participou de alguma Conferência Municipal de Política Urbana em BH? Qual? O que achou desta participação?” É fato que na questão anterior alguns entrevistados já haviam discorrido especificamente em relação à Conferência, mas esta questão ofereceu a oportunidade de explorar um pouco mais as percepções neste particular.

Especificamente em relação à participação em alguma Conferência Municipal de Política Urbana em Belo Horizonte, onze entrevistados afirmaram já ter participado. Dos dois entrevistados que não participaram, um deles afirmou ter acompanhado a Conferência pela mídia e imprensa. Já sobre o que o entrevistado achou desta participação, temos visões de experiências unitárias e abordagens evolutivas em relação à participação em um maior número de conferências.

4a CMPU de 2014. A gente foi bem estruturado, achou que tivesse uma participação mais eficiente na construção. Mas ainda falta maturidade para trabalhar com processo participativo. É um assunto muito complexo e ainda não conseguimos delimitar as áreas onde possa haver participação e as áreas onde isso não é possível.

Pela complexidade do assunto, acaba que é uma participação quase de conhecimento. A gente foi se inteirar do que estava sendo proposto para a cidade. E não construir em conjunto. Mais para absorver o conteúdo do que propriamente participar.

Falta maturidade do processo como um todo. Para ser de verdade, deveria delimitar previamente as áreas onde possam ocorrer interferências. Até onde podemos ir. É claro que não poderemos definir todas as regras. Tem questões que são estruturantes, que norteiam. Ou premissas/indicadores. Por exemplo, temos que ter X% de área verde. Aí poderíamos fazer coletivamente.

Todo mundo entrou querendo resultado, mas a chance de interferir foi muito pequena. A coisa já estava engessada. O volume de informações era enorme. Uma mudança significativa. Tivemos mais um momento de conhecer as propostas. (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

Extraímos desta resposta do entrevistado do setor técnico uma percepção de atuação limitada em relação aos aspectos de tomada de decisão, bem como de construção coletiva de propostas, interação entre os presentes ou mesmo de construção de consensos. Também destaca a densidade dos assuntos abordados durante a Conferência, possivelmente pelo processo se orientar muito mais por diretrizes e políticas amplas, em detrimento de questões locais mais facilmente perceptíveis e que poderiam contribuir para o engajamento social.

Já o entrevistado 02, um dos organizadores da dinâmica *Virada Criativa*, tendo participado de todas as conferências, ofereceu uma leitura evolutiva do processo. No caso, o entrevistado indica o processo regressivo naquilo que trata do Orçamento Participativo. Mas do ponto de vista do engajamento dos setores da sociedade civil, parece indicar um amadurecimento dos movimentos organizados, no sentido de reivindicação e luta pelo fortalecimento das pautas de moradia, por exemplo.

O processo participativo foi piorando com o tempo. Me lembro que na I CMPU existia um entusiasmo maior. Existiam os documentos que foram previamente elaborados para embasar a conferência. Muita gente da área de planejamento urbano, principalmente da geografia, trabalhando com o processo. Tinha muita esperança no orçamento participativo.

A evolução foi de que era necessário participar no processo de tomada de decisão no planejamento urbano. Acho que isso ficou claro para os movimentos, principalmente para os movimentos sociais. Já a "involução" foi uma contaminação do processo pelos grupos empresariais, mercado imobiliário de uma forma geral. Ele interferiu negativamente no processo, principalmente nesta última conferência (IV CMPU). E o Estado foi refém desta luta travada entre a sociedade civil e o mercado. A impressão é que o Estado estava delegado para fazer valer uma determinada referência de modelo de cidade.

Na IV CMPU o maior embate era discutir a operação urbana Nova BH²⁸, pois não foi discutida na III CMPU. Depois a PBH enviou para a Câmara (III CMPU) alguns projetos que não foram discutidos na conferência.

Os movimentos organizados, depois da conferência, souberam valorizar aquilo que era "ganho". Por exemplo, o aspecto do financiamento da cidade. Mas as pessoas viram que eles têm que ir para a frente e reivindicar. E hoje, principalmente, os movimentos de moradia, pois mesmo na época do *boom* econômico, o déficit habitacional não saiu do lugar. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADOR, 2020).

O representante do setor empresarial oferece uma leitura crítica do processo participativo para o planejamento urbano municipal, inclusive destacando a fragilidade do processo participativo nas Conferências. Ele coloca em discussão a aparência democrática e participativa propalada nas Conferências, que parece encobrir um sistema pré-formatado e pré-definido das políticas urbanas mais substantivas. Também critica a visão individualista e patrimonialista dos participantes de renda mais elevada, bem como a ausência de abordagem estratégica e de longo prazo.

Tenho uma opinião formada sobre o processo participativo das Conferências. É um processo pouco eficiente, pouco eficaz, acaba sendo um "faz-de-conta" de participação efetiva. O que ocorre é que a Prefeitura consegue referendar tudo aquilo que eles querem.

Embasadas na cultura da população, no desconhecimento geral das questões urbanas e daquilo que aflige a população. A população acaba ficando muito afeita à demanda absoluta de habitação, esgoto, canalização. Podemos chamar de demanda básica. Não se trata de estratégico, de sinais estratégicos para a gestão urbana. Tudo isso está embasado na cultura da população, quase sempre, com uma

²⁸ O processo teve início na III CMPU, posteriormente incorporada à Lei nº 9.959/10. Em 2013 o projeto da Operação Urbana Nova BH foi anunciado pela PBH. Em 2014 a Prefeitura divulga um novo nome: OUC ACLO (Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos + Leste-Oeste).

postura que espera do poder público uma abordagem paternalista. E da política, que acaba utilizando de mecanismos populistas para conduzir o processo no sentido que interessa.

São muito frágeis os processos participativos do tipo Conferência, pois não nasce nas comunidades e sim no poder executivo, de cumprir a legislação e alcançar as metas ideológicas e partidárias. Democracia fragilizada. Tudo isso está embasado na questão cultural e de educação da população. As organizações que existem acabam sendo de fundo ideológico partidário. Nas comunidades mais abastadas, o lema continua sendo "o meu quintal" e não o pensamento urbano estratégico de longo prazo. É um patamar muito baixo ainda do ponto de vista dos anseios. Hoje eu tenho muita descrença de todo este processo social organizado para a participação no debate do plano diretor. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

O entrevistado 06, membro do setor popular, enfatizou algumas dificuldades e desafios relativos à IV CMPU. Destacou estratégias para ampliar a participação popular, inclusive incrementando a participação por meio do setor técnico. Interessante observar que o entrevistado reconhece alterações no conteúdo das propostas aprovadas na Conferência, quando da redação do projeto de lei pelo próprio Executivo Municipal, sem, contudo, desqualificar a experiência participativa.

Sim, na 4a CMPU nós tivemos muita dificuldade em relação à participação de pessoas que não estavam vinculadas a algum movimento. Pressões violentas, até com ônibus e lanche contratados. Mas nós conseguimos colocar nos setores técnico e popular pessoas que tiveram condições de discutir o PD da cidade. Como esta experiência nos ganhamos o reconhecimento de vários setores, até mesmo da prefeitura, pelas pessoas terem conhecimento e conseguirem contrapor à própria situação que estava sendo proposta. Por exemplo a Operação Urbana ACLO. De uma forma bastante interessante, conseguimos atingir os objetivos, em parte.

Custamos a aprovar o PD, com muita dificuldade, mobilização. O então candidato Kalil concordou em apoiar a aprovação do PD, caso eleito. As associações estiveram com ele e nós entregamos um documento com as nossas reivindicações, dentre eles o PD. Temos outras pautas como a salvaguarda da Mata do Planalto, Jardim América, Mosteiro e Baleia, Parque das Mangabeiras, algumas áreas que ainda resistem por conta do interesse da população. Evitar que BH sofra mais no futuro.

Desde a fase de chamada para Conferência, pessoas estavam sendo escaladas para levar algum interesse particular para dentro da Conferência. Ou seja, usar de instrumentos que impediriam a participação coletiva, popular e democrática. Neste aspecto, corremos toda a cidade. Com muita ajuda do Ministério Público, tivemos um amparo. Exigindo da PBH o cumprimento do Estatuto da Cidade.

Achamos que o trabalho não está 100%. Tem deficiências. Inclusive ficamos muito surpresos, pois saímos da Conferência com a Mata do Planalto 100% protegida e na mudança, dentro da própria Prefeitura, houve uma redação que isso não ficou concretizado.

E que o Kalil cumpra as suas promessas. Dentro da Câmara tivemos uma mudança de legislatura. Tivemos uma grande mudança de representantes na Câmara. Mas conseguimos, logicamente com a intervenção do novo executivo, aprovar o PD. (ENTREVISTADO 06, SETOR POPULAR, 2020).

Em relação à questão 12.d. foi solicitado à cada entrevistado “[...] a opinião sobre os processos participativos para o planejamento da cidade, em geral”. Seguem alguns trechos das respostas em destaque. O entrevistado 04 pontua a relevância do desenho institucional, dos instrumentos de monitoramento e das repercussões nos resultados:

Os próprios organizadores não desenham o resultado que eles esperam. Acho que temos que ter indicadores e resultados bem definidos. [...] (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

E o entrevistado 06 destaca a necessidade de se promover a capacidade de protagonismo cidadão. Esta abordagem suscita o aspecto da pedagogia democrática, uma espécie de formação continuada em processo participativos, como forma de ampliar os espaços, a influência e a autoridade e poder por meio da participação cidadã.

O grande problema é que não existe na cidade o fomento para que o cidadão entenda / tenha a consciência que ele pode ser um protagonista das políticas públicas ou mesmo na fiscalização. A cobrança na execução. As pessoas acham que é só eleger. [...] (ENTREVISTADO 06, SETOR POPULAR, 2020).

Nas perguntas seguintes, ainda na primeira seção, são explorados os temas mais relevantes relativos aos processos participativos em que os entrevistados estiveram envolvidos. E os temas mais relevantes que os processos participativos deveriam abordar. Em relação ao primeiro tópico, temos na questão 13.e.: “Quais os temas mais relevantes abordados nos processos participativos em que você esteve envolvido?”. Foram pontuadas as questões da moradia, infraestrutura, instrumentos da política urbana, meio ambiente, ocupações, desenvolvimento econômico, mobilidade e transporte público.

O entrevistado envolvido na organização da Virada ressaltou aspectos evolutivos no conteúdo discutido no decorrer das quatro conferências, no período de 1996 a 2014.

Na I e na II CMPU havia muito esta discussão da infraestrutura instalada e subutilizada. Isso acabou gerando uma confusão. Pois nisso surgiu o Buritis, por exemplo. Foi um efeito negativo não calculado na proposta de utilização de um instrumento que é interessante.

Outros fatores deveriam ter sido considerados na hora de fazer este tipo de proposta. Da III CMPU para cá uma discussão muito interessante, nasceu muito tímida, foi a questão da função social da propriedade. Pois mesmo após a CF/88, ninguém tinha muita coragem de mexer. Na III CMPU houve uma timidez do executivo na hora de propor as mudanças, embora fosse um cenário ideal para discutir. Por exemplo, ninguém atacou de frente a questão do financiamento da infraestrutura. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADOR, 2020).

Já em relação aos “temas mais relevantes que os processos participativos deveriam abordar?”, na questão 14.f, temos: mobilidade, infraestrutura, saneamento, moradia, meio ambiente, tecnologia e qualificação de mão de obra, adensamento, orçamento participativo, urbanização de vilas, ocupação urbana irregular, econômico. O representante do setor público comenta sobre a questão da escala do cidadão:

Temática: tem uma questão que é a escala. Se você quer que as pessoas participem, eles têm que entender. Para participar de fato, tem que haver uma transição de escala. Conseguir visualizar a escala do cidadão. A pessoa quando tem a oportunidade de discutir questões na sua escala, que alteram o cotidiano, como reformas de praças, equipamentos públicos, OP, isto nem precisaria de envolvimento do legislativo. Não é uma questão de tema, pois os temas da cidade são muito imbricados. Os temas têm que ser tratados na escala que as pessoas precisam entender. (ENTREVISTADO 01, PODER PÚBLICO, 2020).

O comentário anterior denota a relevância das temáticas diretamente relacionadas ao cotidiano do cidadão, que consegue identificar as fragilidades e os desafios na escala local, bem como aportar o seu conhecimento e experiência para a construção de soluções. De acordo com os pesquisadores Nabatchi e Amsler (2014), o nível local é justamente o espaço mais próximo do cotidiano do cidadão e a escala mais sensível à influência cidadã na administração pública. É também neste contexto local que se percebe um maior engajamento social, na medida em que experiências e conhecimentos dos participantes podem ser facilmente incorporados às ações e políticas.

Os entrevistados destacam alguns pontos positivos e negativos destes processos participativos, de acordo com a questão 15.g., encerrando, assim, a primeira seção do questionário. Como pontos positivos, além do próprio processo democrático de participação cidadã, temos: “conseguir um planejamento que atenda a cidade como um todo. O empoderamento pela população. Processo evolutivo.” (ENTREVISTADO 06, 2020). Os destaques negativos pontuados pelos entrevistados foram relacionados à reduzida efetividade das discussões e deliberações reverterem em resultados, em termos de ações e políticas; a influência conservadora do mercado imobiliário e

desproporcional do setor empresarial; a utilização limitada dos meios digitais para favorecer a participação. Portanto, a expectativa de que o processo participativo possa gerar resultados diretos e indiretos na política urbana de forma geral.

Colocar em prática aquilo que foi discutido! Ser prático naquilo. Não pode ficar somente na teoria. As pessoas não conseguem ver o resultado daquilo que foi debatido. Na Virada nós discutimos. E depois conseguimos colocar em prática. [...] (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

6.1.3 A orientação multidimensional

A segunda seção do questionário inaugurou a abordagem tridimensional do cubo da democracia, conforme elaborada por Fung (2006), sob o título de “quem participa: agora vamos conversar sobre a questão que envolve a definição de quem participa dos processos participativos”. O objetivo foi explorar, junto aos entrevistados, a percepção em relação a relevância de seleção e recrutamento dos participantes dos processos de planejamento urbano municipal. As quatro primeiras questões foram abertas, de forma a capturar a percepção ampla. Em seguida foi avaliado o nível de sensibilidade, através de uma matriz, referente ao grau de importância de cada segmento.

A primeira pergunta foi (questão 16.a.): “Na sua opinião, deveria existir algum tipo de seleção ou pré-requisito para a participação das pessoas nestes processos de planejamento urbano?” Mais à frente, em outra pergunta, a pesquisa explora alguns detalhes relativos ao modo ou critério de seleção, na opinião dos entrevistados.

Quatro entrevistados responderam que a participação deveria ser ampla e irrestrita. Mas apresentaram algumas considerações em relação à necessidade de capacitação e presença de um moderador para as discussões. Cinco respostas indicaram a necessidade de algum critério para garantir a expressão de todos os setores da sociedade e proteção das minorias. Tais como divisão por setores da sociedade civil e por regionais administrativas da cidade. E quatro participantes indicaram a auto seleção pela própria entidade ou organização.

A pergunta seguinte (17.b.) tinha como objetivo entender quem deveria participar, ou em outro giro, quem não poderia faltar no processo de planejamento urbano. “Na sua opinião, quem deveria participar dos processos de planejamento urbano?”. Neste item foram destacadas as lideranças e associações comunitárias, as representações no

campo popular, os movimentos e ONGs, as entidades técnicas, acadêmicas, empresariais e profissionais. Em seguida, a questão 18.c. explora a percepção dos entrevistados em relação aos critérios: “Como deveria ser o modo ou critério de seleção dos participantes?” Um dos entrevistados entende que tanto os moradores envolvidos com a comunidade e as associações de bairro quanto o cidadão comum poderiam participar, mas ressalta dois aspectos. A necessidade de capacitação prévia e a capacidade de articular com a comunidade, vejamos:

[...] Mais com a participação das pessoas que estão envolvidas na comunidade, associação de bairro. Pois percebemos que muitas pessoas foram para atender às demandas de vereadores. Percebemos que alguns vereadores levaram 20 pessoas. Todo mundo que tem interesse, mas com algum histórico participativo. Mas o cidadão comum também pode agregar muito. Não sei ao certo. O critério poderia ser o interesse. Mas tinha que ter algum histórico participativo na cidade, comunidades, bairros, não só o interesse. Não sei a resposta ainda, mas vi que mesmo com todos os critérios este processo acaba inibindo muito a pessoa que tem um interesse sozinho, não consegue articular. Tem um aspecto político que estrutura esta eleição. Uma alternativa seria uma pré-capacitação. E que tivesse algum critério para ser habilitado. [...] (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

Já outro entrevistado vislumbra a auto seleção pela entidade, acompanhada de uma eleição pública posterior: “Uma seleção da própria entidade e uma eleição pública.” (ENTREVISTADO 08, SETOR TÉCNICO, 2020). E existem aqueles que acreditam que “deveria ser amplo” (ENTREVISTADO 12, SETOR EMPRESARIAL, 2020), sem qualquer critério.

Em relação ao papel dos participantes, na questão 19.d, temos: “Na sua opinião, qual deve ser o papel dos participantes no processo participativo?”. Segundo a orientação dos entrevistados, foram ressaltados os aspectos de representatividade, no sentido de coletar as demandas reais da comunidade ou do respectivo grupo, conhecer as necessidades, bem como se capacitar previamente. Destacam-se também aspectos e habilidades comportamentais, tais como espírito coletivo, capacidade de diálogo negociação. O entrevistado 13, do setor empresarial, pontua:

[...] O ideal é um processo mais direto de democracia no projeto de gestão da cidade, subsidiado pela tecnologia existente. Precisa de uma sinalização do poder público de que ele irá escutar, tais como fóruns voriais no planejamento metropolitano. Conselhos locais serão escutados. [...] (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

A ponderação do entrevistado do setor empresarial suscita a questão da efetividade da experiência participativa, especialmente em relação aos resultados na política urbana. De acordo com Fung (2003), ao conceituar os minipúblicos, o pesquisador destaca a importância do empoderamento, como a capacidade das deliberações realmente se traduzirem em ações e políticas públicas, demonstrando as possibilidades e os desdobramentos do envolvimento cidadão.

O entrevistado do setor popular esclarece a orientação dos movimentos de luta pela moradia.

Existem critérios nos movimentos. A participação em diversas instâncias segue um critério de pontuação e incentivos, determinando ao final as famílias que serão priorizadas. A participação deve ser estimulada e ativa e o movimento está sempre atento para que a participação seja por inteiro. Caso não ocorra, se a pessoa ficar quietinha, alguém chama a atenção para esta participação ativa, falar, participar. (ENTREVISTADO 10, SETOR POPULAR, 2020).

A consideração do entrevistado do setor popular permite traçar uma evolução na organização dos movimentos sociais, bem como do processo de construção e formação democrática participativa de suas lideranças.

Interessante observar a ponderação do representante do Poder Público, ressaltando a importância da formação participativa e de ampliação dos fóruns e espaços participativos para a formação:

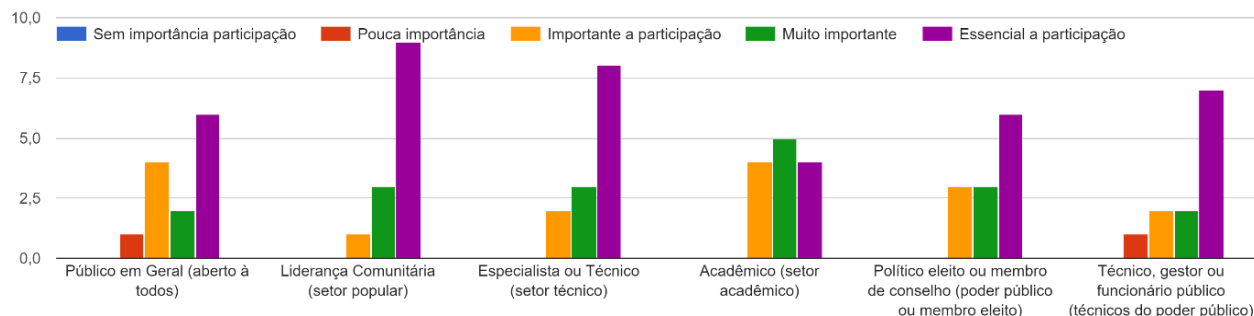
Deveria preceder das conferências uma tentativa de formação mais qualificada das pessoas que irão participar. E da importância que é este debate, tanto para o indivíduo bem como o grupo social/movimento que ele representa, bem como das consequências das deliberações neste espaço. Pois percebi um certo direcionamento orientado pelo executivo e determinadas organizações, nas conferências regionais, na tentativa de direcionar pessoas e certos movimentos para objetivos pré-estabelecidos por aqueles que estavam no comando. E uma parcela importante das pessoas totalmente desinformadas. Deveria ser realizado previamente um debate qualificado para evitar este tipo de situação.

Se houvesse conselhos democráticos, deveriam ser criados espaços de formação da sociedade para discutir / abrir um debate prévio. Debates públicos. Criar possibilidades para as pessoas participarem de forma mais consciente deste processo. Muito mais engajamento da formação. (ENTREVISTADO 11, PODER PÚBLICO, 2020).

Na última questão (20.e.) que trata da dimensão de “quem participa”, foi apresentada uma matriz para que cada entrevistado pudesse avaliar o grau de importância de cada setor da sociedade civil ou do poder público, variando de sem importância, pouca, importante, muito importante ou essencial a participação, conforme Gráfico 1. Os

destaques em termos de participação essencial foram os setores popular e técnico, além dos técnicos oriundos do Poder Público.

Gráfico 1 - Matriz de sensibilidade 'quem participa'



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dentre os comentários (questão 21), destaca-se uma análise que vislumbra o processo participativo como uma dinâmica heterogênea ao longo de todo o período:

Depende do momento da deliberação. Esta tipologia apresentada acaba induzindo a uma resposta. Deve-se considerar neste diagrama em perspectiva do momento de deliberação. Dependendo da temática ou da dimensão, um determinado público pode ser fundamental. Há de considerar camadas de densidade da deliberação. Um processo participativo não é homogêneo. Se for uma deliberação, por exemplo, de diretriz sobre um bairro, o morador é fundamental, quase que majoritário. Sendo uma questão de eixos territoriais em relação a uma região, aí um técnico tem grande importância. Como eu saberia sobre os aspectos geológicos? Eu chamaria de camadas de densidade deliberativa. Para cada um pode-se utilizar um perfil, inclusive na deliberação. A pobreza da discussão, simplificando tudo isso em uma assembleia. Sem debate. [...] (ENTREVISTADO 07, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Esta consideração anterior sugere uma aproximação com o conceito de minipúblico utilizado por Fung (2003), arranjo institucional de menor escala, capaz de contribuir para a qualidade da governança democrática e a eficiência da ação pública, dentre diversos efeitos. O entrevistado também destaca o caráter dinâmico e heterogêneo do processo participativo, podendo variar, por exemplo, conforme a escala, a especialidade temática, dentre outros aspectos.

O entrevistado do setor empresarial pondera:

Os técnicos do serviço público poderão contribuir em outros momentos, evitando-se o aporte da abordagem burocrática e documental. Os acadêmicos são importantes, mas não necessariamente uma visão prática. (ENTREVISTADO 12, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Esta consideração suscita um aspecto destacado pelos pesquisadores Warren e Gastil (2015) em relação à contribuição complementar dos minipúblicos deliberativos, capazes de promover uma espécie de curadoria, contribuindo para que os participantes construam e desenvolvam a capacidade de avaliação e tomada de decisão.

6.1.4 Percepções da *Virada Criativa*

Avançando para a seção que trata especificamente da avaliação da *Virada Criativa* por Belo Horizonte, foi aplicada a mesma estratégia de aproximação temática, a partir do seguinte enunciado: “Vamos falar da *Virada Criativa*: a dinâmica denominada *Virada Criativa* foi realizada no final de 2015. Para ajudar a lembrar, aqui você pode visualizar algumas imagens fotográficas do evento.”

Inicialmente utilizando-se questões mais amplas e abertas, de forma que ao longo do questionário os entrevistados tivessem a oportunidade de refletir e reconsiderar alguns aspectos da participação, confrontando com abordagens e questões mais específicas.

Na questão 22.a. os entrevistados foram provocados a refletir sobre a motivação para participar da dinâmica da *Virada*, no final de 2015. “*Virada Criativa*: O que te estimulou a participar desta dinâmica?” Seguem alguns trechos que explicitam o estímulo relatado:

[...] Foi possível, nesta dinâmica, bem interessante, a tradução do desejo da população e das nossas interferências, como que ficariam dentro da cidade. Foi isso que despertou o meu interesse. (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

Tentar construir uma nova estratégia de planejamento. Pensando em empoderar a sociedade civil com outros instrumentos que não fossem aqueles extremamente técnicos. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADORES, 2020).

[...] Dar voz às pessoas em relação a cidade que moram, a cidade que desejam. Foi uma expectativa que foi cumprida. Quando eu cheguei lá eu percebi que tinha todo o perfil de público. Estava bem nítida esta diversidade entre os participantes. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

Ineditismo e o viés inovador. Eu já conhecia a metodologia *Charrette System*. (ENTREVISTADO 07, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

O processo colaborativo de co-criação. O próprio processo. Era uma proposta que me pareceu mais aberta que o processo participativo da

prefeitura. E mais inovadora. Este tipo de iniciativa acaba aproximando mais a população daquilo que é efetivamente um processo colaborativo de co-criação. E não tinha um caráter governamental. Isto também me atrai muito. Alguma coisa da sociedade. Deveria ocorrer com mais frequência. (ENTREVISTADO 03, SETOR TÉCNICO, 2020).

[...] Portanto, eu percebi a *Virada* Criativa como uma ferramenta de mobilização de comunidades que podem estar sem espaço, serem estimuladas a pensar o espaço público. Então, a expectativa era essa e senti como um espaço de estimular a participação popular, social em torno do tema cidade. Se fosse possível uma *Virada* em cada bairro, você criaria um movimento a favor da cidade. [...] (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Inclusive Fung (2003), ao traçar as visões iniciais em relação ao conceito do minipúblico, destacou a capacidade deste formato se traduzir em instância “Colaborativa para a Solução de Problemas”, conjugando a visão técnica com o conhecimento local, ressaltando uma abordagem integrada à realidade local, conectando os agentes e demais instâncias.

Na questão 23.b. os entrevistados foram convidados a realizar um exercício de memória, tentando se recordar de qual teria sido a expectativa ou o receio antes de participar da *Virada*. “Qual era a sua expectativa (ou receio) antes de participar?” Havia um certo receio em razão do ineditismo da dinâmica em Belo Horizonte. Outras preocupações em relação à diversidade do grupo, conforme o relato: “Foi uma expectativa superada. O receio seria de encontrar apenas um grupo específico de pessoas, que não fosse um grupo representativo. Que já aconteceu em muitos eventos em que eu já estive.” (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020). É interessante destacar a resposta da representante do setor técnico:

O receio era a frustração, pois como técnica e planejadora eu sabia que em uma “*virada*” de uma noite não sairia nenhum projeto.

Faltou alguma orientação ou um texto para as pessoas entenderem o que seria uma *virada*: uma catarse, um estimulante, que tenta aglutinar ideias, pensamentos e percepções, mas não tem uma obrigação de se transformar em um projeto.

Eu percebi que as pessoas estavam com receio. Algumas queriam até direcionar para um conjunto de propostas. Eu queria mais observar, pois eu preferi escutar o leigo. É um conjunto de percepções. É um processo de escuta, de sensibilizar para olhar o território. E de desejos, sem compromisso de ter uma proposta “física”. De uma forma lúdica. Esta forma lúdica é o ponto chave. (ENTREVISTADO 08, SETOR TÉCNICO, 2020).

Já o representante do Executivo Municipal externou algum receio em relação às críticas que a dinâmica poderia suscitar nas propostas e políticas públicas, conforme relatado:

Eu fui sem saber o que seria. Não tinha muitas expectativas.

Por estar no Poder Público, você sempre fica receoso de ser uma coisa crítica ao que está sendo feito. Isso é muito comum nos ambientes acadêmicos, onde a crítica impera. Então é esse o receio, de uma crítica pouco construtiva.

Mas esta expectativa não foi concretizada. A proposta foi de contribuir, de fazer a cidade melhor de fato. (ENTREVISTADO 01, PODER PÚBLICO, 2020).

Em relação aos aspectos mais marcantes durante a *Virada*, tanto positivos como negativos (QUADRO 16), os entrevistados relataram o seguinte na questão 24.c., (ver Quadro 16). “Relate aquilo que mais lhe marcou durante a *Virada* Criativa, tanto aspectos gerais como pontos positivos e negativos. Cite pelo menos 3 aspectos positivos e 3 aspectos negativos.”

Quadro 16 - Aspectos mais marcantes durante a *Virada*

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Participação de diversos setores	Obrigação de oferecer propostas
Diversidade dos participantes	Críticas às propostas
Convergência entre as propostas	Escolha do horário e intensidade da Virada
Participação das crianças	O tempo foi exíguo
Engajamento e proatividade das pessoas	A participação dos setores e da população poderia ser ampliada
Esforço para transformar a cidade	Falta de continuidade após realização da Virada
Mediação	A Prefeitura não aproveitou nada do que foi produzido
Ambiente de contribuição e trocas	Expectativa de sair com propostas prontas
Linguagem gráfica / desenhos	Poderia evoluir para uma semana e participação digital
A linguagem gráfica quebrou barreiras	Dificuldade inicial de se integrar à dinâmica
O processo criativo	Receio de frustração em relação à descontinuidade da experiência
Liberdade para elaborar propostas	
A linguagem gráfica quebrou barreiras	
Não ser uma dinâmica oficial do Poder Público	
Discutir problemas sociais sem brigas e disputas, em um ambiente amigável	
Sem bandeira ideológica	
Técnicos escutando a população	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Buscando um enquadramento naquilo que Fung (2003) define como minipúblico, inter-relacionando os aspectos positivos e negativos ressaltados pelos entrevistados aos efeitos e consequências do desenho institucional no processo participativo da *Virada Criativa*, os aspectos relacionados às características da participação e deliberação se

destacam positivamente, já que a linguagem gráfica parece ter favorecido, sobremaneira, a expressão dos desejos, demandas, visões e experiências. Esta linguagem promoveu um ambiente fecundo para a interação entre os participantes e os diferentes setores, favorecidos pela mediação, porém sem interferência no processo criativo e na autonomia popular.

Foi o processo de "ideação" livre, uma visão de futuro quase lúdica. Você podia expressar através de um desenho. A linguagem e a força de uma ideia.

Você captar a essência da alma de uma visão transformadora e materializá-la, né, com um projeto. Isso é muito rico, pois na hora em que uma pessoa produz alguma coisa que você acha bacana, você se identifica, soma forças, se une, cria uma amalgama.

Eu me lembro que a energia foi muito positiva. Isso é muito raro, é um avesso dos processos deliberativos. [...] (ENTREVISTADO 07, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Por outro lado, o tempo exíguo da dinâmica e a escolha do período noturno para o encontro foram pontuados como dificultadores neste processo. Assim como a ausência de compromisso previamente apresentado para a continuidade e desdobramento do processo colaborativo e participativo. Portanto a efetividade, em termos de efeitos políticos e aspectos finalísticos na política urbana, bem como os instrumentos de monitoramento, foram negligenciados nesta experiência. Apresenta-se a seguir, (QUADRO 17) um esforço para enquadramento da experiência da *Virada* nas variáveis do minipúblico.

Quadro 17 - Consequências do desenho institucional na *Virada Criativa*

Visões e tipos de minipúblicos	Tipos de minipúblicos: (ii) Colaborativas para a Solução de Problemas	Seleção e recrutamento de participantes	O assunto e o escopo da deliberação	O modo deliberativo	Frequência e os recursos	A motivação	O Empoderamento	O Monitoramento
Característica da Participação e Deliberação		B	B	R	I	O	O	I
Informações necessárias e transformação individual		R	R	R	I	B	B	I
Controle Social, Transparência e Justiça		I	I	N/A	N/A		I	I
Efeitos políticos			R	I		R	R	

Fatores
I = insuficiente
R = regular
B = bom
O = ótimo
N/A = não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Fung (2003).

Considerando-se que a *Virada* ocorreu no ano de 2015, foi solicitado aos entrevistados um balanço da experiência em perspectiva, expressa na questão 25.d. “Passados 4 anos da Virada Criativa, fazendo um balanço geral, qual a sua avaliação sobre esta dinâmica/processo?”

As respostas variaram, praticamente todas, na percepção positiva da experiência, porém ressaltando que o processo participativo demanda continuidade. Tanto uma continuidade em termos de monitoramento, desdobramentos e efetividade, como até mesmo em termos de comunicação, mantendo o grupo informando dos desdobramentos daquele investimento. Enquanto o aspecto de independência institucional em relação ao Poder Público foi avaliado como positivo para incrementar a autonomia dos participantes, por outro suscita dúvidas e inconsistências em relação à continuidade das ações e efetividade das propostas.

Achei que tivesse parado "no papel". Seriam os desejos, os sonhos. Pensei, acabou! Achei que não teria mais nenhum encaminhamento... vai ter algum encaminhamento?

Na época eu tinha uma expectativa muito grande. Eu achei que isso daria certo. Na época da entrega do projeto para o Prefeito, parecia que ele iria abraçar.

Eu acho que deveríamos cobrar do prefeito, dos empresários que tinham abraçado este projeto. Deveríamos ter realizado maior pressão para ter um encaminhamento.

Depois desse dia da entrega, não fiquei sabendo de mais nada. Deveria ter pelo menos reunido as pessoas desse projeto. Tem até ONGs internacionais que poderiam estar apoiando.

Até na política privada, quem sabe se houvesse maior pressão. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

Já na visão do entrevistado do setor empresarial, existe a necessidade de algum tipo de regulamentação para que uma dinâmica da sociedade civil possa repercutir e influenciar, de forma mais consistente, a política urbana.

A *Virada* é uma ferramenta boa de provocação, criação de movimento e envolvimento, mas não tem conexão com o mundo prático e político. O prefeito deve ter engavetado o produto. Se aquilo fosse uma prática consolidada ou uma ferramenta estimulada seria diferente.

Teria que ser uma prática estimulada para definição de políticas. A comunidade realizar o convencimento de que aquilo é uma metodologia viável.

Eu detesto ferramentas oficiais de poder público. É mais uma aceitação e aprovação da sistemática, mas ela deve ser autônoma. E aí o Poder Público teria que aprovar uma legislação reconhecendo o

processo como o construtor de políticas locais e regionais. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

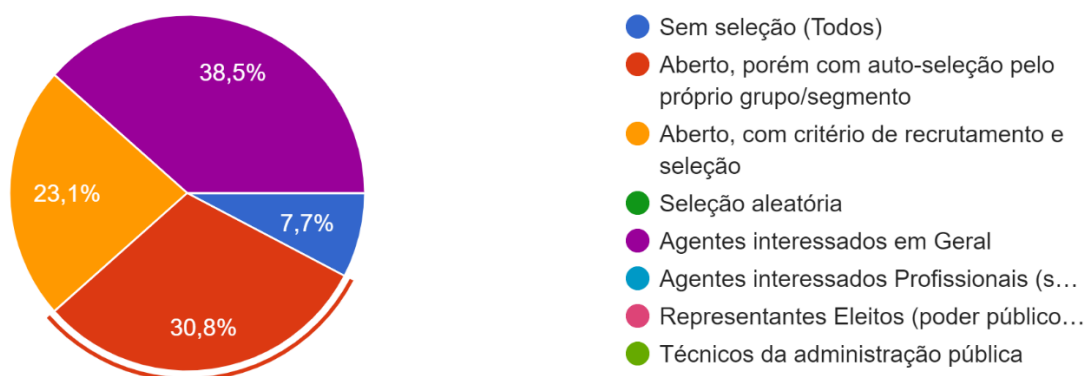
Para encerrar esta seção, a questão 26.e. teve como objetivo explorar a percepção dos entrevistados em relação ao critério de seleção na *Virada*. “Considerando os participantes da *Virada*, indique nesta régua a sua percepção em relação ao critério de seleção dos participantes.” Foi apresentada uma matriz de sensibilidade em relação aos agentes mais relevantes. A orientação em relação ao minipúblico se destacou nestas respostas (QUADRO 18).

Quadro 18 - Quem participa

Dimensão	Tipo	Mecanismo
Seleção dos Participantes (quem participa)	Poder Público	Especialistas Administradores
		Representantes Eleitos
	Minipúblico	Agentes interessados Profissionais
		Agentes interessados em Geral
		Seleção aleatória
		Aberto, com recrutamento e seleção
		Aberto, com auto-seleção
Público (macro-público)	Esfera pública difusa (todos)	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Os destaques foram para os agentes interessados em geral, para a auto seleção pelo próprio grupo e por algum critério de recrutamento e seleção (FIGURA 33). Portanto, uma percepção de que a *Virada* adotou algum critério para a seleção dos participantes.

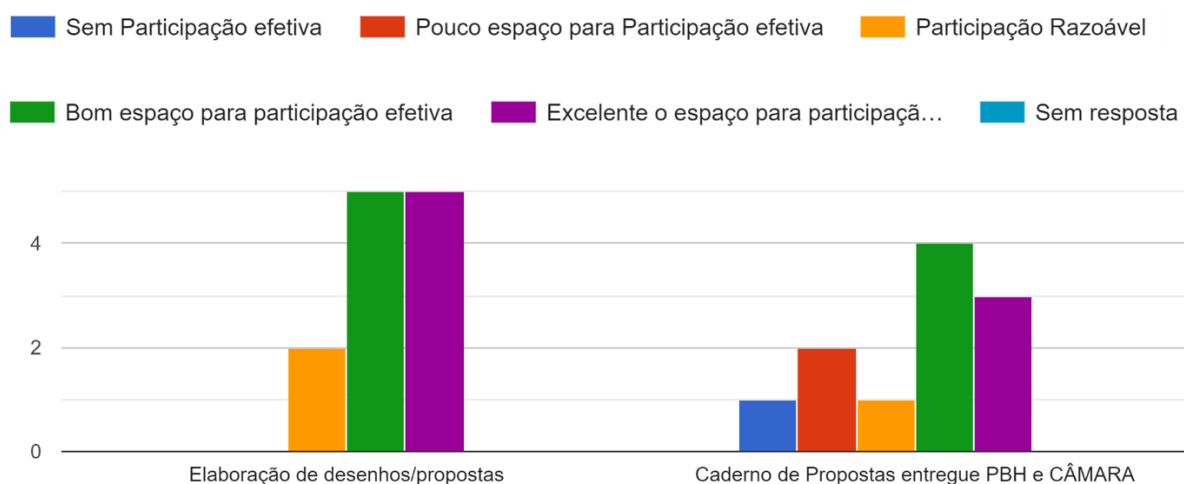
Figura 33 - Critérios de seleção de participantes na *Virada*.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Avançando para a seção seguinte, denominada “espaço participativo”, cujo objetivo é estabelecer uma conexão entre o eixo da comunicação e o processo decisório, a pesquisa apresentou a questão 27.a. aos entrevistados:

“Como você descreveria o espaço para as pessoas participarem do evento/processo, em termos de capacidade de participação, capacidade de alterar, construir e definir as propostas? Justifique de forma sintética a sua resposta, dividido pelas etapas da *Virada*, a saber: a etapa da dinâmica participativa de criação das propostas e a etapa de elaboração e consolidação do caderno de propostas.”

A etapa de elaboração dos desenhos e propostas foi avaliada de forma positiva, já que a maior parte das respostas se situa no campo entre bom e excelente espaço para participação efetiva. Já a etapa seguinte, de consolidação do caderno de propostas, foi considerada com um nível mais reduzido de participação. Neste específico é relevante destacar que a decisão de realizar a etapa de consolidação do caderno de propostas durante a madrugada, de forma que o produto pudesse ser entregue no dia seguinte para as autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, certamente foram determinantes para um nível mais reduzido de participação (FIGURA 34).

Figura 34 - Avaliação do espaço participativo na *Virada*.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Já a questão 28.b foi: “Como você descreveria a interação entre os participantes, em geral? E entre os diversos setores? (público, empresarial, popular, técnico).” A interação entre os participantes foi considerada satisfatória e positiva entre os entrevistados.

O pessoal não está acostumado a desenhar. A linguagem oral é mais tranquila. Mas a linguagem gráfica é muito mais rápida para expressar o desejo. Às vezes a escrita e a oralidade acabam censurando um pouco. Se tivesse mais tempo, poderíamos ampliar. De madrugada...

A interação foi muito boa. Sem censura. Gostei muito. Eu acho que a metodologia de abordagem dos temas, com a questão do entusiasmo, da energia, isso traz uma consequência importante para o projeto. Se a comunicação é mais horizontal, isso flui. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADORES, 2020).

A interação entre os setores também foi considerada positiva entre os entrevistados, favorecida pela mediação.

Foi aquela mistura. Eu cheguei, tinha a mesma mesa um empresário e um morador de ocupação. Todos em torno de um objetivo, cada um com o seu histórico, mas no momento de rabiscar estava todo mundo igual.

Na época eu fiquei bem admirado, pois algo que surgiu e forma espontânea. Os grupos normalmente ficam segregados, mas isso não aconteceu, acho que por conta da mediação, que contribuiu. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

A observação da entrevistada do setor popular destacou as possibilidades de interação da linguagem gráfica associada à apresentação verbal do desenho.

Foi bacana, nós nos sentimos como se estivéssemos em casa. Sentamo-nos à todas as mesas, integramos com todo mundo. Houve interação. Apresentação coletiva.

Você tem duas formas de entender como que a pessoa está pensando a cidade: do jeito que ela rabiscou e do jeito que ela falou que ela rabiscou. Duas leituras legais. (ENTREVISTADO 10, SETOR POPULAR, 2020).

Estas respostas denotam que o processo participativo pode ser incrementado com técnicas e dinâmicas específicas para cada etapa, contribuindo para um ambiente fecundo para a interação entre os participantes e respectivos setores.

Já o entrevistado do setor empresarial criticou o espaço da interação da Conferência em comparação com a *Virada*.

A interação foi mais positiva do que na CMPU, pois não havia a liderança tolhedora do poder público / Estado no processo, então oferece maior liberdade e participação.

A Conferência seria o momento da sociedade, mas a prefeitura invadiu aquele processo.

Já a *Virada* passa a ser uma contribuição mais espontânea e real. E o modelo da *Virada* tem um potencial maior de demonstrar direcionamentos para melhorar a cidade. E não orientações de gabinete, com manipulação e inibem a liberdade.

Ao invés de colher da população as diretrizes, a prefeitura, através das CMPU, tentam colher artigos de lei, tornando o processo mais árido. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Esta consideração do representante do setor empresarial suscita, ao mesmo tempo, um forte incômodo com a postura do poder Executivo na condução da Conferência, bem como as dificuldades oriundas de uma linguagem essencialmente técnica, comumente utilizadas nas discussões sobre planejamento urbano. E especialmente nas questões que envolvem o plano diretor, pois a linguagem adquire o formato da Técnica Legislativa²⁹.

A entrevista buscou, nas questões seguintes, aprofundar nos aspectos da comunicação, interação e no processo de construção de propostas durante a *Virada*. Foram questionadas quais seriam “as maiores dificuldades em promover a discussão, negociação e construção de propostas conjuntas?”, conforme questão 29.c. Apesar das limitações do tempo e do período selecionado para a dinâmica, os entrevistados, em sua maioria, não relataram maiores dificuldades. Mas pontuaram que esta

²⁹ O ordenamento jurídico tem na linguagem a sua base e instrumento de expressão. A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico.

dinâmica não criou muitas oportunidades para a discussão das propostas, pois imperou um ambiente de maior autonomia e sem disputas. Vejamos:

Tema amplo. Julgamento de propostas pelos colegas. Precisa se desfazer destas "amarras". O tempo também foi insuficiente. (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

Não houve dificuldades. Não havia uma noção de perda ou ganho com a dinâmica. Eles estavam em outro momento, por não haver esta disputa. Se fosse este processo no plano diretor, esta dinâmica seria interessante para favorecer a integração. [...] (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADOR, 2020).

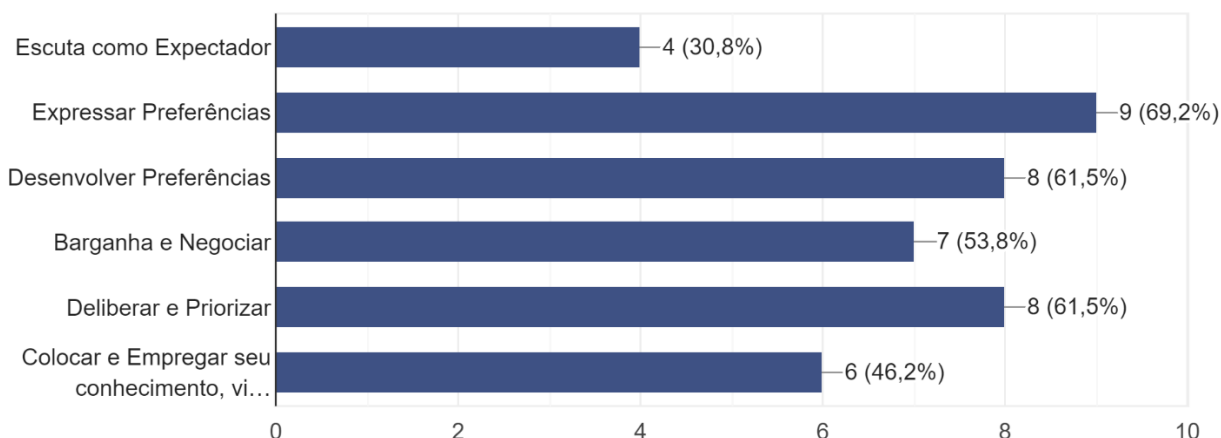
A comunicação e a colocação dos agentes mais representativos é o mais difícil. Colocar pessoas do dia a dia das comunidades e que tenham interesse nas transformações. O risco é chegar a lideranças comprometidas com outros processos.

O processo de comunicação dentro das comunidades é uma dificuldade, mas precisa ser enfrentado para ter uma representatividade maior. O uso da tecnologia pode facilitar esta mobilização social. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Não ocorreu muito diálogo. A proposta conjunta foi colocar no papel e depois fazer uma entrega. Mas não teve continuidade. Não foi para frente! Só ficou na teoria.

No dia as pessoas fizeram os desenhos, depois vieram para um grupo com diversos setores. Acho que naquele grupo ocorreram negociações. Ideias que não seriam viáveis, por exemplo, houve esta interação. As pessoas estavam abertas às negociações. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

Utilizando-se as variáveis da dimensão de “como participa” desenvolvida por Fung (2006), os entrevistados indicaram o nível de sensibilidade em relação a este eixo na *Virada*, conforme os resultados da questão 30.d. (FIGURA 35). Em uma seleção crescente em termos de intensidade no processo participativo, cada entrevistado pode marcar mais de uma alternativa. As respostas reforçam a percepção de que a *Virada* conseguiu avançar em níveis de intensidade e profundidade na dimensão relativa à comunicação e processo decisório.

Figura 35 - Eixo de “como participa” na *Virada*

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Avançando em direção à abordagem tridimensional que trata das decisões e repercussões do processo participativo, da autoridade e poder na *Virada*, iniciamos esta seção referente ao terceiro eixo do cubo da democracia. Na questão 31.a. os entrevistados foram confrontados com a seguinte pergunta: “Na sua opinião, por que as pessoas participaram deste processo de planejamento urbano de BH?” Destacam-se nas respostas o caráter inovador da metodologia adotada na *Virada*, incrementando a motivação, o interesse e o engajamento das pessoas. Vejamos algumas respostas:

Para propor soluções para os problemas vivenciados. O que queremos. Chance de construir respostas. (ENTREVISTADO 04, SETOR TÉCNICO, 2020).

Elas foram cativadas pela proposta, pela forma que foi comunicado. Próprio processo de abrir um espaço colaborativo previamente na internet. Eu acho que a mobilização prévia em todos os setores. Elas acharam curioso e resolveram experimentar para verificar se isso poderia ser uma metodologia para utilizar no planejamento. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADOR, 2020).

Eu acho que o principal foi a questão da novidade. Foi um evento novo, que nunca tinha acontecido. A dinâmica do próprio evento foi uma grande oficina. Isso chamou a atenção das pessoas. Se fosse um evento para chegar e escutar as pessoas falando, talvez eu não iria. Essa chamada "vamos desenhar a cidade", isto ficou atrativo para o evento. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

Desejo de pertencimento. Eu preciso entrar nesta discussão, pois é aqui que eu vivo, é aqui que eu moro. É o direito de pertencimento da cidade. Você via no olhar, na forma de comportar e nos desenhos que eles tinham este desejo de pertencimento. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

Mas também fica claro na resposta do entrevistado do Poder Público, representante do Legislativo, a conexão com a agenda de planejamento urbano municipal, notadamente a IV CMPU:

Esta discussão estava borbulhando na cidade. Era uma necessidade. A cidade estava sendo sequestrada pelo poder executivo. Isso levou os setores organizados a discutir "a cidade que queremos". (ENTREVISTADO 11, PODER PÚBLICO, 2020).

Esta mesma percepção é compartilhada pelo entrevistado do setor popular:

Havia uma demanda reprimida. Pois as soluções que estavam sendo apresentadas não atendiam às demandas dos cidadãos, moradores da cidade. Havia pressão muito grande por alguns segmentos para realizar obras que representariam um impacto muito grande para os moradores. Ter um fórum que pudesse fortalecer o direcionamento destas ideias da população aos órgãos que poderiam atendê-los. (ENTREVISTADO 06, SETOR POPULAR, 2020).

As respostas denotam uma demanda reprimida por parte dos participantes, no sentido de promover espaços participativos e deliberativos, com maior efetividade para questões latentes na política urbana e nos aspectos cotidianos. Ou mesmo que a conclusão da IV CMPU não encerrou a demanda por espaços participativos para a construção da política urbana municipal.

No item 32.b. a seguinte questão foi apresentada: "Na sua opinião, quais as decisões mais relevantes que foram definidas na *Virada*?" Além das indicações programáticas, tais como utilização de espaços públicos, recuperação de áreas degradadas e mobilidade, algumas respostas ressaltaram o caráter inovador da dinâmica e a capacidade da própria sociedade civil pautar o Poder Público.

O produto final ter sido entregue para o Poder Público. Não é muito comum ter um produto entregue. Mostrar que este produto vira uma ferramenta que pode se transformar em política pública ou instrumento de planejamento urbano. Com certeza esta é a decisão mais relevante. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

Demonstrar uma certa organização das ideias para que os órgãos pudessem entender o que o cidadão demandava. Uma linguagem organizada de ideias nas quais os cidadãos pudessem levar a estes órgãos as demandas do dia a dia. Mais um canal. Um fórum novo que pudesse surtir efeito. (ENTREVISTADO 06, SETOR POPULAR, 2020).

Por outro lado, abordando o aspecto da efetividade, em termo de capacidade de influenciar as ações e a política urbana, a *Virada* não foi bem avaliada, momento em que os entrevistados cobraram por continuidade, regulamentação, monitoramento. A

questão 33.c. foi a seguinte: “Na sua opinião, qual proposta da *Virada* se transformou em ação ou política pública? Explique.”

Alguma? Acho que nenhuma. Não conseguimos chegar neste nível. Foi mais um experimento. Para virar uma cultura, teria que ter ações de continuidade. (ENTREVISTADO 02, ORGANIZADOR, 2020).

Não sei responder, pois eu não fiz um acompanhamento. Talvez uma crítica ao evento é dar este feedback aos participantes. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

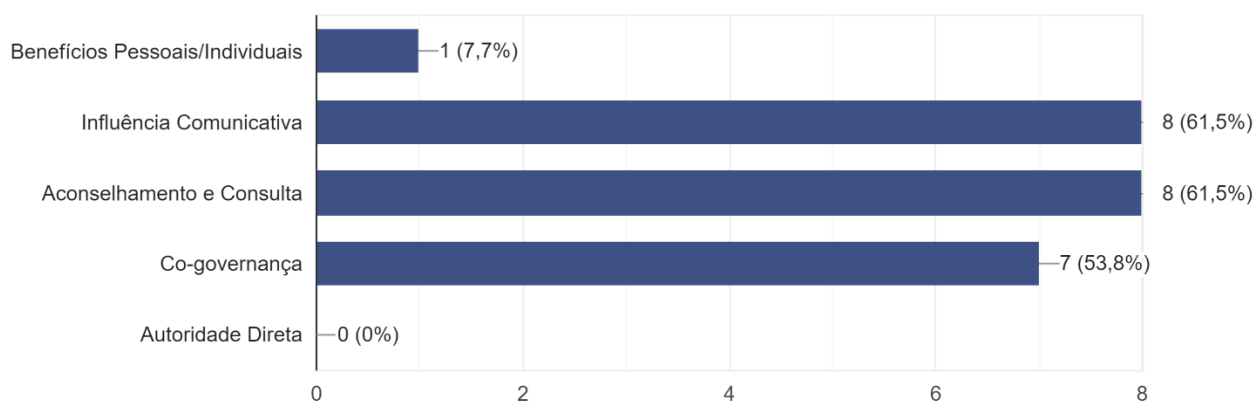
Não tenho conhecimento. Não tive este feedback. Eu me lembro que o grupo ainda continuou por algum tempo... Talvez não fosse a proposta original. Foi uma experiência. E sabemos do processo político. Se não havia um político querendo fazer uma vitrine... foi um movimento orgânico. Eu não tinha expectativa de ver aquilo se transformar. Apesar da satisfação em perceber diversas visões e de enxergar o futuro de projetos ricos. (ENTREVISTADO 07, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Não sei. O prefeito recebeu, mas como era uma prefeitura muito hermética, eu não teria meios de acompanhar. Acredito que ele tenha correlacionado o que já existia na prefeitura com as propostas da *Virada*. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Não percebi nenhum resultado. Na época foi uma ação muito válida. Mas eu não vi nenhuma ação ou política pública. No plano diretor eu vi uma discussão muito ruim com o empresariado. Nada avançou. A população em situação de rua cresceu muito. Os ambulantes voltaram para a rua. Não houve discussão. Para mim não houve nenhum efeito. Acho que ele colocou isso debaixo do braço. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

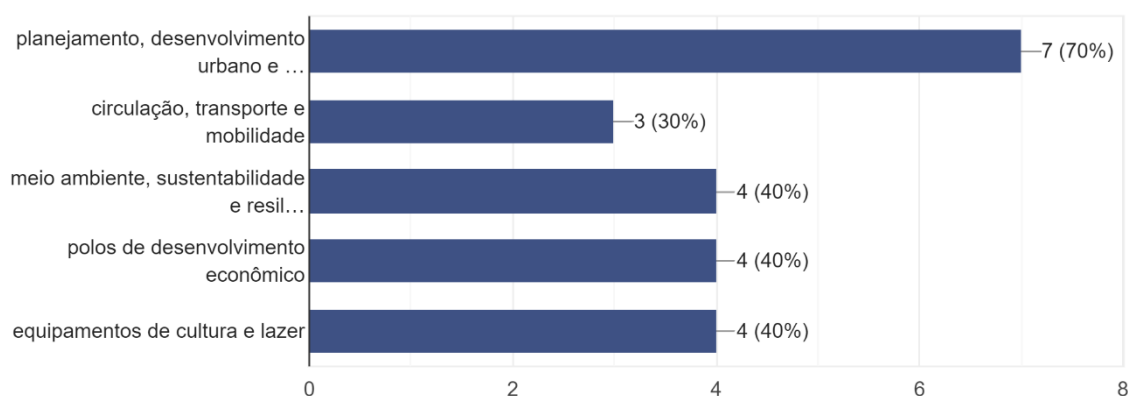
Embora as respostas no campo da efetividade demonstrem a fragilidade finalística da *Virada*, os entrevistados avaliaram que essa mesma dinâmica pode representar uma influência relevante nas ações e políticas públicas. Na questão 34.d. foi utilizada técnica para avaliação da sensibilidade. “Marque nesta régua a sua percepção em relação ao tipo de influência que a *Virada* pode representar para as ações e políticas públicas. Justifique de forma sintética a sua resposta.” Com destaque para a influência comunicativa, o aconselhamento e consulta, qualificadas como influência indireta na escala de autoridade e poder. Ou mesmo a cogovernança, em uma escala mais elevada e relacionada ao poder direto, de acordo com a Figura 36 (FUNG, 2006).

Figura 36 - Potencial impacto da participação



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

A questão 35.a. explorou o seguinte aspecto: “Você considera que a sua participação na *Virada* Criativa foi mais intensa em relação a qual destes eixos temáticos?” (FIGURA 37).

Figura 37 - Eixos temáticos da *Virada*

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

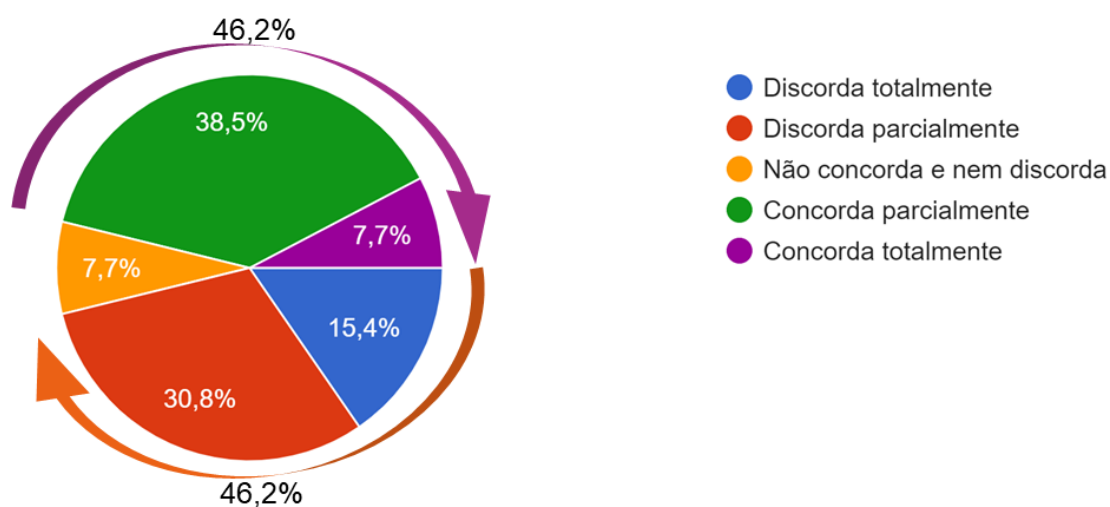
6.1.5 A percepção sobre processos participativos

Ingressando na última seção das entrevistas, denominada “percepção participativa”, anterior ao espaço reservado para as considerações finais de cada entrevistado, a metodologia exploratória realizou um giro para uma técnica distinta daquilo que foi trabalhado até esta seção. O objetivo foi explorar a percepção participativa de uma forma geral.

Foi esclarecido para cada entrevistado que o tema, após o aprofundamento na *Virada*, retornaria para o campo mais amplo dos processos participativos no planejamento urbano municipal. Foram apresentadas diversas afirmações para a análise e justificativa de cada entrevistado. Para cada uma delas, foi apresentado um leque de alternativas pré-definidas, em uma graduação de concordância, sendo duas para o campo da discordância, uma neutra, e duas na arena da concordância: (i) Discorda totalmente; (ii) Discorda parcialmente; (iii) Não concorda e nem discorda; (iv) Concorda parcialmente; e (v) Concorda totalmente.

Na questão 36.a.: “É a participação cidadã que define as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano municipal.”, os entrevistados se dividiram em relação à concordância ou discordância. Dentre os que discordam, justificam que a participação social interfere, mas não define. Já entre aqueles que concordam, afirmaram que a própria influência pode ser determinante na definição das políticas (FIGURA 38).

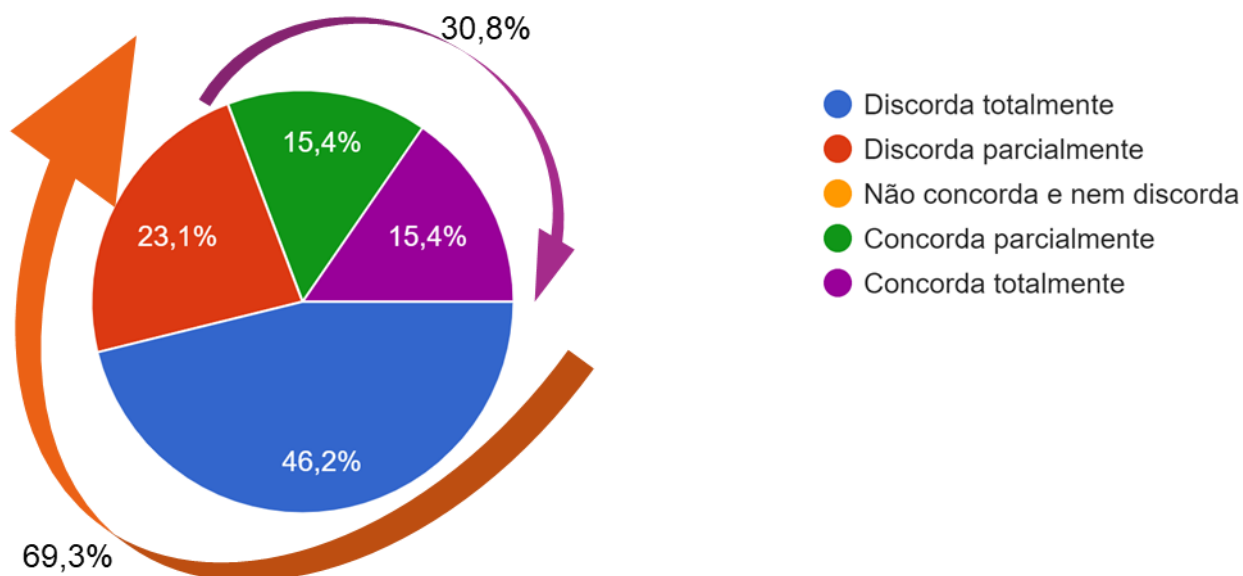
Figura 38 - Pergunta 'a'



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Questão 39.b.: “Os diversos setores da sociedade se articulam e constroem em conjunto as propostas? (para as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano municipal).”

Figura 39 - Pergunta 'b'



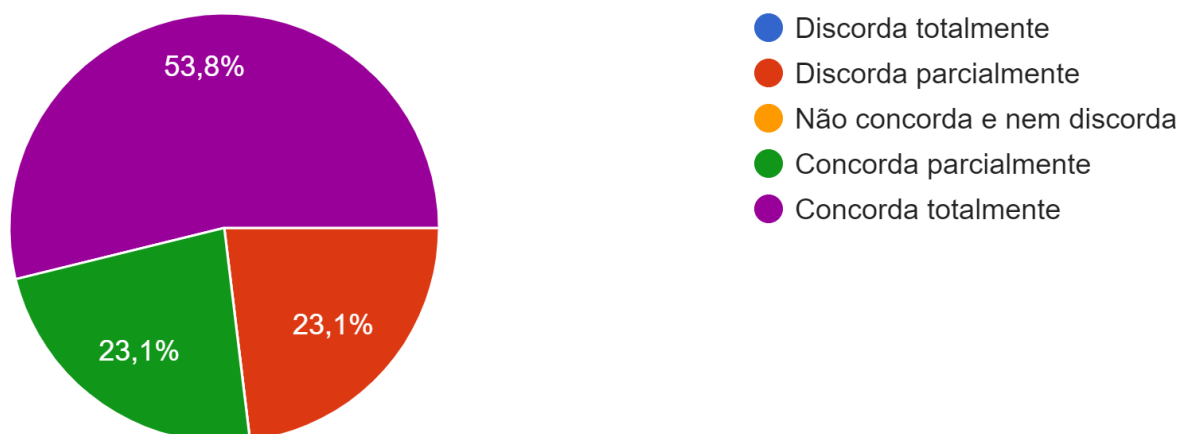
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Nesta questão, quase 70% das respostas encontram-se no campo da discordância. Alguns entrevistados ponderaram em relação à fragilidade da cultura participativa, sobre a necessidade de mediação e moderação entre os setores e a forte assimetria de poder e influência dos grupos econômicos mais fortes. Já entre aqueles na arena da concordância, também ponderaram que setores da sociedade acabam exercendo maior influência (FIGURA 39).

Nesta mesma direção, a questão seguinte apresenta a seguinte afirmação:

Questão 40.c.: “Os setores da sociedade com maior influência na gestão pública é que definem os aspectos mais relevantes do planejamento urbano municipal.”

Figura 40 - Pergunta 'c'

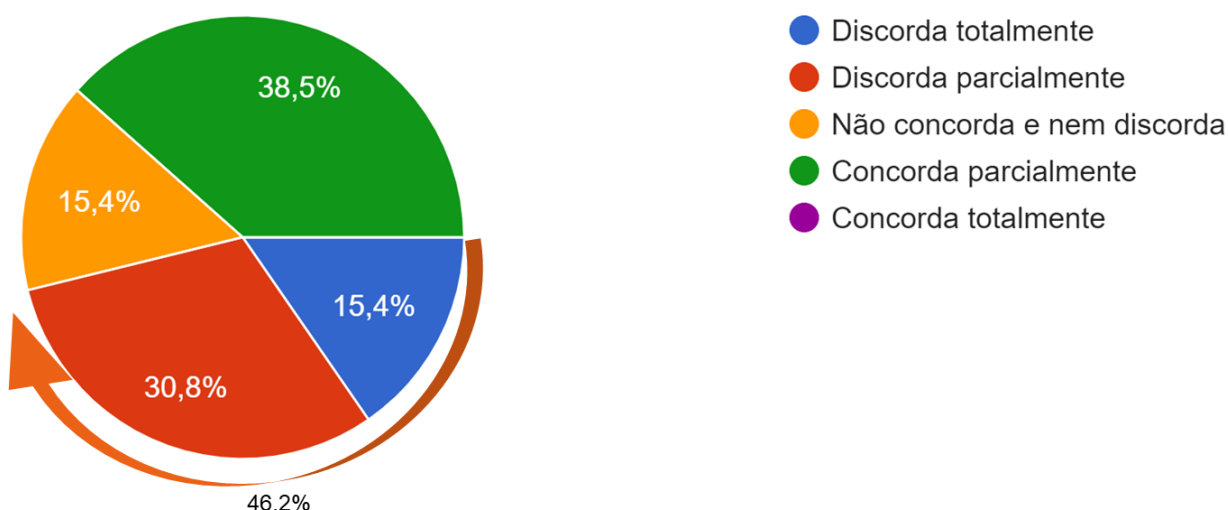


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Nesta questão, ressalta-se que mais da metade dos entrevistados concordam totalmente com a afirmação, além de outros 23,1% que concordaram parcialmente (FIGURA 40). Isto reforça a percepção em relação aos níveis de influência bastante distintos, relativos ao setor da sociedade civil que exerce maior influência.

Na afirmação seguinte, o objetivo da questão 41.d. foi identificar se os entrevistados relacionam a esfera da audiência pública como uma etapa determinante para a garantia participativa no processo de planejamento urbano. “Nas audiências públicas as propostas são apresentadas pelo Poder Público, garantindo a participação das pessoas no processo de planejamento urbano municipal.”

Figura 41 - Pergunta 'd'

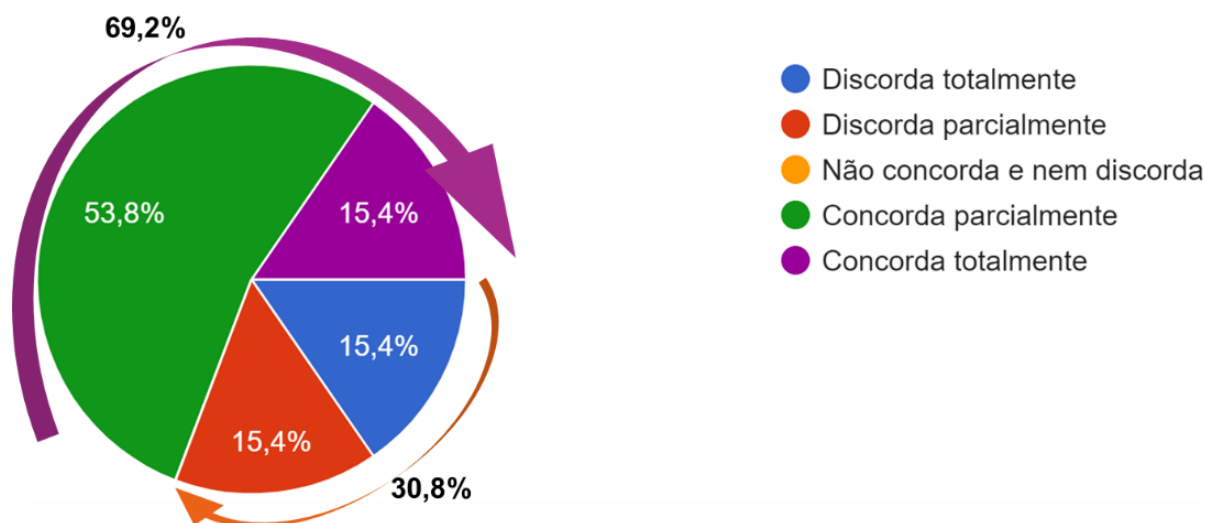


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Conforme pode ser verificado (FIGURA 41), o campo da discordância alega que a audiência pública não seria suficiente para garantir e assegurar a participação das pessoas, mas reconhecem relevância na iniciativa, inclusive como instrumento para tensionar o debate com o Poder Público e com a sociedade. Além disso, audiências públicas podem ser indutoras de influência indireta e comunicativa.

Em seguida foi apresentada a seguinte afirmação na questão 42.e.: “O processo participativo apenas ratifica as propostas e projetos previamente elaborados pela Prefeitura.”

Figura 42 - Pergunta 'e'



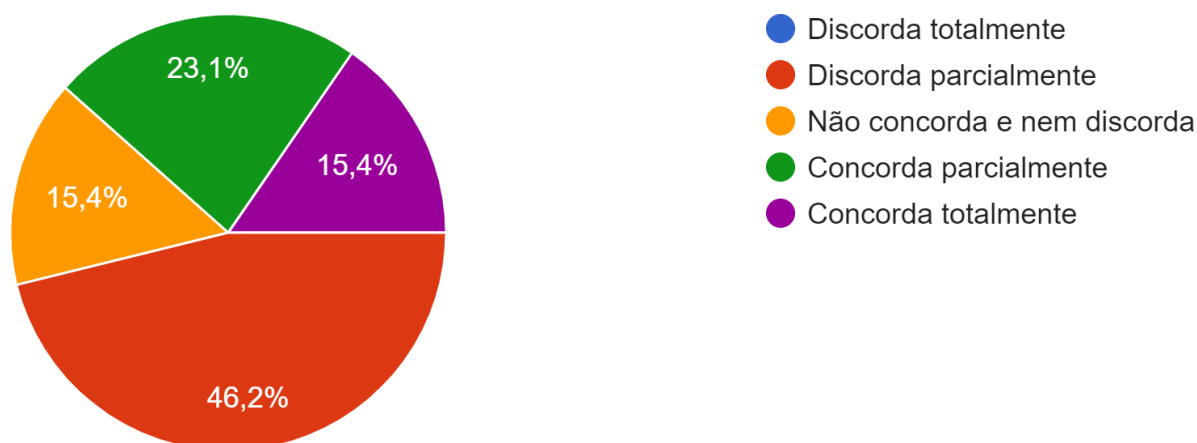
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Grande parte dos entrevistados, quase 70%, concorda totalmente ou parcialmente com esta afirmação (FIGURA 42), o que reforça a conclusão de Avritzer (2008) de que os planos diretores municipais constituem um desenho institucional de ratificação. Alguns entrevistados alegam que o Executivo Municipal normalmente desenvolve os planos e projetos para a cidade, iniciando o processo participativo com direcionamento previamente estabelecido. Outros alegaram que o interesse econômico teria como influenciar a orientação das propostas antes mesmo da inauguração do processo participativo.

Todavia, alguns ressaltam que a sociedade civil tem espaço para alterar esta lógica, assim como as instituições, tais como Ministério Público, de forma que o processo participativo para ser realizado com maior autonomia.

A próxima afirmação, na questão 43.f. abordou o trâmite obrigatório, junto ao Legislativo Municipal, do projeto de lei que versa sobre o plano diretor municipal (FIGURA 43). Como o processo participativo é predominantemente realizado na esfera do Executivo Municipal, a tramitação dos resultados e deliberações da Conferência Municipal de Política Urbana precisam subsidiar a elaboração de um PL pelo Executivo, sendo na sequência encaminhado para a esfera legislativa. Os entrevistados se depararam com a seguinte afirmação: “As deliberações aprovadas no processo participativo de planejamento urbano municipal são completamente alteradas na esfera legislativa.”

Figura 43 - Pergunta 'f

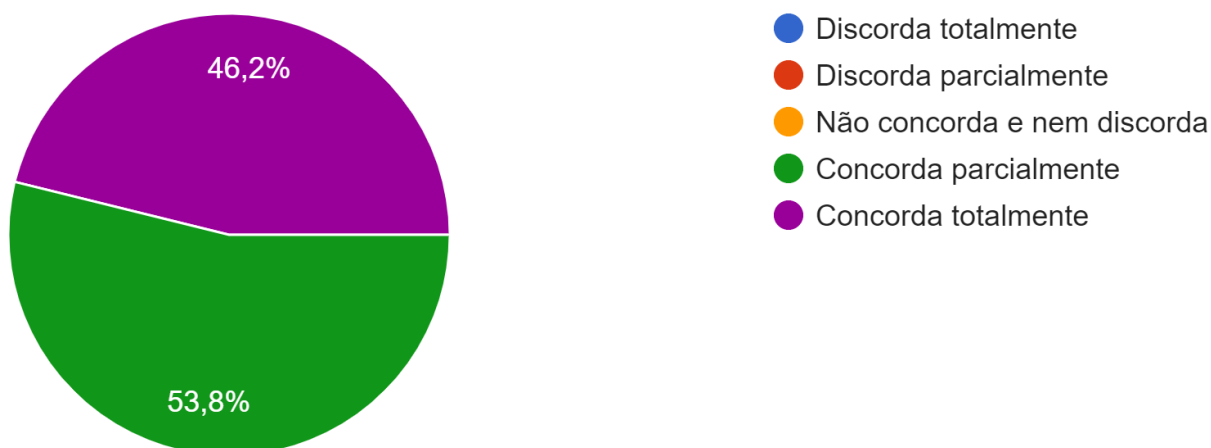


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dos entrevistados, quase metade deles discorda desta afirmação, especialmente em relação ao trecho que destaca o aspecto da alteração completa das deliberações na esfera legislativa. Afirmam que, embora diversos setores promovam pressões e influências junto aos vereadores, o próprio Executivo Municipal tem também condições de pressionar pela manutenção das propostas e conceitos previamente deliberados em processo participativo. Esta percepção vai ao encontro das pesquisas que indicam a importância do desenho institucional e participativo, mas destacam a relevância da articulação do arranjo institucional com a vontade política e os diversos setores da sociedade civil (ANDUIZA; MAYA, 2005; AVRITZER, 2008; COELHO, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; NABATCHI; AMSLER, 2014). Para aqueles que concordam com a afirmação, defendem algum instrumento ou regulação que impeça o legislativo de alterar os conceitos, diretrizes e deliberações resultantes do processo participativo, incrementando a efetividade do processo participativo.

Especificamente em relação à *Virada Criativa*, foram realizadas cinco afirmações para avaliação dos entrevistados, nas questões 44.g. a 48.j. A primeira afirmação foi: “Na *Virada Criativa* os diversos setores da sociedade conseguiram se articular e construir em conjunto as propostas para as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano em BH.” A totalidade dos entrevistados se posicionou no campo da concordância, seja parcial ou total com a afirmação (FIGURA 44). Esta concordância parece sinalizar uma evolução na dimensão de “como participa”, abordando os aspectos de comunicação e processo decisório.

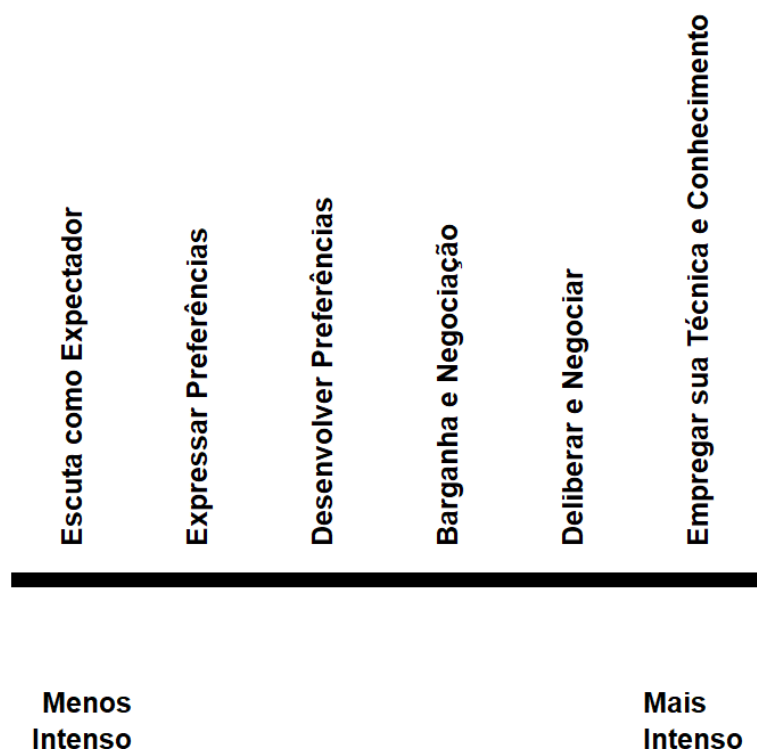
Figura 44 - Pergunta 'g'



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Seguindo as orientações de Archon Fung (2006), é possível situar a *Virada* no campo médio e intenso nesta dimensão (FIGURA 45).

Figura 45 - Dimensão de "como participa"

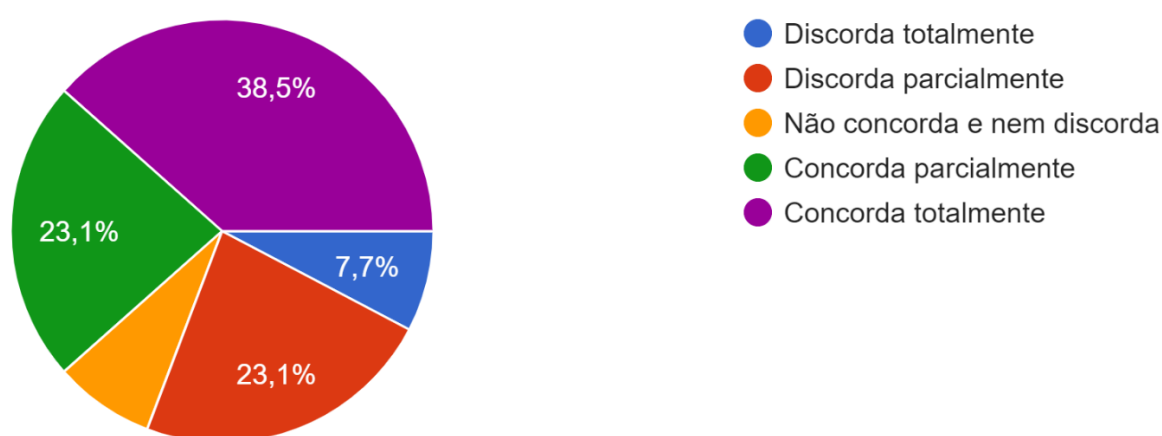


Fonte: FUNG, 2006, p. 68.

Em relação à ampliação das possibilidades de participação, temos: “A *Virada* Criativa ampliou as possibilidades de participação no planejamento urbano.” Mais de 60% dos entrevistados se posicionaram no campo da concordância em relação à ampliação

das possibilidades participativas com a dinâmica da *Virada Criativa* (FIGURA 46). Porém os entrevistados pontuaram a ausência de continuidade e retorno em relação aos trabalhos e seus respectivos desdobramentos. Também frisaram que o processo poderia contar com maior tempo para organização e realização da dinâmica, de forma a proporcionar, inclusive, a ampliação do número e dos segmentos de participantes. Dentre aqueles que discordaram, ressaltaram que a *Virada* é apenas uma dinâmica inovadora e pontual, algo que demandaria a continuidade para exercer capacidade de influência.

Figura 46 - Pergunta 'h'

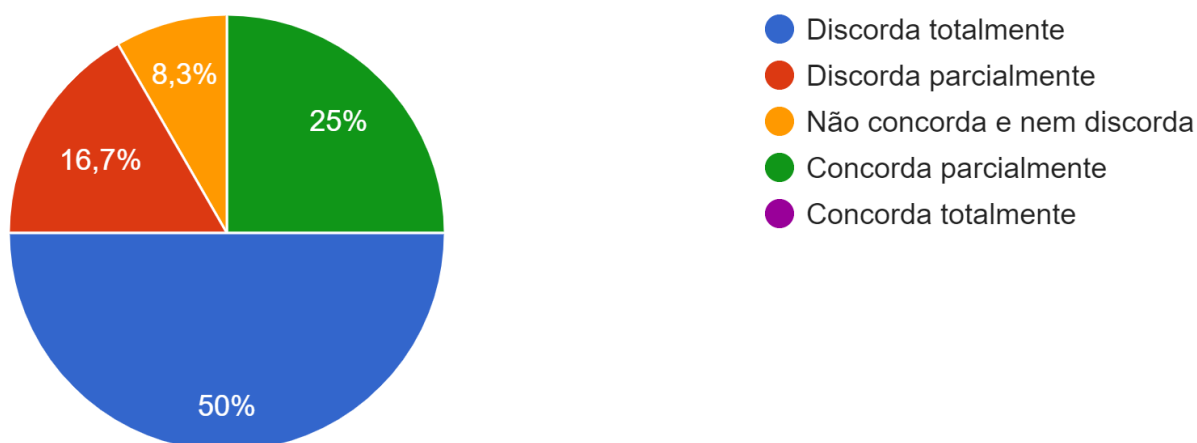


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O objetivo da afirmação seguinte foi o de compreender a percepção dos entrevistados em relação à inclusão da dinâmica da *Virada Criativa* como estratégia participativa oficial do Poder Público. “A *Virada Criativa* poderia se transformar em uma estratégia para incrementar o processo participativo se fosse organizada pelo Poder Público.”

Como apenas um quarto dos entrevistados concordam parcialmente com esta afirmação (FIGURA 47), percebe-se que o caráter autônomo e independente da *Virada* pode ser compreendido como um diferencial para o processo participativo. Por outro lado, a instituição desta iniciativa como prática corrente e a demanda pela continuidade e instrumentos de monitoramento, visando o incremento da efetividade, demandariam, possivelmente, algum tipo de institucionalização do processo.

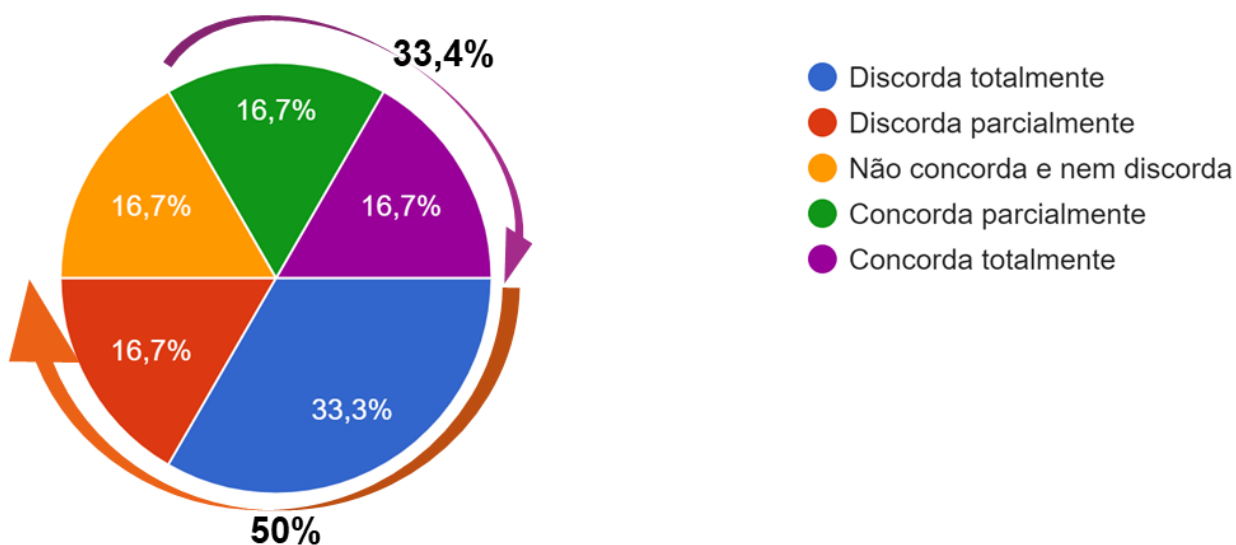
Figura 47 - Pergunta 'i'



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tendo em vista a ausência de continuidade do processo diretamente relacionado à *Virada Criativa*, foi apresentada a seguinte afirmação: “A *Virada Criativa* não significou nenhum resultado prático no planejamento urbano.”

Figura 48 - Pergunta 'j'



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

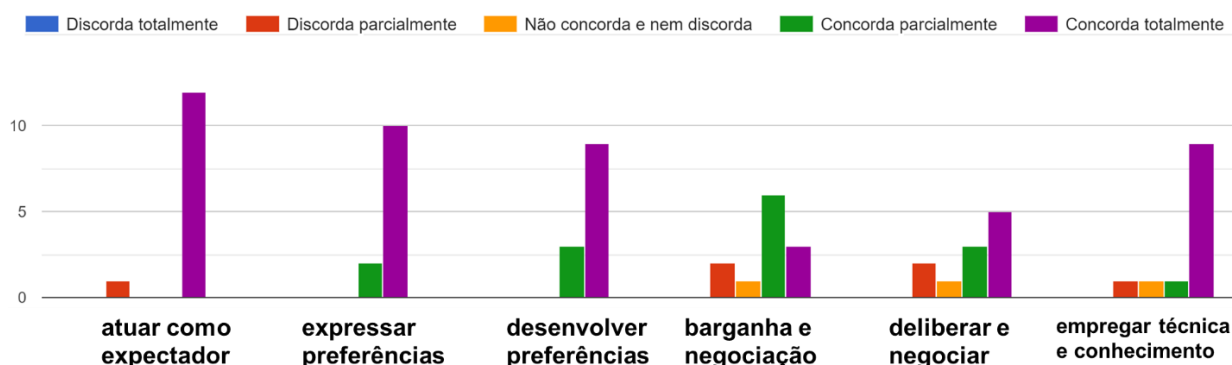
Sobre esta, metade dos entrevistados se posicionaram no campo da discordância total ou parcial (FIGURA 48). Alguns pontuam que a *Virada* é uma experiência colaborativa inédita e, como um novo processo, sujeito às dificuldades até a sua consolidação. Um entrevistado ressalta que a *Virada* faz parte da luta política pelo incremento do processo participativo. Entre aqueles que concordaram, ressalta-se a ausência de

informações sobre os possíveis desdobramentos resultantes da *Virada* e de suas propostas.

O último item específico em relação à *Virada Criativa* foi a apresentação de uma matriz relativa ao processo de comunicação e decisório, integrante do eixo de “como participa” no cubo da democracia. Utilizando-se a mesma referência para identificar a sensibilidade do entrevistado em relação a cada uma das afirmações, a questão 48.k. apresenta a seguinte afirmação: “No processo participativo da *Virada Criativa* foi possível – marcar uma opção”. O objetivo foi identificar se no processo participativo da *Virada Criativa* foi possível atuar com maior ou menor intensidade em relação às seguintes variáveis, em ordem crescente: atuar como expectador; expressar preferências; desenvolver preferências; barganha e negociação; deliberar e negociar; empregar sua técnica e conhecimento.

As respostas apresentadas (FIGURA 49) indicam uma percepção positiva em relação ao processo de comunicação e construção das propostas, na medida em que a dinâmica proporcionou que a participação ocorresse em intensidades variadas em relação aos modos de comunicação e tomada de decisão.

Figura 49 - Possibilidades do processo participativo



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Por último, na questão 49, foi franqueado à cada entrevistado um espaço livre para as respectivas considerações finais sobre a temática do questionário.

[...] Esta continuidade, este desdobramento das ações é algo relevante. Manter esta rede de quem participou interligada. Para virar algo tangível. A criação da rede: criar um núcleo de pessoas para dar continuidade. (ENTREVISTADO 05, SETOR TÉCNICO, 2020).

Registrar que vivemos um período em que a sociedade como a nossa, Belo Horizonte, precisam tomar de forma definitiva aquilo que eles esperam desta cidade. Isto somente correrá se houverem processos

de organização, mobilização e luta e construção coletiva. Pois cada vez mais, uma visão liberal da cidade, de espaço de reprodução de capital, fruto da crise da indústria de transformação, principalmente, ela vai se colocando como objetivo central: a indústria da construção civil, dos interesses particulares que envolvem a dinâmica dessa indústria. E não podemos permitir que a cidade seja desenvolvida para atender a estes interesses. [...] (ENTREVISTADO 11, PODER PÚBLICO, 2020).

Eu acredito que seja um espaço importante, a ser fomentado. Não sei se a expressão por desenhos realmente auxilia na questão do diálogo. Poderia ter ocorrido uma outra etapa, mas o tempo foi muito curto. Não sei se em poucas horas haveria espaço para propostas mais elaboradas. Foi um tempo curto para deliberação ou construção de uma proposta mais robusta. É um espaço para expressar e encontrar, mas talvez muito curto para deliberação e construção mais robusta em conjunto. Foi muito mais um espaço para fomento à participação, da importância da participação e como é bom ter um olhar para a cidade, do que basicamente de construção de uma política. Para a construção teria que ter mais tempo. Ou talvez em etapas, um espaço de desenho anterior a um espaço de deliberação. Criando espaço para diálogo, explicar o desenho, as preferências. (ENTREVISTADO 12, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

Eu achei a *Virada* maravilhosa, pois sentou-se com todos os setores. Colocou no papel e teve a capacidade de entregar nas mãos do prefeito. É uma pena, pois parece que o caderno ficou dentro da gaveta, paralisou. Talvez se tivesse realizado maior pressão, cobrado mais. Inclusive no dia, por exemplo, houve uma entrega simbólica, na hora alguém deveria ter cobrado um encaminhamento. O prefeito não se comprometeu com a entrega, simplesmente recebeu. Por outro lado, nós também acomodamos e não realizamos cobranças. Acho que este foi o nosso erro. (ENTREVISTADO 09, SETOR POPULAR, 2020).

Estamos vivendo um momento extremamente difícil de busca de consenso urbano por conta da polarização esquerda direita. Os movimentos estão muito radicalizados, a direita está muito radicalizada. A esquerda esteve no poder ao longo de décadas e não conseguiu imprimir um projeto equilibrado para a sociedade brasileira. A direita também não tem esta capacidade e esta possibilidade.

Então estamos no meio de uma batalha de fracassados. Onde o fracasso redundava na crise econômica e nas incapacidades de solucionar. Estamos em um mundo em transformação profunda na questão do emprego. Os modelos todos visam resolver o problema da renda, redução das diferenças, cada qual por um caminho, determinado que será um fracasso.

As cidades e este debate das cidades têm que reconhecer o caminho do meio. E não das radicalidades. Pois caso contrário, até a conversa numa *Virada Criativa* passaria a trabalhar com um discurso da radicalidade e não dos problemas urbanos. Portanto, existe um vício nas propostas dentro do espectro das radicalidades. E eu acho que um grande trabalho que a *Virada* pode realizar é induzir um caminho do meio para aproximação das pontas. (ENTREVISTADO 13, SETOR EMPRESARIAL, 2020).

As considerações finais dos entrevistados denotam uma forte esperança na capacidade transformadora dos processos participativos. Tanto em relação aos espaços fecundos para a construção conjunta de propostas, como para incrementar o engajamento cidadão e a efetividade em termos de ações e políticas urbanas.

Todavia, destacam aspectos-chave para a melhoria do processo participativo, resumidamente sintetizados (FIGURA 50), organizados em quatro dimensões, conforme adaptação ao modelo desenvolvido por Coelho (2011).

Figura 50 - Dimensão e Variáveis da Pesquisa

Dimensão	Variáveis
Inclusão	Justiça Equidade Igualdade Redução das Assimetrias Capacitação
Participação	Dinâmicas e inovações participativas Interação entre os diversos setores Efetividade nas ações e políticas Linguagem mais acessível Espaço de Diálogo e Interação Construção de Consensos Construção de propostas conjuntas
Debates	Inclusão de temáticas locais Construção de agenda de trabalho Continuidade Transparência
Conexões	Rede participativa Integração entre legislativo e executivo Repensar o arranjo institucional

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Coelho (2011).

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 e quase vinte anos da regulamentação do Estatuto da Cidade, o país tem experimentado centenas de milhares de experiências participativas. Entretanto, especificamente em relação à gestão democrática no planejamento urbano municipal, a aparência democrática propalada nos processos de elaboração e revisão do plano diretor participativo encobre fragilidades estruturais, sócio-político e institucionais, resultando em impactos consideráveis sobre a efetividade, justiça, inclusão e legitimidade das experiências na construção da política urbana.

A problematização da abordagem homogênea, reducionista no trato da gestão participativa urbana, sustenta um campo de novas pesquisas com foco na avaliação qualitativa de experiências empíricas e suas consequências no planejamento urbano municipal. A regulação pertinente, ao contemplar orientações relativas ao instrumental da gestão democrática da cidade, como colegiados, debates, audiências e conferências, parece insuficiente para iluminar os aspectos relativos ao arranjo institucional, expresso na maneira como a experiência participativa se organiza e desenvolve, assim como na maneira como o Poder Público se relaciona com a participação e em relação ao contexto sócio-político. Tais elementos são relevantes para orientar a capacidade democratizante, entendida como a qualidade de aprofundar e incorporar práticas democráticas. E a efetividade das ações e da política urbana resultantes do arranjo institucional e do desenho participativo. Conforme destaca o pesquisador Leonardo Avritzer:

Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro. (AVRITZER, 2008, p. 61).

Assim, esta pesquisa se orientou pela premissa de que o processo participativo é uma experiência heterogênea e dinâmica ao longo da jornada, ordenada por um arranjo institucional multidimensional, capaz de influenciar os aspectos relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da

participação. A pesquisadora Isabel Guerra (2002) observou uma ampla variedade e heterogeneidade dos agentes, arranjos e interações na análise do espaço da ação coletiva no planejamento territorial em Portugal.

O objetivo da presente investigação foi discutir e problematizar a efetividade do processo participativo no planejamento urbano municipal, notadamente relacionado à elaboração ou revisão do plano diretor.

Neste sentido, à luz do fundamento da teoria democrática contemporânea, especificamente naquilo que destaca o sistema híbrido participativo e deliberativo integrante das orientações da democracia radical (FAINSTEIN, 2000; FUNG; COHEN, 2007), o trabalho traçou considerações em relação ao aspecto democrático participativo e deliberativo aplicado ao objeto da pesquisa, destacando a evolução das pesquisas com foco nos arranjos institucionais, no desenho participativo e no contexto sócio-político, bem como ressaltando as respectivas lacunas (ANDUIZA; MAYA, 2005; AVRITZER, 2008; COELHO, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; NABATCHI; AMSLER, 2014). Neste particular foram exploradas inovações institucionais na experiência participativa, reunindo um conjunto de possibilidades e caminhos para o fortalecimento do processo democrático, de forma que este percurso não se restrinja à aplicação de instrumentos de natureza procedimental. Mas de modo a avançar na problematização de conteúdo substantivo para a construção da política urbana. Neste sentido, Avritzer (2008) reforça a conexão direta entre a natureza do desenho participativo e o êxito da respectiva experiência.

Entretanto, mesmo com os avanços no campo democrático, a análise qualitativa dos planos diretores participativos, especialmente aqueles elaborados nas últimas duas décadas, não expressa a constituição de um pacto social para o desenvolvimento da agenda urbana e efetividade participativa (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Desta forma, analisamos pesquisas científicas relativas aos processos participativos para a gestão democrática em várias cidades do mundo, com destaque para experiências no Brasil e nos Estados Unidos. Por conseguinte, as contribuições do arranjo institucional e da modelagem nas dinâmicas participativas, bem como as variáveis contextuais e sócio-políticas, tendo em vista que estes sistemas incidem diretamente sobre o processo e seus resultados. Todavia, a pesquisa não teve a ambição de desenvolver modelos, sistemas ou referenciais metodológicos para os processos participativos.

Portanto, refletindo sobre as pesquisas empíricas descritas, discutimos os avanços metodológicos na problematização dos processos participativos. Partindo-se da visão unidimensional, estática e homogênea da Escada de Participação (ARNSTEIN, 1969), novas dimensões balizaram a abordagem qualitativa da experiência participativa em relação aos valores de inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação. Deste modo, o caráter multidimensional respondeu com maior amplitude aos dilemas para o enfrentamento e desenvolvimento de parâmetros metodológicos para a avaliação dos processos e mecanismos de participação. As áreas foram sinteticamente representadas pelas seguintes indagações: Quem participa? Em que participa? Como se participa? E quais as consequências da participação? (ANDUIZA; MAYA, 2005).

Cada uma dessas indagações se insere em dimensão específica, porém interconectadas na análise da experiência participativa. Assim, as diversas variáveis se conectam e interagem no espaço multidimensional, influenciando e influenciadas pelo enquadramento dos arranjos institucionais e desenhos participativos. Essa referência metodológica permite, com maior precisão, a análise, comparação e a discussão dos aspectos qualitativos das experiências participativas (ANDUIZA; MAYA, 2005; FUNG, 2006; COELHO, 2011). O cubo da democracia, ao contemplar a abordagem multidimensional, constituído por eixos que exploram os aspectos de legitimidade, justiça e efetividade, ofereceu um caminho para a análise, comparações e detalhamento, de forma mais objetiva, do processo participativo no planejamento urbano municipal e a realização do estudo de caso da Virada.

Tendo em vista que os objetivos específicos foram analisar uma experiência de participação popular de planejamento urbano em Belo Horizonte, sob a ótica do cubo da democracia, e oferecer caminhos para a compreensão qualitativa dos processos participativos de planejamento urbano municipal, realizamos a análise de forma expedita das quatro Conferências de Política Urbana de Belo Horizonte, com ênfase na quarta edição, realizada em 2014. Isto, pois, de acordo com o regramento municipal, a Conferência de Política Urbana é a instância competente para avaliar os impactos das normativas urbanísticas no crescimento urbano e propor alterações para a qualificação do desenvolvimento da cidade. E a experiência de participação popular denominada *Virada Criativa*, realizada no ano seguinte, se inseriu na arena da IV CMPU.

Logo, antes mesmo de realizar a análise específica da *Virada Criativa*, a aplicação da estrutura do Cubo nas Conferências permitiu uma incisão metodológica controlada na experiência empírica relativa ao processo participativo, promovendo a decomposição de valores democráticos e a compreensão dos processos e arranjos com maior nitidez. Mesmo que subsidiada em grande parte por registros sintéticos expressos nos anais destes eventos, foi possível identificar e promover uma análise evolutiva das Conferências em suas três dimensões. Também auxiliou na experimentação metodológica para posterior desenvolvimento da estrutura da pesquisa semiestruturada para o estudo de caso da *Virada Criativa*. A decisão em desenvolver a pesquisa por meio do estudo de caso teve como objetivo central enfrentar a complexidade da atividade social relacionada ao processo participativo para o planejamento urbano municipal.

O aporte de conhecimento e a riqueza da discussão foram fortemente beneficiados pelos seguintes aspectos: (i) utilização da mesma estrutura tridimensional do cubo da democracia para as investigações das Conferências e da *Virada*; (ii) seleção direcionada de entrevistados de setores distintos, mas com históricos participativos tanto em Conferências como na *Virada*, oferecendo uma visão comparada e ponderada das experiências; (iii) análise do caso da *Virada Criativa* como uma dinâmica pontual, porém nitidamente inserida no contexto da Conferência de Política Urbana, pertencentes ao mesmo universo do planejamento urbano municipal.

A pesquisa apresentou evidências em relação ao desenvolvimento dos critérios de seleção dos participantes ao longo das quatro Conferências Municipais, validando a dimensão de “quem participa” na construção do mosaico de aspectos que influenciam a qualidade do processo participativo. A concepção de minipúblico pode ser aplicada a este processo, tendo em vista que o mecanismo para a seleção dos participantes incorporou aspectos de distribuição geográfica/regional, setoriais e sistema competitivo. Por outro lado, o critério não impediu que determinados grupos com maior capacidade político e financeira tentassem se apropriar do processo, com o objetivo de imprimir visões específicas para a construção e condução da agenda urbana. Enquanto na *Virada Criativa*, embora o processo tenha se inserido no mesmo contexto do minipúblico, identificamos uma orientação que avança no sentido mais exclusivo e menos inclusivo, ao contemplar os agentes interessados em geral ou uma seleção

direcionada, envolvendo entidades, lideranças e representantes partícipes da IV CMPU.

A dimensão que trata da seleção dos participantes também destacou a possibilidade de variação dos mecanismos de seleção de acordo com a etapa, os objetivos e a própria dinâmica de uma experiência participativa ao longo de sua trajetória. Esta variação pode oferecer a possibilidade de trabalhar com um público mais exclusivo, formado por especialistas, por exemplo, para um determinado desafio a ser superado. Ou, no outro extremo, proporcionar uma participação ampla e irrestrita para temáticas gerais. Por outro lado, o espaço definido como minipúblico poderá comportar um conjunto de mecanismos para seleção dos participantes, proporcionando uma determinada variação ao longo do processo participativo e das dinâmicas utilizadas.

As experiências suscitaram a incompletude do instrumental participativo regulatório, tal como audiências públicas, oficinas e conferências para a promoção da gestão participativa. Tais aspectos configuram-se mais como espaços e instâncias para a promoção do processo participativo. Porém, a qualidade e efetividade da participação dependerá tanto do arranjo institucional e o desenho participativo, como da motivação e interação entre os diversos agentes e variáveis.

Já em relação à comunicação e o processo decisório, a pesquisa destacou lacunas no processo participativo de planejamento urbano municipal. A Virada foi uma dinâmica marcada pela instância colaborativa para a solução de problemas. Os participantes puderam conjugar a visão técnica com o conhecimento e a experiência local, favorecidos pela linguagem gráfica, que ofereceu maior liberdade e autonomia para a expressão e desenvolvimento das preferências. E, em certos aspectos, para a promoção de um ambiente fecundo para a negociação e deliberação de novas ideias e propostas. Já a IV CMPU privilegiou o sistema competitivo na condução do processo decisório, contribuindo, sobremaneira, para os embates entre os setores popular, empresarial e técnico. Aliás, constatam-se processos históricos de ruptura entre os setores empresarial e os demais em duas das quatro edições das Conferências. A abordagem deliberativa de Habermas (1989), que não se restringe a uma simples decisão da maioria, reforçando a dimensão argumentativa como meio para sustentar a formação da opinião pública, na tentativa de introduzir o exercício do consenso, ofereceria maior legitimidade das decisões, além de promover um ambiente fecundo para a interação entre os diversos grupos, setores e participantes. Ainda em relação

ao processo decisório, os pesquisadores Warren e Gastil (2015) destacam outras contribuições complementares no âmbito dos minipúblicos deliberativos, como a promoção de uma espécie de curadoria, contribuindo para que os participantes possam construir e desenvolver a capacidade de avaliação e tomada de decisão.

Avançando para a dimensão da autoridade e poder, a pesquisa explicitou a fragilidade do sistema participativo para o planejamento urbano municipal. Neste aspecto, o contexto sócio-político, bem como a regulação, determinam a tramitação do plano diretor nas esferas executiva e legislativa do município, cada qual com os seus respectivos agentes, normativas, tempos e movimentos distintos. Neste aspecto, Avritzer (2008) ressaltou tratar-se de um desenho institucional de ratificação, com baixa capacidade democratizante e reduzido grau de efetividade. Além disso, a pesquisa também destacou aspectos que ultrapassam o arranjo institucional propriamente dito:

[...] É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. (AVRITZER, 2008, p. 44).

Mesmo que a dinâmica colaborativa da *Virada Criativa* possa ter ampliado as possibilidades de incremento de autoridade e poder, promovendo um ambiente fecundo para avançar em direção a níveis de aconselhamento, consulta e até mesmo uma certa expectativa de co-governança, na prática a iniciativa ainda se mostra incipiente, sem mecanismos estabelecidos para continuidade, monitoramento e implantação dos resultados do processo nas ações e na política urbana. Diferente da Conferência, que conta com o respaldo da regulação municipal, a *Virada* prescinde de mecanismos regulatórios. Entretanto, a regulação em si não garante a efetividade participativa, conforme já demonstrado. E experiências colaborativas, à exemplo da *Virada Criativa*, se enquadrariam melhor no conjunto de dinâmicas e estratégias participativas no curso da própria Conferência de Política Urbana, como janelas que se abririam em cada uma das dimensões do cubo da democracia.

Todavia, a experiência pontual iluminou a capacidade de incremento das dimensões da comunicação, processo decisório, autoridade e poder. Ao destacar as contribuições de um potencial sistema híbrido participativo e deliberativo na dimensão do processo decisório; ao ressaltar a demanda por um rearranjo institucional,

especificamente na maneira em que o Estado (Executivo e Legislativo) se relacionam com o processo participativo de planejamento urbano municipal; na utilização de técnicas e dinâmicas que favoreçam a interação entre os diversos setores e o aporte de conhecimento e experiência dos participantes; na abordagem de aspectos gerais, intercalada com aspectos locais, contribuindo para o incremento do engajamento cidadão.

Foram problematizados os aspectos diretamente relacionados ao arranjo institucional, ao desenho participativo e aos aspectos sócio-políticos, apontando para a construção de referenciais metodológicos que promovam a melhoria da qualidade do processo participativo, permitindo, assim, a compreensão mais apurada dos aspectos relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação. Entretanto, mesmo que a abordagem multidimensional possa ampliar a capacidade de análise e contribuição do processo participativo, a experiência participativa não se desenvolve, necessariamente, de forma linear e contínua.

Dada a natureza e a complexidade dos temas e desafios que permeiam o processo de planejamento urbano municipal, bem como as diferentes escalas, as arenas e as formas de poder, é interessante observar a pertinência da abordagem descrita por Gaventa (2006) como *power cube*, formado por três arranjos intercambiáveis, representados pelos níveis ou escalas (local, nacional ou global), espaços ou arenas (fechados, convidados, reivindicados) e formas de poder (visível, oculto, invisível), já que a heterogeneidade de toda a jornada da experiência participativa ilumina as lacunas e possibilidades para a ampliação dos aspectos relacionados à inclusão, justiça, legitimidade, capacidade democratizante e efetividade da participação.

Muito embora a abordagem multidimensional tenha oferecido a possibilidade de decomposição dos eixos do processo participativo para melhor compreensão, e o estudo de caso tenha aprofundado nos aspectos que envolvem a percepção da experiência participativa, cada uma das dimensões discutidas suscita um conjunto de variáveis, dinâmicas e aspectos próprios da própria heterogeneidade do processo. E estes subconjuntos não foram discutidos nesta pesquisa, embora cientes de que possam iluminar caminhos e identificar lacunas naquilo que trata da qualidade e efetividade do processo participativo no planejamento urbano. Dentre as limitações, novas pesquisas poderiam investigar (i) a interrelação entre potenciais dinâmicas

participativas e colaborativas e as temáticas da política urbana em suas diferentes escalas; (ii) os processos decisórios à luz das teorias democráticas contemporâneas; (iii) os mecanismos de transparência e acompanhamento e (iv) os mecanismos e estratégias para incrementar a capacidade de influência e poder nos processos participativos.

Neste sentido, a presente pesquisa não pretende esgotar o tema tratado, mas sim delinear os caminhos para a continuidade no desenvolvimento de pesquisas no campo da gestão democrática e participativa, subsidiando inovações participativas e oportunidades para formas de participação cidadã com incremento da efetividade, justiça, inclusão e legitimidade das experiências na construção da política urbana.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional)**, 1997.

_____. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder: Ed. Lynne Rienner, 2000.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Participação democrática na administração pública mediada pela internet: O caso do orçamento participativo digital**. 2012. 257f. 1v. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2012.

ANDUIZA, Eva; MAYA, Sergi de. **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors**. Fundación Jaume Bofill, Barcelona, 2005.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 50, p. 25-46, 2000.

_____. **Democratization in Latin America: Democracy and the public space in Latin America**. Princeton University Press, 2002.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v.14, n.1, p. 43-64, 2008.

_____. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-22, 2010

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v.18, n.2, nov., p. 383-398, 2012.

_____. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. **Critical Policy Studies**, v. 6, n. 2, p. 113-127, 2012b.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

BACK, Adalberto Gregório. **Urbanização, planejamento e mudanças climáticas: desafios da capital paulista e da Região Metropolitana de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Educação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2016.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. v. 4. London: Verso, p. 45-76, 2003.

BARBER, Benjamin R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press. 1984.

BARBI, Fabiana. **Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas**. 2014.

BARBOSA, Gisele Heloise. **O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT/SP): participação e mobilidade urbana**. 2018. 237p. 1v. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Educação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2018.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana**. 1999.

_____. Prefeitura Municipal. **Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana**. 2002.

_____. Prefeitura Municipal. **Anais da IV Conferência Municipal de Política Urbana**. 2015.

BLUE, Gwendolyn; ROSOL, Marit; FAST, Victoria. Justice as Parity of Participation: Enhancing Arnstein's Ladder Through Fraser's Justice Framework. **Journal of the American Planning Association**, v. 85, n. 3, p. 363-376, 2019.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Luigi. Designing effective public participation. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 41-57, 2019.

BRASIL, Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico**, 1988.

_____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula Duque et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013.

_____. Participação Cidadã e Reconfigurações nas Políticas Urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 35-51, 2004.

BRATTETEIG, Tone; WAGNER, Ina. Spaces for participatory creativity. **CoDesign**, v. 8, n. 2-3, p. 105-126, 2012.

BRUNDTLAND, Comissão. **Nosso Futuro Comum: Relatório sobre Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele M. **Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance**. London: Routledge, 2003.

_____. **Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change**. *Environmental politics*, v.14, n.1, p. 42-63, 2005.

_____. **Revisiting the urban politics of climate change**. *Environmental politics*, v.22, n.1, p. 136-154, 2013.

CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes de; CARMO, Lélío Nogueira do. Coordenação. **Estudos Urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. 271 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Participatory urban planning in Brazil. **Urban Studies**, v.52, n.11, Special Issue: Urban revolutions in an age of global urbanism, p. 2001-2017, ago. 2015.

CARPENTIER, Nico. Beyond the ladder of participation: An analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. **Javnost-The Public**, v. 23, n. 1, p. 70-88, 2016.

_____. Além da escada da participação: Ferramentas analíticas para a análise crítica dos processos midiáticos participativos. **Revista Mídia e Cotidiano**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense, Niterói, v.12, n.3, p. 245-274, 2018.

CARPENTIER, Nico; MELO, Ana Duarte; RIBEIRO, Fábio. Resgatar a participação: para uma crítica sobre o lado oculto do conceito. **Comunicação e sociedade**, n. 36, p. 17-35, 2019.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos estudos CEBRAP**, v. 45, n. 2, p. 152-166, 1996.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, v. 7, p. 279-296, 2011.

COELHO, Will Robson; OLIVEIRA, Sônia Azevedo Le Cocq d'. **A governança participativa no planejamento urbano: uma direção do urbanismo sustentável**. Anais do IV ENANPARQ, Estado da Arte, Porto Alegre, p. 1-17, 2016. Disponível em <https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s44-02-coelho-w-oliveira-s.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2020.

COHEN, Joshua. Procedimento e substância na democracia deliberativa. In: Werle, Denilson L.; Melo, Rúrion S. (org. e trad.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Ed. Singular, Esfera Pública, 2007, p. 115-144.

COLENCI, Pedro Luciano; DE OLIVEIRA, Celso Maran. Participação Popular no Planejamento Urbanístico: Análise do Canal de Comunicação Com os Cidadãos. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 2, n. 2, p. 224-247, 2016.

COLLIER, Ute; LÖFSTEDT, Ragnar E. Think globally, act locally?: Local climate change and energy policies in Sweden and the UK. **Global Environmental Change**, v.7, n.1, p. 25-40, 1997.

CORNWALL, Andrea. Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. **Community development journal**, v. 43, n. 3, p. 269-283, 2008.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa. **Participação democrática e planejamento urbano: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.

CRUXÊN, Isadora Araujo et al. Para além de regras e resultados: uma análise dos fatores que influenciam o desenho institucional de conferências nacionais. In: ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giani; PIRES, Valdemir. **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 147-174, 2014.

CRUZ, Rafael Barreto Castelo da. **Proposta metodológica para participação popular na definição de estratégias em planejamento urbano**. 2019. 552p. 3v. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

DAHL, Robert A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political science quarterly**, v. 109, n. 1, p. 23-34, 1994.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

RIO DE JANEIRO, Câmara Metropolitana do. **Rio Metr pole: Revista Charrette da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, 2015.

DRYZEK, John S. Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. In: **Democratic innovation: Deliberation, Representation and Association**. London: Routledge, 2001, p. 78-89.

_____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: **Participa o e delibera o: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2004, p. 41-62.

FAGOTTO, Elena; FUNG, Archon. **Sustaining public engagement. Embedded deliberation in local communities**. Everyday Democracy and the Kettering Foundation, 2009.

FAINSTEIN, Susan S. New directions in planning theory. **Urban affairs review**, v. 35, n. 4, p. 451-478, 2000.

FARIA, Cl dia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. **Efetividade das institui es participativas no Brasil: estratégias de avalia o**, v. 7, p. 124-135, 2011.

FERNANDES, Ed sio. Direito e gestão na constru o da cidade democrática no Brasil. **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas? **Revista Democracia Viva**, do Ibase, n. 18, 2003.

_____. **Alcances e limita es dos instrumentos urbanísticos na constru o de cidades democráticas e socialmente justas**. Texto de apoio às discussões da 5  Conferência das Cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003b.

FISHKIN, James S. **When the people speak: Deliberative democracy and public consultation**. London: Oxford University Press, 2009.

FULTON, William. **The new urbanism**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1996.

FUNG, Archon. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

_____. Challenges to Participation. In: _____. **Empowered participation: Reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, p. 99-131, 2004.

_____. The Chicago Experience and Beyond. In: _____. **Empowered participation: Reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, p. 220-242, 2004b.

_____. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, v.66, Special Issue: Collaborative Public Management, p. 66-75, 2006.

_____. Citizen participation in government innovations. **Innovations in government: Research, recognition, and replication**. Washington: Ed. Sanford Borins. Brookings Institution Press, 2008.

_____. Reinventing Democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, v.9, n.4, p. 857-871, dez. 2011.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. **Política & Sociedade**, v.6, n.11, p. 221-238, out. 2007.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Thinking about Empowered Participatory Governance. In: **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. v. 4. London: Verso, 2003, p. 3-44.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 63, p. 07-20, 2002.

_____. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 101-138, 2007.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.10, n.2, p. 304-321, maio/ago. 2018.

GAVENTA, John. Finding the spaces for change: a power analysis. **IDS bulletin**, v. 37, n. 6, p. 23-33, 2006.

GIRIBOLA, Maryana. **Gestão**: desenvolvimento de projetos. Entenda como funciona a charrette. Revista Construção Mercado: negócios de incorporação e construção. Edição 150. PINI. 2014. Disponível em <http://construcaomercado17.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/150/entenda-como-funciona-a-charrette-metodologia-de-planejamento-multidisciplinar-desenvolvida-303029-1.aspx>. Acesso em 24 de junho de 2019.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa**. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002, p. 313-372.

HABERMAS, Jürgen. **Legitimation Crisis**. Boston: Beacon, 1975.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 36, p. 39-53, 1995.

_____. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of law and Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. **Teoria do agir comunicativo: Sobre a crítica da razão funcionalista**/trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HAHN LÜCHMANN, Lígia Helena. **Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações**. Revista de Sociologia e Política, v.20, n.43, 2012.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Ed. Paidéia, 1987.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 30 de junho de 2019.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013**. 2013.

JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. **Revista USP**, n. 109, p. 133-142, nov. 2016.

KOCH, Florian; SANCHEZ STEINER, Lina Maria. Participation without power: The failure of citizen participation in Barranquilla. **Latin American Perspectives**, v. 44, n. 2, p. 168-183, 2017.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: Nobre & Coelho. **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 343-367.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.67, p. 49-103. 2006

LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 95-139, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, p. 33-42, 2011.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 13-23, 2011b.

LEAL, Rogério Gesta. **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

LENNERTZ, W. R.; LUTZENHISER, A. **The Charrette Handbook: The Essential Guide for Accelerated Collaborative Community Planning**, American Planning Association, Chicago, IL, 2014.

LODI, João Bosco. **A entrevista: teoria e prática**. São Paulo: Pioneira, 1986.

LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012.

_____. Interfaces socioestatais e Instituições Participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109, p. 13-49, 2020.

LUKES, Steven. **Power: A radical view**. Macmillan International Higher Education, 1974.

MACPHERSON, Crawford B.; LIBERAL, A. **Democracia. origens e evolução**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MACKENZIE, Michael K.; WARREN, Mark E. Two trust-based uses of minipublics in democratic systems. In: J. Parkinson; J. Mansbridge (eds.). **Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 95-124.

MANSBRIDGE, Jane J. Living with Conflict: Representation in the Theory of Adversary Democracy. **Ethics**. Chicago: The University of Chicago Press, v.91, n.3, p. 466-476, 1981.

_____. **Beyond adversary democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

_____. Rational choice gains by losing. **Political Psychology**, Vol. 17, n.01, p. 137-155, 1995. Disponível em www.jstor.org/stable/3791453. Acesso em 10 de junho de 2019.

_____. Rethinking Representation. **American Political Science Review**, v.97, n.4, p. 515-528, 2003. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>. Acesso em 03 de junho de 2019.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: J. Parkinson; J. Mansbridge (eds.). **Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale**, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1-26.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Economia urbana e ambiente construído. **Innovación y desarrollo en latinoamerica: nuevas dinamicas en ciudades y regiones**. Madrid: Cressa-Taibam, p. 21-29, 1998.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Globalização, informalidade e regulação em cidades latino-americanas. **Cadernos Prolam/USP**, ano 5, v. 1, p. 31-49, 2006.

MARTINS, Rovená Nacif. **Participação popular na IV Conferência Municipal de Políticas Urbanas do município de Belo Horizonte**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) - Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2015.

MARVIN, Simon; GUY, Simon. Creating myths rather than sustainability: the transition fallacies of the new localism. **Local environment**, v.2, n.3, p. 311-318, 1997.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 156-168.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MILL, John Stuart. "Considerations on Representative Government". In: **On Liberty and Other Essays**. Edição e notas de J. Gray. Oxford: Oxford University Press. 2008.

MILLER, Steven A.; HILDRETH, R. W.; STEWART, LaShonda M. The modes of participation: A revised frame for identifying and analyzing participatory budgeting practices. **Administration & Society**, v. 51, n. 8, p. 1254-1281, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades n. 1: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.

MOORE, Kristen R.; ELLIOTT, Timothy J. From participatory design to a listening infrastructure: A case of urban planning and participation. **Journal of Business and Technical Communication**, v. 30, n. 1, p. 59-84, 2016.

NABATCHI, Tina; AMSLER, Lisa Blomgren. Direct public engagement in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4. suppl, p. 63-88, 2014.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Editora 34, 2004. p. 21-40.

OLIVEIRA, Marcia Mikai Junqueira de. **A metodologia Charrette Design no desenvolvimento do Empreendimento Pedra Branca SC**. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

OLSEN, Johan P. Institutional design in democratic contexts. **Journal of Political Philosophy**, v. 5, n. 3, p. 203-229, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). **Relatório Conferência Rio 92**. Rio de Janeiro, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**, trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas e os espaços híbridos de participação e deliberação – as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana em Belo Horizonte/Brasil. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, v.8, 2004, Coimbra. **Anais do Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra: [s.n.], 16-18 de setembro de 2004.

PIMENTA, Laura Nayara. **Comunicação pública, desenhos institucionais e gestão compartilhada: a interlocução entre poder público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte**. 2015. 1v. 146f. Dissertação (mestrado em Comunicação) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional). PROPUR, UFRGS, Porto Alegre, 2008.

QUICK, Kathryn S.; FELDMAN, Martha S. Distinguishing participation and inclusion. **Journal of planning education and research**, v. 31, n. 3, p. 272-290, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**, trad. Altamiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Justiça e democracia**. Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 112 páginas, 2017. (Coleção: Feminismos Plurais)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROBARDS, Martin D.; SCHOON, Michael L.; MEEK, Chanda L.; ENGLE, Nathan L. The importance of social drivers in the resilient provision of ecosystem services. **Global Environmental Change**, v. 21, n. 2, p. 522-529, 2011.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SACHS, Ignacy et al. Estratégias de transição para o século XXI. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, p. 29-56, 1993.

SACHS, Ignacy et al. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Ed. Garamond, 2000.

SALOMÃO, Thaís Mariano Nassif. **Linguagem técnica e (im) possibilidades para a produção democrática do espaço urbano: uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte**. 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. 2011 Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SATTERTHWAITE, David. **How urban societies can adapt to resource shortage and climate change**. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, v.369, n.1942, p. 1762-1783, 2011.

SAULE JR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 33-66.

_____. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. **Revista Polis**, 1998(b).

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd.. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

_____. **The Theory of Economic Development**. Oxford: Oxford University Press, 1978.

SLOTTERBACK, Carissa Schively; LAURIA, Mickey. **Building a Foundation for Public Engagement in Planning: 50 Years of Impact, Interpretation, and Inspiration From Arnstein's Ladder**. 2019.

SOLLA, José. **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro**: relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, FUNAG, 2012.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al. **A Produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. Editora Contexto, São Paulo, 2011, p. 147-166.

STOLZ, Sheila; FRANCKINI, Tiago Menna; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. Participação e representações alternativas nas democracias contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. In.: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (org.). **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis. Editora da UFSC, 2011.

TORRE, Flavio. Áreas verdes públicas no Plano Diretor de BH: Aspectos institucionais e dinâmica de crescimento. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza. (Org.).

Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008, p. 167-192.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004, p. 93-106.

UNCED - United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro, B. (1993). **Agenda 21: programme of action for sustainable development; Rio Declaration on Environment and Development; Statement of Forest Principles:** The final text of agreements negotiated by governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. New York, NY: United Nations Dept. of Public Information.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v.6, n.15, p. 153-159, ago. 1992.

VAN MAASAKKERS, Mattijs; OH, Jeelson; KNOX, Emily. Shrinking democracy? Analyzing participatory planning for vacancy and abandonment in Ohio. **Journal of Urban Affairs**, p. 1-20, 2020.

VILLAÇA, Flávio Jose Magalhaes. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 170-243.

_____. **As ilusões do plano diretor.** 2005.

VISSER, Sanne Siete; KREEMERS, Diana. Breaking through boundaries with PAR— or not? A research project on the facilitation of participatory governance through participatory action research (PAR). **Educational Action Research**, v. 28, n. 3, p. 345-361, 2020.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Trad. Daniel Grassi, 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, Jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, p. 43-51, 2011.

_____. Contentious politics and participatory democracy in Brazil. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 199-224, 2014.

WARREN, Mark E. **Democracy and association**. Princeton University Press, 2001.

WERLE, Denilson L.; MELO, Rúrion S. (org. e trad.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Ed. Singular, Esfera Pública, 2007.

WARREN, Mark. E.; GASTIL, John. Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship? **Journal of Politics**, v. 77, n. 2, p. 562–574, 2015.

APÊNDICE A – Roteiro da pesquisa

Anexamos neste apêndice o roteiro das entrevistas semiestruturadas realizadas.

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

Trata-se de pesquisa acadêmica no âmbito do Programa de Pós Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG e faz parte do trabalho de mestrado do aluno Sergio Myssior.

O objetivo da investigação é delinear diretrizes orientativas para a melhoria da qualidade do processo participativo no contexto do planejamento urbano municipal.

O estudo de caso selecionado foi a experiência denominada "Virada Criativa por Belo Horizonte", realizada no final de 2015, ocorrida na Casa do Jornalista no dia 11/12/2015. E a cerimônia de entrega do Book no dia do aniversário da cidade (12/12/2015) no Museu Abílio Barreto. A Virada Criativa ocorreu no ano seguinte à IV Conferência Municipal de Política Urbana (IV CMPU), realizada em longo de 2014, subsidiando o novo plano diretor municipal.

A identidade de cada entrevistado será mantida em sigilo e as respostas têm como único objetivo subsidiar a pesquisa acadêmica / estudo de caso e não poderão ser utilizadas com nenhum outro propósito.

Solicitamos a autorização para que a entrevista possa ser gravada, pois este processo facilitará a transcrição das respostas.

O entrevistado tem liberdade para não responder a alguma pergunta ou mesmo incluir questões que não tenham sido previamente planejadas.

***Obrigatório**

1. Setor / Segmento do Entrevistado *

Marcar apenas uma oval.

- Setor Popular
- Setor Técnico
- Setor Empresarial
- Poder Público
- Organizadores

2. NOME: *

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

3. IDADE:

4. PROFISSÃO / TRABALHO:

5. LOCAL DE MORADIA (REGIONAL DE BH):

Marque todas que se aplicam.

- BARREIRO
- CENTRO-SUL
- LESTE
- NORDESTE
- NOROESTE
- NORTE
- OESTE
- PAMPULHA
- VENDA NOVA

6. TEMPO DE MORADIA:

7. LOCAL DE TRABALHO (REGIONAL DE BH):

Marque todas que se aplicam.

- BARREIRO
- CENTRO-SUL
- LESTE
- NORDESTE
- NOROESTE
- NORTE
- OESTE
- PAMPULHA
- VENDA NOVA

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

8. SE PARTICIPA DE ALGUMA ASSOCIAÇÃO, ENTIDADE OU MOVIMENTO COMUNITÁRIO. INDICAR HÁ QUANTO TEMPO

TEMA "HISTÓRICO PARTICIPATIVO"

Questões participativas em geral

9. a. Você já participou de algum conselho consultivo ou deliberativo de Belo Horizonte? Como ouvinte, membro ou de outra forma?

10. b. Você já participou de algum processo participativo relacionado ao planejamento urbano municipal de Belo Horizonte? Qual e o que achou desta participação?

11. c. Você já participou de alguma Conferência Municipal de Política Urbana em BH? Qual? O que achou desta participação?

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

12. d. Qual a sua opinião sobre os processos participativos para o planejamento da cidade, em geral?

13. e. Quais os temas mais relevantes abordados nos processos participativos em que você esteve envolvido?

14. f. Quais os temas mais relevantes que os processos participativos deveriam abordar?

15. g. Quais os pontos positivos e negativos destes processos participativos? Cite pelo menos 3 aspectos positivos e 3 aspectos negativos.

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

TEMA "QUEM PARTICIPA"

agora vamos conversar sobre a questão que envolve a definição de quem participa dos processos participativos

16. a. Na sua opinião, deveria existir algum tipo de seleção ou pré-requisito para a participação das pessoas nestes processos de planejamento urbano?

17. b. Na sua opinião, quem deveria participar dos processos de planejamento urbano?

18. c. Como deveria ser o modo ou critério de seleção dos participantes?

19. d. Na sua opinião, qual deve ser o papel dos participantes no processo participativo?

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

20. e. Vou lhe apresentar diversos segmentos da sociedade civil e do poder público. Preciso que você indique o grau de importância de cada segmento em relação à participação no planejamento urbano. E por que?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sem importância participação	Pouca importância	Importante a participação	Muito importante	Essencial a participação
Público em Geral (aberto à todos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liderança Comunitária (setor popular)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Especialista ou Técnico (setor técnico)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acadêmico (setor acadêmico)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Político eleito ou membro de conselho (poder público ou membro eleito)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Técnico, gestor ou funcionário público (técnicos do poder público)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

21. Comentários e complementações do item anterior

TEMA
"AVALIAÇÃO
DA VIRADA
CRIATIVA"

Vamos falar da Virada Criativa: a dinâmica denominada Virada Criativa foi realizada no final de 2015. Para ajudar a relembrar, aqui você pode visualizar algumas imagens fotográficas do evento.

FOTOS DA VIRADA CRIATIVA - DEZ 2015

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

22. a. Virada Criativa: O que te estimulou a participar desta dinâmica?

23. b. Qual era a sua expectativa (ou receio) antes de participar?

24. c. Relate aquilo que mais lhe marcou durante a Virada Criativa, tanto aspectos gerais como pontos positivos e negativos. Cite pelo menos 3 aspectos positivos e 3 aspectos negativos.

25. d. Passados 4 anos da Virada Criativa, fazendo um balanço geral, qual a sua avaliação sobre esta dinâmica/processo?

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

26. e. Considerando os participantes da Virada, indique nesta régua a sua percepção em relação ao critério de seleção dos participantes

Marcar apenas uma oval.

- Sem seleção (Todos)
 Aberto, porém com auto-seleção pelo próprio grupo/segmento
 Aberto, com critério de recrutamento e seleção
 Seleção aleatória
 Agentes interessados em Geral
 Agentes interessados Profissionais (setor técnico)
 Representantes Eleitos (poder público eleito)
 Técnicos da administração pública

TEMA "ESPAÇO PARTICIPATIVO"

Forma de comunicação e processo decisório

27. a. Como você descreveria o espaço para as pessoas participarem do evento/processo, em termos de capacidade de participação, capacidade de alterar, construir e definir as propostas? Justifique de forma sintética a sua resposta (dividido pelas etapas da Virada).

Marcar apenas uma oval por linha.

	Sem Participação efetiva	Pouco espaço para Participação efetiva	Participação Razoável	Bom espaço para participação efetiva	Excelente o espaço para participação efetiva
Elaboração de desenhos/propostas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Caderno de Propostas entregue PBH e CÂMARA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

28. b. Como você descreveria a interação entre os participantes, em geral? E entre os diversos setores? (público, empresarial, popular, técnico)

29. c. Quais as maiores dificuldades em promover a discussão, negociação e construção de propostas conjuntas?

30. d. Neste item vamos tratar da forma de comunicação e do processo decisório. Marque nesta régua a sua percepção em relação ao nível de participação na Virada. Sendo o "escuta como expectador" um grau reduzido, ampliando nos níveis seguintes. Justifique de forma sintética a sua resposta.

Marque todas que se aplicam.

- Escuta como Expectador
 Expressar Preferências
 Desenvolver Preferências
 Barganha e Negociar
 Deliberar e Priorizar
 Colocar e Empregar seu conhecimento, vivência ou técnica na solução

TEMA "DECISÕES E REPERCUSSÕES

Autoridade e Poder na Virada

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

31. a. Na sua opinião, por que as pessoas participaram deste processo de planejamento urbano de BH?

32. b. Na sua opinião, quais as decisões mais relevantes que foram definidas na Virada?

33. c. Na sua opinião, qual proposta da Virada se transformou em ação ou política pública? Explique

34. d. Marque nesta régua a sua percepção em relação ao tipo de influência que a Virada pode representar para as ações e políticas públicas. Justifique de forma sintética a sua resposta.

Marque todas que se aplicam.

- Benefícios Pessoais/Individuais
 Influência Comunicativa
 Aconselhamento e Consulta
 Co-governança
 Autoridade Direta

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

TEMA "EIXOS TEMÁTICOS"

Questões específicas

35. a. Você considera que a sua participação na Virada Criativa foi mais intensa em relação a qual destes eixos temáticos:

Marque todas que se aplicam.

- planejamento, desenvolvimento urbano e habitação
 circulação, transporte e mobilidade
 meio ambiente, sustentabilidade e resiliência
 polos de desenvolvimento econômico
 equipamentos de cultura e lazer

PERCEPÇÃO
PARTICIPATIVA

Vamos conversar agora sobre a sua percepção em relação aos processos participativos no planejamento urbano municipal. Serão apresentadas algumas afirmações para a sua análise e justificativa.

Com quais afirmações você concorda totalmente, concorda parcialmente, indiferente, discorda parcialmente, discorda totalmente? Justifique de forma sintética a sua escolha.

36. a. É a participação pública que define as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano municipal

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

37. Marcar apenas uma oval.

- Opção 1

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

38. *Marcar apenas uma oval.*

Opção 1

39. b. Os diversos setores da sociedade se articulam e constroem em conjunto as propostas? (para as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano municipal)

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

40. c. Os setores da sociedade com maior influência na gestão pública é que definem os aspectos mais relevantes do planejamento urbano municipal

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

41. d. Nas audiências públicas as propostas são apresentadas pelo Poder Público, garantindo a participação das pessoas no processo de planejamento urbano municipal

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

42. e. O processo participativo apenas ratifica as propostas e projetos previamente elaborados pela Prefeitura

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

43. f. As deliberações aprovadas no processo participativo de planejamento urbano municipal são completamente alteradas na esfera legislativa

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
 Discorda parcialmente
 Não concorda e nem discorda
 Concorda parcialmente
 Concorda totalmente

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

44. g. Na Virada Criativa os diversos setores da sociedade conseguiram se articular e construir em conjunto as propostas para as principais políticas e ações no processo de planejamento urbano em BH

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
- Discorda parcialmente
- Não concorda e nem discorda
- Concorda parcialmente
- Concorda totalmente

45. h. A Virada Criativa ampliou as possibilidades de participação no planejamento urbano

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
- Discorda parcialmente
- Não concorda e nem discorda
- Concorda parcialmente
- Concorda totalmente

46. i. A Virada Criativa poderia se transformar em uma estratégia para incrementar o processo participativo se fosse organizada pelo Poder Público

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
- Discorda parcialmente
- Não concorda e nem discorda
- Concorda parcialmente
- Concorda totalmente

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

47. j. A Virada Criativa não significou nenhum resultado prático no planejamento urbano

Marcar apenas uma oval.

- Discorda totalmente
- Discorda parcialmente
- Não concorda e nem discorda
- Concorda parcialmente
- Concorda totalmente

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

48. k. No processo participativo da Virada Criativa foi possível:

Marcar apenas uma oval por linha.

	Discorda totalmente	Discorda parcialmente	Não concorda e nem discorda	Concorda parcialmente	Concorda totalmente
Atuar como expectador	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expressar minhas preferências	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaborar e desenvolver propostas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Discutir com as outras pessoas as propostas, negociar e construir propostas conjuntas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definir as propostas, discutir as prioridades e deliberar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empregar o seu conhecimento, experiência ou vivência diretamente para determinar as propostas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25/10/2020

PESQUISA - PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

49. Considerações Finais

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários