

O cubo da democracia aplicado ao planejamento urbano municipal.

Eleonora Sad de Assis

Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Professora na Universidade Federal de Minas Gerais.

eleonorasad@yahoo.com.br

Sergio Myssior

Arquiteto e Urbanista; Mestrando em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável na Universidade Federal de Minas Gerais.

smyssior@gmail.com

Eixo: O planejamento urbano e regional na produção da cidade sul-americana contemporânea.

Introdução

O ponto de partida deste artigo trata do lugar da participação, dos processos e dos arranjos participativos na promoção da gestão democrática das cidades após a Constituição Federal de 1988, especificamente na etapa de planejamento urbano municipal.

Desde a Constituição de 1988 o país vivencia a institucionalidade participativa, expressa na constituição de conselhos, na experiência inovadora do orçamento participativo (OP), nas conferências municipais e na elaboração dos planos diretores municipais, dentre outras formas (AVRITZER, 2012).

O Brasil experimentou, nas últimas décadas, um processo acelerado de migração do campo para a cidade. Esta nova dinâmica migratória, associada ao rápido crescimento populacional, às fragilidades da infraestrutura urbana e aos diversos problemas sociais já presentes, contribuíram para a necessidade de fortalecimento das políticas de planejamento e gestão urbanas. Embora durante o regime ditatorial os órgãos de planejamento urbano tenham se multiplicado, acumularam-se críticas relativas ao processo de planejamento tecnocrático em curso, já que o regime autoritário à época determinava uma reduzida autonomia política e financeira para a execução dos planos, suprimindo qualquer possibilidade participativa. Conforme aponta Matos (2008, p. 159), “o viés antidemocrático sempre foi evidente.”

Com a decadência do milagre econômico, nos anos 1970, os movimentos sociais conseguem se organizar, mesmo com todas as restrições e dificuldades impostas pelo regime ditatorial. A luta pela reforma urbana e a gestão democrática das cidades, praticamente interrompidas durante os primeiros anos “de chumbo”, ressurgem nas manifestações da sociedade civil e são fundamentais neste processo, conforme observado por Ribeiro; Cardoso (2003).

No final dos anos de 1980 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em conjunto com diversas entidades, viabilizam a inclusão dos artigos que tratam da política urbana na Constituição Federal de 1988. De acordo com a Carta Constitucional, o poder público municipal é responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tais artigos seriam regulamentados apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (LEI FEDERAL 10.257/2001), que 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.

Os diferentes arranjos institucionais têm como objetivo ampliar as possibilidades de participação no planejamento urbano, tais como órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas, oficinas e conferências.

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.

Tanto a Conferência Rio 92 (ONU, 1992), como a edição Rio+20 reconheceram a importância das parcerias entre as cidades e seus habitantes para a promoção do desenvolvimento sustentável (SOLLA, 2012). Mais recentemente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ao indicar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, estabeleceu metas que ressaltariam a relevância do processo participativo. Já a Nova Agenda Urbana (ONU-HABITAT, 2017), no contexto da Agenda

2030 e do Acordo de Paris, entende que as cidades com bom planejamento e gestão participativa podem ser importantes instrumentos para o desenvolvimento sustentável.

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).

É importante ressaltar a relevância das políticas urbanas como instrumentos para a ampliação da cidadania e da democracia. Não podem ser ignoradas as disputas sociais que se instalam sobre o tecido urbano, refletindo as desigualdades sociais e econômicas. Neste sentido, o processo participativo de um plano pode até mesmo ser considerado mais importante do que o plano em si, na medida em que a gestão democrática e participativa tem também como desafio a desconstrução de uma política clientelista, marcada pelas assimetrias de poder dos setores mais influentes, contribuindo para a construção de arranjos que promovam a justiça, a igualdade e a legitimidade (MARICATO, 2002).

Ao analisar o sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros, Santos Junior (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 JUNIOR, 2011, p. 277).

Avritzer (2008) identifica diferentes arranjos participativos nos desenhos institucionais usualmente aplicados aos orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais, Enquanto no OP os desenhos participativos subsidiam mecanismos inclusivos, fortemente democratizantes e distributivos, com orientação denominada de baixo para cima (FUNG; WRIGHT,

2003; BAIOCCHI, 2003), nos conselhos de políticas o poder é compartilhado entre a sociedade civil e o poder público. E no caso dos planos diretores municipais, o arranjo é denominado como desenho institucional de ratificação, no qual a sociedade civil participa de audiências públicas, recebe dados e informações, conhece as propostas e projetos, mas não participa efetivamente do processo decisório, que permanece fortemente dependente do sistema político (AVRITZER, 2008).

A fragilidade do processo participativo no contexto do planejamento urbano municipal, incipiente em vários aspectos ou até mesmo um instrumento de simples ratificação, aliado ao histórico clientelista e de assimetrias em relação à capacidade de influenciar ações e políticas públicas, suscita a necessidade de argumentação em relação à qualidade e efetividade destes processos participativos. É fato que existem experiências, embora pontuais, de dinâmicas e processos que avançam na direção de novos arranjos participativos, favorecendo o engajamento popular na escala local, bem como a capacidade deliberativa e democratizante. A dinâmica colaborativa realizada em Belo Horizonte no ano de 2015, denominada “Virada Criativa por Belo Horizonte”, envolveu diferentes setores da sociedade e teve como objetivo a construção de um repertório coletivo de propostas para o planejamento urbano, de forma complementar aos instrumentos participativos regularmente utilizados.

Ainda que o processo participativo faça parte dos requisitos técnicos e legais para o planejamento e a gestão urbanos, a efetividade da participação, em termos de capacidade democratizante, de ampliação do papel dos cidadãos no processo de tomada de decisões e determinação das ações e políticas públicas, dentre outros aspectos, suscita a análise criteriosa do desenho participativo, identificando o potencial, os limites e os caminhos para o sucesso das experiências participativas. Conforme aponta Fung (2006), o espaço da participação envolve essencialmente três dimensões: (i) quem participa; (ii) como ocorrem a comunicação entre os participantes e a construção das decisões conjuntas; e (iii) a capacidade das discussões repercutirem em políticas e ações públicas. Fung (2006) denomina este espaço tridimensional como o cubo da democracia.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo problematizar a qualidade da participação no planejamento urbano municipal. Utilizando-se as lentes do cubo da democracia como suporte para a análise da Virada Criativa por Belo Horizonte, pretende-se destacar criticamente os limites e potencialidades dos resultados alcançados, iluminando caminhos para o incremento da participação

cidadã neste contexto. A experiência destacada não tem como objetivo substituir o processo participativo, mas iluminar caminhos para a discussão do tema.

A Virada Criativa

A Virada Criativa por Belo Horizonte foi realizada em 2015 e teve como propósito principal a realização de uma dinâmica colaborativa para a construção de repertório de ideias e propostas populares para o processo de planejamento urbano de Belo Horizonte. A dinâmica foi inspirada 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 (*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* ainda permanecem nesta metodologia. Equipes de diferentes áreas e formações se reúnem em torno de questões complexas que precisam ser solucionadas, de forma colaborativa, em tempo bastante reduzido. Esta mesma metodologia vem sendo utilizada para diferentes propósitos nas últimas décadas, notadamente no contexto do Novo Urbanismo, movimento urbano difundido desde a década de 1980 nos Estados Unidos.

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 (LENNERTZ; LUTZENHISER, 2014). No Brasil esta 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, Cláudia Pires e Sergio Myssior. O arquiteto Takeda já havia realizado dinâmica similar em diversas cidades. E havia

concluído recentemente o workshop colaborativo em Teresópolis, com a dinâmica denominada *Charrette* Metropolitano.

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, Takeda 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.

No ano anterior à realização da Virada Criativa por Belo Horizonte, os setores técnico, popular e empresarial haviam participado da IV Conferência Municipal de Política Urbana¹. Naquela oportunidade, um grupo de 243 delegados legitimamente eleitos, igualmente divididos entre as nove regionais administrativas e os três setores da sociedade, havia enfrentando um processo participativo ao longo de seis meses, composto por etapas de capacitação, discussões e deliberações relativas à revisão do plano diretor municipal.

Foram vários embates ao longo da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Tanto em relação ao regimento, já na abertura dos trabalhos, a manifestação pública das instituições técnicas representativas do setor de arquitetura, urbanismo e engenharia em relação a ampliação dos prazos para as discussões, como em relação ao termo de acordo celebrado entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Município de Belo Horizonte, encerrando a discussão judicial em relação ao andamento e possibilitando a conclusão dos trabalhos da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Porém, mesmo com a decisão de alguns membros do setor empresarial e técnico de abandonar os trabalhos antes das plenárias finais de votações, em agosto de 2014, a IV CMPU foi devidamente concluída e no ano seguinte o respectivo Projeto de Lei foi apresentado ao legislativo municipal.

¹ A conferência é um instrumento que compõe a gestão democrática da cidade e tem como objetivo discutir a política urbana municipal, deliberando sobre as alterações na legislação urbana e no plano diretor, a serem submetidas ao legislativo municipal. A IV CMPU foi realizada no período de 03/02/14 a 02/08/14. Em 22/09/2015 o Poder Executivo Municipal encaminhou à Câmara a mensagem n. 44 com o Projeto de Lei 1749/2015 que tratava do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2015).

Ocorre que após tantas discussões e debates sobre o futuro da cidade, mesmo considerando-se o início da tramitação do PL 1749/2015, a aprovação do plano diretor municipal ainda parecia distante do horizonte da capital mineira. Foi neste contexto e, considerando-se a proximidade com o aniversário da cidade, que diversas lideranças foram sensíveis à realização de uma dinâmica colaborativa.

Inicialmente os organizadores contactaram as lideranças participantes da IV CMPU, dos setores popular, empresarial e técnico, bem como as entidades ligadas ao comércio, indústria, construção, engenharia, arquitetura, urbanismo, moradia, entidades de ensino e movimentos sociais. A iniciativa ganhou rapidamente diversos apoiadores e promotores. Aproveitando-se da proximidade da data de aniversário de 118 anos da cidade, os organizadores lançaram a ideia de que o resultado da dinâmica seria um presente para Belo Horizonte.

Em cerca de 30 dias, quase 60 entidades, empresas e movimentos apoiaram formalmente a iniciativa. Os promotores também mobilizaram a imprensa local e obtiveram espaço nos principais veículos de comunicação da cidade. Uma página foi disponibilizada na rede social. Foram realizados cerca de 4 encontros presenciais para mobilização das pessoas, nas semanas que antecederam o evento, compartilhando a metodologia e provocando o interesse para o ingresso no movimento.

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 realizar um workshop colaborativo e acelerado para a criação de ideias e soluções para a cidade de Belo Horizonte.

A dinâmica do workshop colaborativo foi dividida em dois dias. O primeiro dia foi destinado ao processo de criação das propostas e desenvolvimento do caderno de apresentações, contendo uma síntese do relatório 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 1: Imagens com os registros da participação. Fonte: MYSSIOR, 2015.

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

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.

Foram então apresentados exemplos de casos análogos, onde a mesma metodologia havia sido utilizada: 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, foram destacados os seguintes: respeitar o colega, agir de forma colaborativa, se “despir” de cargos e títulos e, o mais relevante: se expressar unicamente através de desenhos individuais, croquis e diagramas para oferecer ideias e propostas para a cidade.

Com a participação de adultos e de algumas crianças, reunindo um público variado dos diversos setores, os presentes puderam discutir e propor soluções para a cidade, de forma colaborativa e intensa. A construção de propostas orientadas por desenhos livres e croquis certamente foi um fator importante de integração entre os participantes, favorecendo manifestações propositivas e, até mesmo, permitindo a inclusão de experiências, conhecimentos e vivências locais na construção do repertório de ideias e propostas para a cidade.

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 2: Imagens com os registros gráficos. Fonte: MYSSIOR, 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. Na sequência todos os grupos se reuniram e consolidaram o trabalho, buscando cumprir, de forma expedita, o processo metodológico concebido pelos idealizados da Virada Criativa, de acordo com a Figura 3:



Figura 3: Metodologia *Charrette Design*. Fonte: OLIVEIRA, 2014.

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 na manhã do aniversário da cidade já estivessem concluídos e prontos para a cerimônia de entrega.

De acordo com Fung; 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 à partir dos problemas identificados pela própria população.

Assim, analisando sob o prisma do cubo da democracia (FUNG, 2006), a seleção dos participantes perseguiu uma abordagem mais inclusiva, buscando a representação dos diversos setores da sociedade, porém sem o balanceamento entre a representação dos diversos setores e a distribuição regional.

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 alguma fragilidade nos aspectos de negociação, deliberação, 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 proporcionou o embate de ideias, mas não foram identificadas discussões setoriais, à exemplo da IV CMPU.

Segundo Santos (2011), ao analisar a trajetória do planejamento urbano à partir da leitura dos relatórios estaduais das Conferências da Cidade promovidas pelo Conselho das Cidades, 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, encobrindo a influência e o poder dos grupos privados.

Em relação a 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 também rompe com uma rotina existente e reforça a capacidade de formulação de propostas pelos diversos setores da sociedade.

O cubo da democracia

Os pesquisadores Fung; Wright (2003), ao analisar experimentos deliberativos e participativos, 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, ao analisar diversos experimentos, consideraram seis variáveis para o processo que denominaram como “governança participativa fortalecida”, abordando os seguintes aspectos: (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).

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 dos diferentes públicos e setores. No outro extremo, em processos mais técnicos e específicos, apenas profissionais considerados *experts* estariam qualificados para participar.

Desta forma, Fung (2006) desenvolveu uma referência para avaliar a dimensão de “quem participa”, sendo que nos extremos encontramos as referências mais inclusivo, de um lado, ao mais exclusivo, do outro. E no centro o que o autor denominou minipúblico, entre os quais os representantes selecionados pela própria comunidade ou por outros processos, conforme a Figura 4, com a dimensão de quem participa.

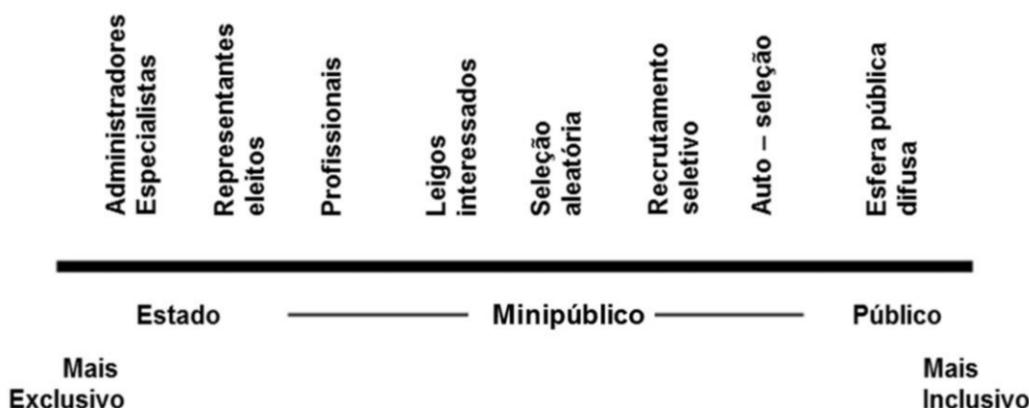


Figura 4: Dimensão “quem participa”. Fonte: FUNG, 2006.

Se considerarmos que a participação na Virada Criativa foi predominantemente formada por lideranças e delegados dos setores técnico, popular e empresarial oriundos da IV Conferência Municipal de Política Urbana, poderíamos enquadrar na categoria minipúblico. Fung (2003) considera esses minipúblicos como esforços relevantes para o engajamento cidadão e para as respectivas deliberações. Podem ser fóruns educativos que permitem a elaboração, a articulação e o debate das questões públicas de maneira inclusiva, com respeito às diferenças, informando e qualificando os participantes; ou painéis consultivos participativos, visando melhorar ampliar a qualidade da opinião e identificar as demandas e prioridades, bem como identificar potenciais interrelações; 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; ou ainda a denominada “governança democrática participativa”, este tipo de minipúblico apresenta características mais ambiciosas, na medida em que busca orientar a agenda política e as ações públicas à partir das decisões dos participantes, de forma direta.

Porém ocorre que o processo participativo não foi precedido de cuidados relativos à distribuição igualitária em termos de setores da sociedade, distribuição regional ou outros fatores. Mesmo assim, dentre as empresas e entidades que apoiaram a Virada Criativa, temos aproximadamente: 40% entidades; 15% associações de bairro; 25% empresas; 10% imprensa e veículos de comunicação; 5% Poder Público Municipal e Estadual; 5% entidades de ensino. Onde destacam-se os movimentos ligados à luta pela moradia, mobilidade, construção civil e entidades de classe ligadas aos setores de engenharia e arquitetura.

Portanto, o evento caracteriza-se por ser público e mais inclusivo, o que pode encobrir um desequilíbrio de forças e representações, na medida em que determinados grupos ou interesses poderiam monopolizar o processo participativo.

Na dimensão que aborda a comunicação e decisão, as audiências públicas que tratam do processo de planejamento urbano costumam se resumir a apresentação de diagnóstico, propostas e registros de críticas e comentários por parte dos presentes, qualificados em alguns processos como mero espectadores ou mesmo como um processo de simples ratificação.

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. 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 5, trazendo a dimensão de como se desenvolve a participação.

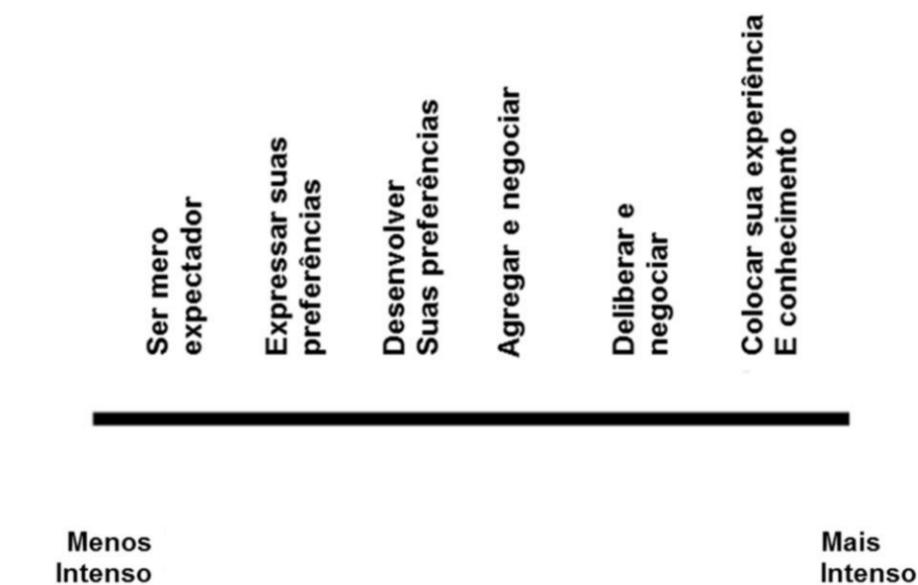


Figura 5: Dimensão de "como participa". Fonte: FUNG, 2006.

Neste aspecto, a decisão em trabalhar com a linguagem dos desenhos como forma de expressão e de construção de propostas pode ser considerada como uma estratégia para favorecer o diálogo e a integração entre os participantes.

Inicialmente, os participantes demonstraram insegurança quanto à utilização da linguagem gráfica. Muitos alegaram a incapacidade para a elaboração de desenhos e croquis compreensíveis. Porém, após as devidas explicações pelos moderadores em relação à possibilidade de inserção de legendas explicativas, os participantes se sentiram mais confiantes. Foram disponibilizados, ainda, desenhistas facilitadores. A disposição de mesas coletivas no salão, reunindo a diversidade do público, também favoreceu a dinâmica colaborativa, proporcionando a produção de todos os participantes.

A autonomia na proposição de ações para a cidade utilizando-se a linguagem gráfica foi percebida como um fator positivo para a inclusão da experiência, vivência e conhecimento nas propostas elaboradas. Esta abordagem proporcionou a conciliação da linguagem técnica com o conhecimento

local. Esta linguagem também transferiu os potenciais conflitos e insatisfações para o campo da produção de propostas e soluções para a cidade, favorecendo o ambiente colaborativo. Ao invés dos discursos, defesas, lutas e divisões vivenciadas durante a Conferência Municipal realizada um ano antes, o ambiente colaborativo e a linguagem gráfica fomentaram processos de negociação, agregação, construção de propostas coletivas e a expectativa deliberativa.

Neste sentido, a dinâmica empreendida indica um modo mais intenso de participação, de autonomia e capacidade de expressão e até mesmo de convencimento.

As variáveis relacionadas à capacidade de investimentos, responsabilidades, orçamento, prazos e demais aspectos que lidam com a viabilidade das propostas não foram objeto desta dinâmica, o que, por um lado, garantiu maior liberdade e autonomia na construção das propostas. Mas por outro lado pode comprometer a consistência da proposta.

A organização das propostas por áreas temáticas, sem considerar os aspectos regional e local, é considerado um fator que pode fragilizar o aporte do conhecimento e da experiência local.

O valor deste repertório de ideias e propostas deve ser compreendido também levando-se em consideração os seguintes aspectos: (i) demandas latentes da população; (ii) visões de futuro da cidade; (iii) aporte de conhecimento técnico e conhecimento local; (iv) exercício de autonomia e co-criação para o futuro da cidade; (v) engajamento; (vi) capacidade de negociação, agregação e deliberação.

Já em relação à capacidade destas discussões repercutirem em políticas e ações públicas, o reconhecimento dos poderes municipais constituídos em relação ao protagonismo popular na capacidade de construção de um relevante repertório de ideias e propostas é bastante significativo. Se comparado à Conferência Municipal de Política Urbana, por exemplo, espaço participativo em que grande parte das propostas tem origem nos departamentos técnicos do poder executivo, este nível de autoridade exercitada na Virada Criativa pode ser considerado mais elevado, especialmente considerando-se que as deliberações da Conferência subsidiam a elaboração do Projeto de Lei por parte da Prefeitura, que posteriormente encaminha ao Poder Legislativo para discussões e deliberação, podendo ser alterado pelas casas executiva e legislativa neste processo.

Fung (2006) ressalta que existem processos onde 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 6.

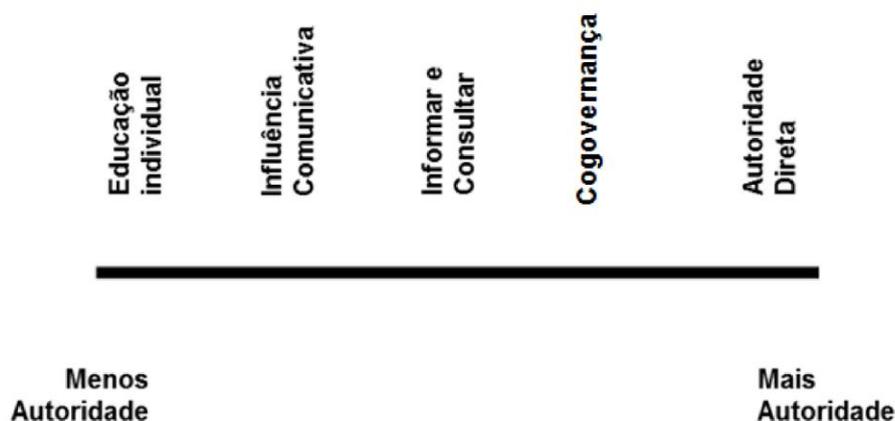


Figura 6: Dimensão da "capacidade de determinar ações e políticas públicas". Fonte: FUNG, 2006.

A Virada Criativa despertou nos diversos setores a capacidade de mobilização e comunicação para os temas afetos à política urbana municipal. O protagonismo da sociedade ficou evidente, tanto na capacidade de mobilizar inúmeros atores, lideranças, instituições e até mesmo parte considerável dos representantes dos poderes executivo e legislativo municipal. Os canais de comunicação e a imprensa local apoiaram prontamente a iniciativa, compreendendo a importância deste arranjo participativo.

Por outro lado, alguns profissionais e entidades do setor de projetos manifestaram receio em relação à construção de propostas por parte da população em geral, por entender que esta etapa estaria restrita aos profissionais habilitados. Após os esclarecimentos necessários, pontuando que o repertório de ideias e propostas populares não poderia se configurar como projeto técnico ou mesmo estudo preliminar, alguns profissionais deste setor se mantiveram afastados.

Em termos de autoridade, a dinâmica colaborativa ofereceu uma relevante influência comunicativa, reverberando nos canais de comunicação oficiais, na imprensa e nas redes sociais, dentre outros.

Foram contabilizadas mais de 20 matérias sobre o evento no período, dentre rádio, jornal e tv, bem como um número de cerca de 1300 seguidores na rede social, sem qualquer impulsionamento.

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. Estas três dimensões criam um espaço tridimensional que proporciona inúmeros desenhos e arranjos participativos, conforme apresentado na Figura 7.

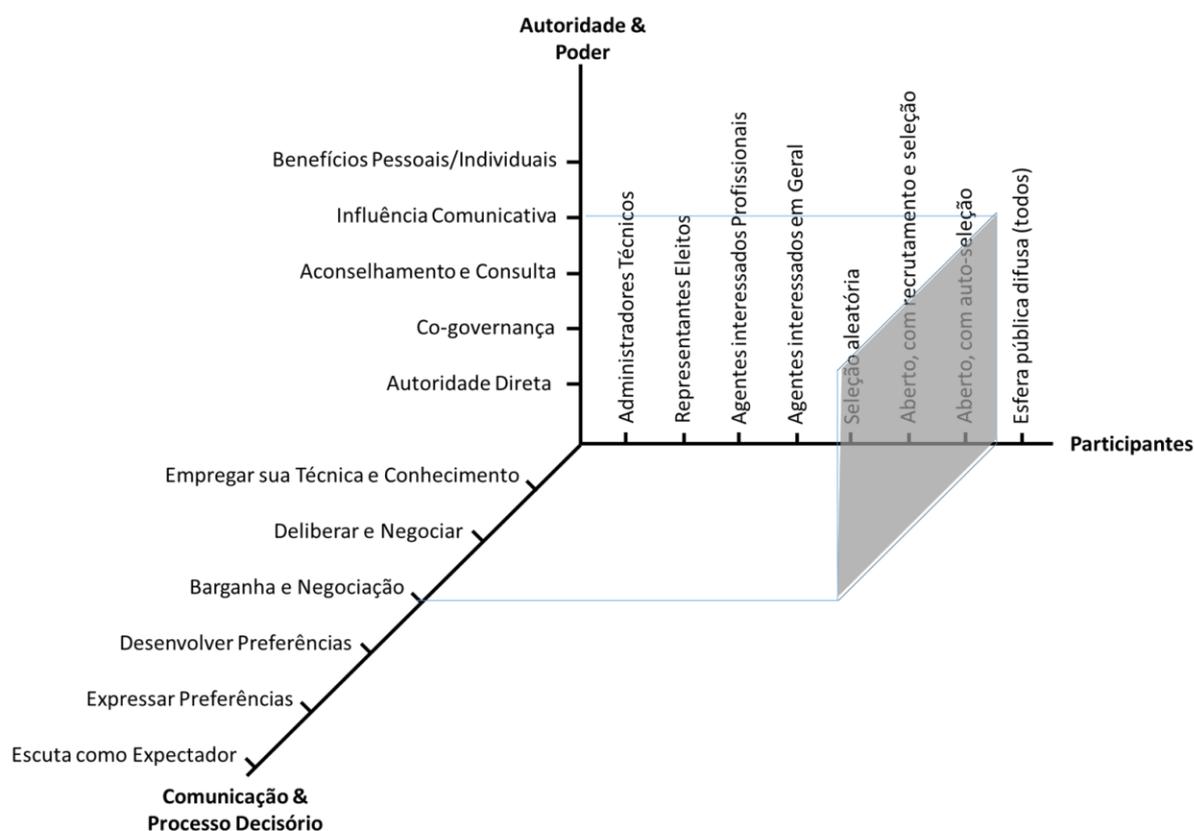


Figura 7: Cubo da democracia. Fonte: FUNG, 2006.

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, cada qual com os seus objetivos e respectivos desenhos.

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.

Relativamente às diferentes escalas que envolvem as abordagens de planejamento urbano, integrando diversas temáticas, o cubo democrático pode ser um importante aliado para a construção dos arranjos participativos.

Considerações finais

A instituição de instrumentos de gestão democrática no planejamento e gestão das cidades representou um estímulo ao desenvolvimento de processos participativos.

As experiências participativas denotam uma significativa variação na capacidade de engajar os cidadãos, promover debates e consensos, construir propostas ou mesmo interferir nas políticas e ações públicas. Também apresentam capacidades diversas de articulação, autonomia e partilha do poder.

Enquanto a experiência inovadora do OP parece indicar uma efetividade participativa nas ações públicas, o processo democrático de planejamento urbano permite, até o momento, uma contribuição marginal nas políticas e ações públicas de maior relevância. Este sofre ainda de um histórico de influências assimétricas, notadamente dos setores da sociedade com maior capacidade econômica, especialmente na tramitação legislativa dos planos diretores.

A Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte denota um aprimoramento no desenho participativo de quem participa, proporcionando uma divisão igualitária entre as regionais administrativas e os setores da sociedade, enquanto a dinâmica da Virada Criativa se mostra mais inclusiva, porém com certa fragilidade ao permitir que determinados grupos possam orientar o processo e o debate, ou mesmo exercer a influência de forma desigual.

A Virada Criativa ignorou as diferentes escalas na organização das ideias e propostas, privilegiando eixos temáticos, o que parece fragilizar o aporte de experiências e conhecimento local específico. A discussão das temáticas urbanas sem a abordagem das escalas regional e local reduz a capacidade de descentralização das ações no município, minimizando a capacidade de desenvolvimento da autonomia local, da formulação de soluções locais e maior engajamento pelos participantes.

A dinâmica colaborativa favorece a comunicação e o processo decisório, criando oportunidades para a negociação entre os participantes, a autonomia na apresentação de propostas ou a formatação de ideias coletivas, não se restringindo à manifestação de preferências ou mesmo o processo de ratificação, regularmente observado nos processos de planejamento urbano municipal. A dinâmica orientada pela elaboração de propostas poderia ser agregada a processos de integração de diferentes escalas e construção de consensos.

Já sobre as possibilidades das decisões e deliberações repercutirem nas ações e políticas públicas, percebe-se no processo das conferências um elevado risco de enfraquecimento ou desvirtuamento das deliberações realizadas, já que existem etapas subsequentes de elaboração do projeto de lei e a etapa legislativa, usualmente desconectadas do processo participativo anteriormente realizado. Já a Virada Criativa, ao designar como partes interessadas conjuntas os poderes executivo e legislativo, bem como exercer relevante influência comunicativa, poderá experimentar resultados positivos, caso não ocorra a interrupção da influência após o evento de conclusão da dinâmica.

A capacidade de construção de soluções alternativas e deliberações diversas das diretrizes técnicas previamente elaboradas pela prefeitura é bastante elevada na Virada Criativa, se comparada com a prática corrente. Neste sentido, a experiência da Virada Criativa se destaca positivamente, ao trabalhar com uma metodologia colaborativa, promovendo a capacidade de criação, proposição e encaminhamento de propostas pelos próprios participantes. A possibilidade de criação de um repertório de propostas para a cidade promove maior vínculo entre os participantes e contribui para a hierarquização das prioridades. E o envolvimento conjunto dos poderes Executivo e Legislativo ao longo de todo o processo pode indicar um caminho a ser perseguido.

Mas o desenho participativo empregado na Virada Criativa não explorou as discussões entre os diferentes setores, não ofereceu qualquer contraponto às ideias apresentadas e não orientou as deliberações no curto, médio e longo prazos, dentre outros aspectos. Também não garantiu um equilíbrio entre os diversos setores e entidades que participaram do evento, na medida em que adotou uma chamada inclusiva e aberta, sem qualquer balanceamento da representatividade social ou regional. Por último, não ofereceu instrumentos ou perspectivas para a implantação de um processo contínuo de participação, com a instituição de arranjo específico.

A Virada Criativa se destaca pelo desenvolvimento da capacidade e autonomia popular em formular propostas e ações para a cidade, construindo um rico repertório em diversas temáticas urbanas, mas dois aspectos precisam ser destacados: grande parte da produção não tem caráter finalístico ou mesmo projetual, pois refletem desejos, expectativas, conhecimento e experiências; por se tratar de uma iniciativa independente e sem o respaldo dos requisitos legais quanto à transformação das propostas em políticas e ações públicas, precisa ainda desvendar os caminhos para se reafirmar como subsídio válido e eficiente para a construção da pauta urbana.

O presente artigo discutiu a qualidade da participação no processo participativo de planejamento urbano municipal. Através das lentes do cubo democrático, buscou-se destacar criticamente os limites e potencialidades da Virada Criativa, uma experiência colaborativa pontual realizada em Belo Horizonte. Os resultados indicam que o processo participativo demanda aprimoramento nos arranjos participativos e na qualidade do processo. Para isso, a integração de dinâmicas colaborativas deverá reforçar a qualidade em termos de legitimidade, justiça e eficácia.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, Vol.14, N.1, 2008, p. 43-64.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**. Campinas, Vol.18, N.2, nov. 2012, p. 383-398.

BAIOCCHI, G. *Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment*. In: FUNG, A.; W, E. O. In: **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, Vol.4, 2003, p. 45-76.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Anais da IV Conferência Municipal de Política Urbana. 2015.

BRASIL. Lei 10257/2001. Estatuto da Cidade. 2001.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FUNG, A. *Challenger to Participation*. In: _____. **Empowered participation: Reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 99-131.

_____. *Varieties of participation in complex governance*. **Public administration review**, Vol.66, Special Issue: Collaborative Public Management, 2006, p. 66-75.

FUNG, A; WRIGHT, E. O. *Thinking about Empowered Participatory Governance*. In: _____. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, Vol.4, 2003, p. 3-44.

LENNERTZ, W. R.; LUTZENHISER, A. **The Charrette Handbook: The Essential Guide for Accelerated. Collaborative Community Planning**, American Planning Association, Chicago, IL, 2014.

MARICATO, E. 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, 2002, p. 121-192.

MATOS, R. E. S. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, G. M; MENDONÇA, J. G. (Org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 156-168.

OLIVEIRA, M. M. J. **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.

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.

RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. 2011.

SOLLA, J. **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro: relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**, FUNAG, 2012.

VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 170-243.

_____. **As ilusões do plano diretor**. 2005.