

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

Débora Rocha Faria Jorge

**UMA ANÁLISE DO POTENCIAL PARTICIPATIVO E DELIBERATIVO DO  
PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CURITIBA  
(2014)**

Belo Horizonte

2014

Débora Rocha Faria Jorge

**UMA ANÁLISE DO POTENCIAL PARTICIPATIVO E DELIBERATIVO DO  
PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CURITIBA  
(2014)**

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Ricardo Fabrino Mendonça

Belo Horizonte

2014

Débora Rocha Faria Jorge

**UMA ANÁLISE DO POTENCIAL PARTICIPATIVO E DELIBERATIVO DO  
PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CURITIBA  
(2014)**

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

---

Ricardo Fabrino Mendonça (Orientador) – UFMG

---

Leonardo Barros Soares - UFMG

Belo Horizonte, Outubro de 2014.



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “UMA ANÁLISE DO POTENCIAL PARTICIPATIVO E DELIBERATIVO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CURITIBA (2014)” elaborada por Débora Rocha Faria Jorge.

A Comissão, composta por Ricardo Fabrino Mendonça e Leonardo Barros Soares, após apresentação da monografia, deliberou **pela sua aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, **assinada** pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Ricardo Fabrino Mendonça (UFMG)

  
\_\_\_\_\_  
Leonardo Barros Soares (UFMG)

Dedico a todos os brasileiros que não se conformam com as desigualdades presentes em todo nosso país, e em vez de lamentar, buscam conhecimento para fazer um país melhor.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus por me conceder a oportunidade de ser selecionada para fazer este curso e por ter me sustentado para que eu chegasse até o fim. Ao prof. Ricardo que, apesar do nosso vínculo ter sido construído de forma muito rápida e virtual, nunca desistiu de mim nem de orientar meus passos para que eu pudesse fazer o meu melhor. Ao Miguel Roguski por ter sido tão solícito e disponível em me apresentar o desenho do processo, por ouvir meus questionamentos e críticas, e por responder amavelmente minhas demandas. A Sandra Mayumi Nakamura, pelas discussões sempre profundas e esclarecedoras, e por sempre acompanhar e apoiar o meu desenvolvimento profissional. Ao gabinete do vereador Jonny Stica, por me disponibilizar informações importantes para o desenvolvimento deste trabalho. À Tecverde, por me apoiar na realização deste sonho, me disponibilizando tempo para os momentos que precisei me ausentar das minhas tarefas diárias e me dedicar ao curso, e aos meus colegas por terem “segurado a barra” sem mim. À minha família e meus amores, agradeço por me apoiarem do início até o fim e me compreenderem nos momentos de ausência e cansaço. E, em especial, à Viviane Petinelli que me ensinou muito, não só relacionado aos temas do curso, mas, especialmente, à vida, traduzindo de forma real e prática o significado de “algo” que chamamos de amor.

## RESUMO

Este trabalho busca mostrar a articulação entre democracia e participação, resgatada no período de democratização brasileira, graças à importância alcançada pelo fortalecimento dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil como atores políticos, na instituição de novas formas de participação direta na estrutura governativa. Estas novas formas de participação são apresentadas com base na literatura que examina e aponta para os limites do desenho institucional sobre a participação e deliberação das instituições participativas. Como objeto desta monografia, elegeu-se o Plano Diretor Municipal (PDM), expondo as regras e dinâmicas institucionais que o caracterizam, assim como os limites e potencialidades do seu desenho na promoção de inclusão política. Na sequência, apresenta-se a análise do Plano Diretor Municipal de Curitiba, na qual foram examinados seis eixos analíticos, a saber: 1) Funções e objetivos da participação; 2) Seleção e mobilização de participantes; 3) Deliberação; 4) Cruzamento de arenas; 5) Efetividade das práticas participativas; e 6) Utilização de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs). A partir disto, foram apontadas as potencialidades e limites da participação e deliberação no PDM/Curitiba. Constatou-se que, o desenho proposto para a revisão do PDM/Curitiba prevê diversos espaços de participação com objetivos e funções diferentes, os quais conseguem abarcar um espectro amplo de atores e participantes. Nota-se que os maiores obstáculos para a deliberação neste processo são as metodologias tradicionais utilizadas nos experimentos participativos e a não utilização dos espaços virtuais para estimular e aprofundar o debate público. De forma geral, pode-se afirmar que, apesar de ser um processo de retificação pública, o PDM/Curitiba apresenta um desenho que possibilita a participação direta na problematização, discussão e formulação de propostas para a revisão da lei em questão, aumentando a probabilidade de influência no processo decisório.

**Palavras-chave:** Democracia participativa. Plano Diretor Municipal. Deliberação.

## ABSTRACT

This project aims to report the relationship between democracy and participation, rescued in the Brazilian democratization period, as a result of the strengthening of social movements and the civil society's organization as political actors and the importance conquered by it, in the elaboration of new forms of direct participation in the governmental structure. These new forms of participation are presented based on the literature that examines and points to the limitations in the institutional model of participation and deliberation of the participating institutions. In this perspective, for the analysis of the Urban Master Plan of Curitiba, six points were examined, as follows: 1) Functions and utilization of participation arenas; 2) Selection and mobilization of participants; 3) Deliberation; 4) Relationship of participating arenas; 5) Effectiveness of participating practices; and 6) Utilization of Communication and Information Technologies (CIT's). From this, the potentialities and limitations of participation, representation and deliberation in the Urban Master Plan/Curitiba were determined. It was observed that the model proposed for the revision of the Urban Master Plan/Curitiba foresees various participation venues, with different goals and functions, which can embrace a broad spectrum of actors and participants. It is noted that the main obstacles for the deliberation in this process are the traditional methodologies used in the participating experiments and the utilization of virtual spaces to stimulate and deepen the public debate. In general, it can be affirmed that despite being a process of public rectification, the Urban Master Plan/Curitiba presents a model that enables the direct participation in talking about the most important questions and issues to the city, discussion and formulation of proposals for the revision of the regulation in question, increasing the probability of influencing the decision process.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA: BREVES APONTAMENTOS. ....	13
1.1 Da representação à participação direta nos processos decisórios.....	15
1.2 O lugar da deliberação nas teorias participativas .....	17
1.3 Participação e deliberação em foco: funções, objetivos, seleção, mobilização e complementariedade.....	19
1.3.1 Funções e objetivos da participação .....	20
1.3.2 Seleção e mobilização de participantes .....	21
1.3.3 Deliberação.....	23
1.3.4 Cruzamento de arenas.....	25
1.3.5 Efetividade das práticas participativas .....	27
1.3.6 Utilização de TICs .....	28
2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA E SUAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	30
2.1 O desenho institucional do OP, conselhos, conferências de cidades e audiências públicas: breve descrição.....	32
2.2.Plano Diretor Municipal: breve histórico e considerações sobre seu desenho.....	36
3. ESTUDO DE CASO – REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA .....	39
3.1 Um breve histórico do planejamento urbano de Curitiba.....	39
3.2 Desenho do processo de revisão do PDM de Curitiba .....	40
3.2.1 Prefeitura .....	43
3.2.2 Câmara de Vereadores.....	45
3.2.3 Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA .....	47
3.2.4 Prefeituras da RMC .....	48
3.2.5 Sociedade Civil.....	48
3.3 Análise do desenho da revisão do PDM de Curitiba .....	50
3.3.1 Funções e objetivos da participação .....	51
3.3.2 Seleção e mobilização de participantes .....	53
3.3.3 Deliberação.....	55

3.3.4 Cruzamento de arenas.....	58
3.3.5 Efetividade das práticas participacionistas .....	59
3.3.6 Utilização de TICs: .....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	67

## INTRODUÇÃO

No âmbito das teorias democráticas, a participação política da sociedade civil na gestão pública se apresenta como um desafio para a democratização das relações entre sociedade e Estado nos países democráticos. Sob esta perspectiva, as propostas governamentais de inclusão política se constituem como um ponto central de análise para a superação desse dilema e a consolidação de governos inclusivos.

No Brasil, essas novas concepções de inclusão foram incorporadas legalmente pelo Estado no final da década de 1980. Deveu-se isso, como salienta Avritzer (2007), à reavaliação da ideia de direitos, à defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado e ao crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias, na década de 1970. A inclusão também resultou do fortalecimento e da diversificação da luta promovida pelos movimentos sociais, especialmente na década de 1970 e início de 1980. Este ativismo popular, entre outros fatores, resultou no fim da ditadura militar e foi fundamental para a redemocratização do país em 1985 e para a realização de uma série de transformações institucionais, voltadas para a inclusão na estrutura do Estado de novas áreas de políticas públicas, como resposta às reivindicações dos diversos atores sociais.

O processo da constituinte foi o auge dessas mudanças. Grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte” acabou sendo incorporada na Constituição Federal de 1988 (doravante CF/88), a qual criou uma série de formas híbridas de participação, institucionalizando, assim, várias formas de participação direta da sociedade na vida do Estado. Uma destas formas foi o Plano Diretor Municipal (doravante PDM) (AVRITZER, 2009).

O PDM constitui um instrumento legal de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão das cidades, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e para áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Esta ferramenta serve, entre outros, para definir a função social da propriedade, instituir os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação e utilização do solo e regular a cobrança de impostos sobre o uso do solo e a outorga do direito de construir (CARVALHO, 2001, p. 130-131).

Esta instituição participativa surgiu no processo constituinte quando foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte uma emenda popular, que propunha, dentre outras medidas, a participação social nas decisões relativas à questão urbana. Essa e outras reivindicações deram origem ao capítulo sobre as políticas urbanas da CF/88, indicando o Plano Diretor Municipal como o instrumento legal de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão das cidades, o qual deve ser regulamentado por lei ordinária para, então, ser executado (AVRITZER, 2008, 2009; CARVALHO, 2001). Outro marco na luta pela reforma urbana, preconizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi a criação do Estatuto da Cidade pela lei ordinária nº 10.257, em 10 de Julho de 2001. Esta lei estabeleceu que todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes tivessem Planos Diretores Municipais aprovados em audiências públicas, com a participação de cidadãos comuns e de representantes de associações de classe e imobiliárias, e de associações civis de bairros, entre outros.

Mediante os efeitos da instituição deste arranjo participativo para a democracia brasileira, este trabalho busca analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba - iniciado em março de 2014 tendo a previsão de encerramento ao final de 2016, após a conclusão da revisão dos Planos Setoriais e de Bairro, os quais são derivados da lei do Plano Diretor – à luz das teorias deliberativas e participativas. Este estudo se justifica pela centralidade da discussão presente no bojo da teoria deliberativa relativa à qualificação das práticas participacionistas.

No primeiro capítulo, realiza-se uma breve apresentação sobre o lugar da participação na teoria democrática através do resgate histórico das ondas de democracia preconizadas por Huntington. Como resultado da terceira onda, no Brasil, nota-se o surgimento de um conjunto de instituições e espaços de participação dos cidadãos para além do voto, possibilitando, assim, a participação nos processos decisórios. Em seguida, discursa-se sobre a articulação entre democracia e participação, evidenciando, na sequência, princípios da teoria deliberacionista e como esta prática é um instrumento que legitima e valida a própria participação. Na conclusão deste capítulo, abordam-se, conceitualmente, seis critérios para a análise de práticas participacionistas, observando seu potencial deliberativo e inclusivo.

No segundo capítulo, aborda-se uma visão histórica do processo de implementação de experimentos de participação no Brasil, conquistados a partir do protagonismo dos movimentos sociais durante o período de redemocratização brasileiro. Em seguida, apresentam-se quatro das arenas de participação constituídas no âmbito da política urbana: o

Orçamento Participativo (OP), os Conselhos, as Conferências e as audiências públicas. Por fim, descreve-se o Plano Diretor Municipal (PDM), objeto de estudo desta monografia, no intuito de apontar as dinâmicas institucionais que o caracterizam, assim como os limites e potencialidades do seu desenho na promoção de inclusão política.

No terceiro e último capítulo, apresenta-se o estudo de caso, que é a análise do desenho da revisão do Plano Diretor Municipal de Curitiba, a partir de critérios baseados na teoria deliberativa e desenvolvidos por Mendonça e Cunha (2012). Ao final, apresentam-se as constatações finais deste trabalho.

## **1. O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA: BREVES APONTAMENTOS.**

As inovadoras formas de participação popular na gestão pública no Brasil são resultado do processo de democratização do sistema político-administrativo, ocorrido a partir do final do século XX. O reestabelecimento do regime democrático incluiu a ampliação da participação popular nos processos de formulação e gestão de políticas públicas, o que possibilitou o gradual fortalecimento da democracia participativa no Brasil e o aumento de sua intensidade.

Ao longo da história, segundo Huntington (1994), o processo democrático tem acontecido em ondas, podendo estas ser de expansão ou contração (onda reversa). A primeira onda de expansão aconteceu entre o início do século XIX e o século XX, principalmente nos Estados Unidos e nos países da Europa – como Inglaterra e França. De forma geral, o princípio norteador foi o estabelecimento de regimes constitucionais que garantissem os direitos individuais, transferindo o poder dos absolutistas para a coletividade, legitimados através das eleições (AVRITZER, 2007). O movimento de contração, por sua vez, deu-se através da expansão do nazi-fascismo, em países como Itália, Alemanha, Portugal e Espanha, além dos regimes autoritários latino-americanos dos anos 1930.

A derrota nazi-fascista após o final da 2ª Guerra Mundial desencadeou a segunda onda de democratização entre 1943 e 1962, caracterizada pela implantação e consolidação da democracia na Europa através da concretização da hegemonia democrática ocorrida através de importantes mudanças no significado e na prática da democracia, entre elas, um forte estreitamento do conceito de soberania, um consenso crescente sobre a deseabilidade das formas não participativas de administração e uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional (SANTOS; AVRITZER, 2002). Como a primeira, a segunda onda de expansão da democracia representativa foi acompanhada por uma onda de contração, caracterizada pela emergência de ditaduras militares em países latino-americanos, europeus e asiáticos, entre 1958 e 1975, marcados pelo autoritarismo, censura e repressão de movimentos sociais.

A substituição de regimes ditatoriais por democráticos pós-1975 deu início à terceira onda de democratização, sendo suas principais causas, segundo Huntington (1994 apud SACATE, 2014): os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornaram-se largamente aceitos; o crescimento econômico sem

precedentes posterior a 1960; a mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano Segundo, que deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países; a influência externa da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética; e o efeito da adesão à causa democrática por esse ou aquele país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundiu-se amplamente e tornou-se instantânea.

Como marco na origem da mesma, cita-se a “Revolução dos Cravos”, ocorrida em Portugal, caracterizada pela derrubada da ditadura através dos 3 Ds: democratização, descolonização e desenvolvimento. Isto ocasionou a obtenção da independência de suas colônias – Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, e Timor Leste –, e o alastramento desta onda também para os países latino-americanos, com o surgimento de novos movimentos sociais (de protesto, de institucionalização, e de direitos, como o de direitos humanos, ambientalista, feminista, indígena etc.).

No Brasil, este processo possibilitou o surgimento de um conjunto de instituições e espaços de participação dos cidadãos, para além do voto. Após o período ditatorial, houve reivindicação e pressão por parte da sociedade civil em diversas áreas de políticas, tais como saúde, assistência social e políticas urbanas, para a criação de arenas de participação no processo de políticas públicas, o que culminou na constituição de formatos híbridos de participação, como, por exemplo, o Plano Diretor Municipal.

De modo comum, estes desenhos têm combinado as três formas de ação política: participação, representação e deliberação, e têm, em maior ou menor medida, ampliado a participação e a inclusão política.

Este capítulo está dividido em três seções, as quais abordam, respectivamente: a centralidade das práticas diretas de participação adquirida ao longo do século XX, apresentando a retomada da articulação entre democracia e participação, suas formas e potencial inclusivo; na sequência, apresenta-se como a deliberação constitui numa qualificação da participação, seus princípios, vantagens e riscos; por fim, expõem-se seis elementos de análise de desenhos participativos sob o prisma do potencial de inclusão e deliberação.

## **1.1 Da representação à participação direta nos processos decisórios.**

O último quartil do século XX, quando ocorreu a chamada Terceira Onda de Democratização, impactou significativamente a teoria democrática e os regimes democráticos. A consolidação do regime democrático nos países latino-americanos, inclusive o Brasil, foi alcançada graças à ação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil como atores políticos, especialmente, em resistência à centralização estatal, atuando na organização de opiniões e interesses presentes na sociedade com pretensões a influenciar os governos.

Este movimento possibilitou a retomada da associação entre democracia e participação, considerando que a qualidade da primeira estaria relacionada à ampliação e ao aprofundamento da segunda, e abriu espaço para o desenvolvimento de novas abordagens teóricas sobre o conceito e as formas de participação política (MENDONÇA; CUNHA, 2012). A centralidade da participação cidadã permitiu ultrapassar a visão limitada da participação política como voto ao reconhecer a participação cidadã na esfera pública e em espaços institucionalizados ou convocados para este fim. A participação não mais estaria, exclusivamente, relacionada ao processo eleitoral e à constituição de governos e corpos legislativos, mas abrangeria também o envolvimento direto dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Pateman (1992) desempenhou importante papel no processo de expansão e fortalecimento da ideia de participação direta nas democracias. Para a autora, a participação não se restringiria a estar presente numa atividade, como as eleições, nem a influenciar indiretamente um determinado processo (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.12). Ela estaria relacionada à própria tomada de decisões e “à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (Pateman, 1992, p.61-62, apud MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 12).

Macpherson (1978) e Barber (1984) também enfatizaram a importância da participação para além do voto. O primeiro defendeu que a participação política pode alterar condições de desigualdade e de injustiça social, tornando a sociedade mais igualitária e mais justa. Barber (1984), por seu turno, defendeu que uma democracia forte compreenderia participação dinâmica e criativa de cidadãos razoáveis e engajados.<sup>1</sup>

Para Cerqueira (2011, p.70), essa democracia consistiria em um regime político,

---

<sup>1</sup> Para uma análise destes autores, ver Mendonça e Cunha (2012).

em que se permite a participação do povo no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado, consubstanciada em valores fundamentais que a norteiam (maioria – o que a maioria do povo decidir está decidido; igualdade – todos os membros da sociedade têm a mesma condição (igualdade perante a lei) – e liberdade – livre-arbítrio de escolha, de voto, de consciência, de pensamento, de ir e vir etc.) e princípios (soberania - a vontade do povo é que decide; e participação direta ou indireta – o povo decidindo direta ou indiretamente, por seus representantes, o regime político a ser seguido ou traçado).

A defesa da participação direta dos cidadãos com a política expandiu a compreensão em relação às formas de participação política nos regimes democráticos. Passou-se a reconhecer, pelo menos, cinco faces distintas da participação cidadã (MENDONÇA; CUNHA, 2012), dentre elas: 1) estar presente ou fazer parte de espaços de decisão institucionalizados; 2) compartilhar informações e participar de consultas públicas; 3) realização de pressão política pela sociedade civil através de diversos mecanismos e em práticas autônomas da sociedade frente às instituições públicas; 4) práticas de parceria e gestão compartilhada na formulação de soluções e no estabelecimento de prioridades; 5) ampla autonomia da sociedade civil frente à instituição. A participação cidadã, portanto, “encamparia um movimento de intensidade crescente que envolveria desde o uso da voz como ação política (...) até a efetiva decisão acerca de questões que dizem respeito à vida coletiva e ao controle das ações do Estado” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 15).

Estas distintas formas de participação se disseminaram num contexto de importantes reformas institucionais em países que buscavam (re)estruturar suas democracias a partir da década de 1970. “Não se negavam às instituições da representação (inclusive tinha-se lutado pela sua existência e efetividade), mas havia a disposição de inovar em espaços diversos” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.14-15). Como decorrência, ganhou força um discurso em defesa da criação de mecanismos que possibilitassem a expressão dos cidadãos nos processos decisórios e que permitissem uma interação mais próxima entre representantes e representados.

No centro deste processo, cresceu uma abordagem, chamada de deliberativa ou deliberacionista, que “advoga um tipo específico de participação, centrado no intercâmbio público de razões” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.17). Partindo do pressuposto que os mecanismos de agregação de preferências, por mais inclusivos que sejam, não garantem legitimidade à democracia, a teoria deliberativa prega que o diálogo entre cidadãos, bem como entre eles e seus representantes, constitui o instrumento que legitima, atribui validade à

prática democrática. Na próxima seção, esta teoria é apresentada de forma a mostrar a importância desta forma de ação para qualificar a participação política.

## **1.2 O lugar da deliberação nas teorias participativas.**

A teoria deliberacionista nasceu na década de 1980 no centro das perspectivas participativas que defendem diversas formas de ativismo e de atuação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão pública, ligadas tanto às instâncias formais do sistema político quanto a outros espaços sociais (MENDONÇA; CUNHA, 2012). Este modelo contrapõe a ideia de que a democracia seria uma forma de contabilização de interesses em disputa, de agregação de preferências por meio do voto. E, por outro lado, a democracia seria o resultado da construção de preferências dos indivíduos por meio de diálogo até chegar a decisões que impactam a todos.

Enquanto diálogo público, a deliberação, isto é, a troca de argumentos, é feita publicamente pelos atores sociais e estatais e os pontos de vista são justificados por ambas as partes. Ela serve para qualificar a participação, uma vez que o diálogo, isto é, “as trocas de argumentos por meio das quais as posições de diferentes atores sociais são pública e mutuamente justificadas” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.18), refina os argumentos, sendo fundamental em processos de decisão sobre questões de interesse coletivo. A prática deliberacionista reúne diferentes óticas sobre o mesmo assunto, o que possibilita a expansão das perspectivas individuais, e a educação cívica que, através do conhecimento das responsabilidades e capacidades dos atores envolvidos, também promove o estabelecimento de novas formas de responsividade.

A fim de conseguir aproveitar as vantagens da deliberação, o desenho institucional deve assegurar quatro princípios fundamentais: racionalidade, mutualidade, publicidade e igualdade (MENDONÇA, 2009). “A racionalidade não corresponde à oposição à emoção, mas ao ‘esforço de’, e ‘a disposição a’, apresentar justificativas (razões) em defesa de determinadas opiniões” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.18). Esse processo pressupõe a interação e engajamento mútuo entre os atores, de tal forma que a deliberação compreenda a contestação e a concordância entre eles.

Além da racionalidade e da mutualidade, a deliberação deve ser baseada na publicidade, na visibilidade da troca de razões, o que possibilita que os argumentos sejam justificados em

termos não puramente privados. Haveria uma força civilizadora na publicidade (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.18).

Por fim, a troca racional, mútua e pública de argumentos requer igualdade. Uma vez que a deliberação se caracteriza pelo confronto de argumentos, a igualdade política neste processo se torna crucial para que esta troca seja democrática e inclusiva.

Por oferecer uma proposta democrática com forte carga normativa, o modelo deliberacionista apresenta dificuldades e riscos. Um deles consistiria no monopólio e/ou domínio do discurso por alguns atores políticos para garantir a legitimação de decisões previamente tomadas em outros espaços de forma não deliberativa, conforme evidenciam Mendonça e Cunha (2012, p. 16):

Deve-se salientar que os riscos de cooptação e manipulação da participação estão presentes em todos os estágios, principalmente naqueles em que a participação tem funções de informar ou consultar a sociedade. Isso porque aqueles que detêm o poder é que analisam e decidem a agenda, direcionam o processo e o curso da ação. Há o risco da participação ser instrumental, referendando decisões previamente tomadas. Pateman (1992) alerta para os perigos dessa *pseudoparticipação*, que pode gerar frustração e minar não apenas o sentimento de eficácia política dos cidadãos, mas também a legitimidade dos atores que a fomentam.

Outro empecilho diz respeito à dificuldade de operacionalizar o modelo deliberativo. Como salientam Mendonça e Cunha (2012, p.23), “muitos espaços denominados deliberativos configuraram-se como arenas para a legitimação de grupos e interesses cujas preferências não se formaram a partir do intercâmbio de razões em público entre pares”.

Tendo isso em vista, autores como Dryzek (2004) e Fung (2004) propõem estratégias para se viabilizar a deliberação pública. Dryzek (2004) sugere que uma esfera pública ampla, na qual choques de discursos são possíveis, é condição para o intercâmbio público de razões ser democrático. Fung (2004), por sua vez, acredita na micro deliberação e defende inovações específicas em fóruns deliberativos ou públicos participativos.

Este trabalho analisa um destes públicos participativos, o Plano Diretor Municipal, que, como os demais, apresenta-se, enquanto um espaço de promoção da deliberação, como um modelo de qualificação da participação cidadã nos processos decisórios. No intuito de analisar tal instituição participativa a partir do seu desenho, sugerem-se seis eixos de análise, seguindo a proposta de Mendonça e Cunha (2012). São eles: 1) Funções e objetivos da participação; 2) Seleção e mobilização de participantes; 3) Deliberação; 4) Cruzamento de arenas; 5)

Efetividade das práticas participativas e 6) Utilização de TICs. Na próxima subseção, apresentam-se as principais questões destes eixos analíticos.

### **1.3 Participação e deliberação em foco: funções, objetivos, seleção, mobilização e complementariedade.**

Primeiramente, é válido retomar o conceito de participação, a fim de salientar como essa prática se manifesta e para que serve. Segundo Gurza Lavalle e Vera (2011, p. 09), apesar de não possuir um conceito sólido, por ser multidimensional ou polissêmico quanto aos sentidos práticos, teóricos e institucionais, a participação significa:

(...) a um só tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais.

Por sua vez, na visão de Mendonça e Cunha (2012, p. 09):

Dada a concentração do poder político no Estado Moderno, a ideia de participação política se constituiu em referência a ele. Assim, a participação não mais estaria relacionada ao envolvimento direto dos cidadãos no processo de tomada de decisões, como na Atenas clássica, mas sim ao processo de constituição de governos e corpos legislativos.

Dessa maneira, a participação é compreendida a partir da ideia de que o indivíduo faz parte de um grupo com o propósito de colaborar para a construção de uma sociedade melhor. Certamente, é possível haver participação sem deliberação, no entanto, a deliberação surge como uma qualificação da participação, evidenciando a natureza discursiva da política e a necessidade do diálogo para a produção de preferências e decisões mais legítimas e democráticas.

Desse modo, a teoria deliberacionista é compreendida por estar centrada no intercâmbio público de razões, já mencionado anteriormente, e, conforme nos ensinam Mendonça e Cunha (2012, p. 17), tal abordagem:

(...) parte do pressuposto de que a legitimidade democrática não pode surgir da mera agregação de preferências pré-estabelecidas, por mais inclusivo que seja o mecanismo para realizá-la. De um modo geral, a abordagem deliberativa defende o diálogo entre cidadãos, bem como entre eles e seus representantes. Este seria o

fundamento da prática democrática, alicerçando a legitimidade e a qualidade das decisões.

Assim, a participação e a deliberação são abordagens que valorizam a centralidade dos espaços participativos, conferindo legitimidade às decisões políticas que vinculam a sociedade, tornando-se ferramentas importantes para analisar o processo democrático brasileiro na atualidade.

Entendida a base teórica da participação e deliberação, a seguir apresentam-se os seis eixos que serviram como referência para a análise de desenho das práticas participativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) realizada por Mendonça e Cunha (2012), e que também são utilizadas adiante, no Capítulo 3, para a análise do desenho do Plano Diretor Municipal de Curitiba.

### ***1.3.1 Funções e objetivos da participação***

De forma geral, as arenas participativas possuem diferentes formas e funções, por isso, os objetivos da participação variam de acordo com o contexto de realização do espaço participativo e com as fases do ciclo de políticas públicas. O contexto a que se refere é relativo ao agente promotor do espaço participativo, do desenho dessa interação entre sociedade e poder público, da política pública em questão e da fase de elaboração em que ela se encontra.

No que tange as fases do ciclo de políticas, Parkinson (2006), citado por Mendonça e Cunha (2012, p. 125), evidencia diferentes atribuições dos experimentos participativos, como, por exemplo, na fase de definição e discussão de um problema público, uma arena pode ter a função de apresentar a situação e problematizá-la sob diversos prismas. Na fase de decisão, dependendo do empoderamento do grupo, fóruns podem tomar decisões ou indicar ações. Na fase de implementação, podem realizar a fiscalização da realização de ações, bem como avaliar e monitorar o processo de implementação de políticas públicas.

Há certa convergência nas opiniões dos mais diversos formuladores das teorias da democracia de que a participação do povo no sistema político funciona como uma espécie de proteção. Por exemplo, na percepção do professor e cientista político Harry H. Eckstein, “a função da participação (...) é a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes

eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático” (Pateman, 1992, p. 25).

Diferentemente da referida concepção sobre participação, Pateman (1992, p. 33) também evidencia a conceituação preconizada por Mill e Rousseau, os quais entendem que:

a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que denominei de sociedade participativa (...).

Pode-se citar como objetivos mais frequentemente encontrados nessas práticas: apresentação de argumentos e problematização sobre um tema específico; recomendações e indicações de ações a serem tomadas ou projetos a serem desenvolvidos; avaliação e monitoramento da execução de políticas públicas. Além disso, esses espaços podem configurar-se em fóruns educativos, promotores do engajamento cívico, estímulo de práticas cooperativas e a governança compartilhada (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 125).

Assim, a distinção entre os objetivos da participação diferem de acordo com o agente público promotor do espaço. No caso do Poder Legislativo, na maioria dos casos, as arenas participativas têm como principal objetivo subsidiar a elaboração legislativa. Quando o Poder Executivo é o promotor dos espaços de participação, as funções desses encontros, em geral, são relacionadas ao levantamento de demandas e sugestões de ações de curto e médio prazo, o que, de certa forma, culmina na visibilidade midiática e contribui para a legitimação da execução de algumas políticas.

As diferentes funções das arenas de participação podem ser melhor visualizadas no Capítulo 2, cujas instituições participativas brasileiras são apresentadas, evidenciando o seu desenho e objetivo.

### ***1.3.2 Seleção e mobilização de participantes***

Seguindo a lógica de análise, sabendo-se qual o objetivo da participação, a seleção e a mobilização de participantes configuram-se em partes cruciais no processo participativo, pois são determinantes para o real comparecimento aos encontros e para a qualidade da participação.

Em primeiro lugar, ressalta-se a centralidade na decisão da seleção dos atores a serem convocados a participar. Um exemplo para a realização dessas convocações é o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em que se destacam três procedimentos a serem seguidos, apontados por Mendonça e Cunha (2012, p. 113):

O primeiro é a mobilização política feita pelos gabinetes de deputados, que é fundamental em audiências públicas e nos processos de interiorização de eventos institucionais. O segundo é o envio de convites à “entidades” diversas cadastradas nos bancos de dados da ALMG, em um processo coordenado, nos eventos institucionais, pela GPI. O terceiro é a divulgação, por meio da internet e de meios de comunicação, da existência de processos participativos dos quais cidadãos e entidades podem tomar parte.

O tipo de participante é um tema de discussão muito recorrente entre os cientistas políticos. As perspectivas divergem quanto à inclusão dos ditos “cidadãos-ordinários” nos espaços participativos. De um lado, argumenta-se sobre a necessidade de inclusão de novos atores para que as arenas sejam expandidas para além das entidades tradicionalmente participantes. Por outro lado, existem os questionamentos: o que é um “cidadão-ordinário”, já que ele participa de um processo que afeta a coletividade, existindo o risco de tentativa de defesa de interesses individuais; e qual a real capacidade de participação, dada a falta de informação, conhecimento e domínio do “cidadão-ordinário” frente aos atores institucionalizados.

Dado o conflito de opiniões, Mendonça e Cunha (2012, p. 113-114) explicam que, para a compreensão dessas discussões, é imprescindível tratar de duas questões conceituais:

a primeira delas diz respeito ao tipo de participante que pode trazer mais contribuições a experimentos participativos: atores já envolvidos na discussão de certo tema (como entidades, movimentos sociais, grupos de interesse, empresas da área, comunidades epistêmicas etc.) ou os chamados “cidadãos comuns”, que não teriam muito envolvimento com a temática em foco. A segunda questão concerne à legitimidade e à representatividade dos minipúblicos, o que está na base da profunda revisão a que o conceito de representação política tem sido submetido.

Vale ressaltar a importância do estabelecimento de critérios para a composição dos grupos participantes, a fim de garantir a inclusão dos mais diversos atores (sejam eles institucionalizados ou cidadãos-ordinários) e de posições divergentes e, assim, assegurar a representatividade e a qualificação da deliberação. A maior indagação se concentra nos parâmetros que deveriam ser adotados para a composição dos grupos. Nesse sentido, Fung (2004, p. 177-178) explica que:

O mecanismo mais comum é a autoseleção voluntária. Os encontros e atividades públicos são geralmente abertos a todos os que desejarem assistir. Às vezes a lei requer que sejam abertos desta forma. Aqueles que tomam conhecimento da oportunidade e dispõem dos recursos, interesses e tempo participam. A dificuldade aqui é que os que comparecem são tipicamente os que possuem melhores condições de vida – ricos, instruídos e profissionais – em relação à população da qual provêm. Praticamente todas as formas de participação política exibem padrões de participação que favorecem pessoas de status elevado, e as formas mais exigentes tendem a exacerbar esse viés. Uma solução é escolher participantes específicos que espelhem demograficamente a população em geral. Esforços de sondagem deliberativa buscam este cuidado selecionando participantes por meio de métodos de pesquisa de opinião. Uma segunda opção é a ação afirmativa através do recrutamento. (...) Uma terceira opção é criar incentivos estruturais para que cidadãos de baixo status e baixa renda participem (...).

Outro ponto a ser sublinhado é sobre a necessidade da previsão de um nivelamento informacional entre cidadãos-ordinários e entidades, diminuindo, assim, o risco da *pseudoparticipação*, em que não existe real influência nas decisões a serem tomadas, funcionando apenas como um ambiente para a exposição e reivindicação de demandas. Existem diversos desenhos de experimentos participativos que promovem a diminuição das assimetrias informacionais, essenciais para a elaboração de um debate qualificado, como os *Citizens Juries* americanos e as *Consensus Conferences* dinamarquesas.

Entendida a centralidade da seleção e mobilização de participantes para a análise dos desenhos participativos, parte-se para uma reflexão acerca da importância da articulação entre deliberação e participação, evidenciando critérios fundamentais para a efetividade das práticas deliberativas e indicando riscos e ameaças eminentes do desenho adotado.

### **1.3.3 Deliberação**

Apesar de ser possível haver participação sem deliberação, esta surge como uma qualificação daquela, evidenciando a natureza discursiva da política e a necessidade do diálogo para a produção de preferências e decisões mais legítimas e democráticas.

Resgatando o conceito apresentado anteriormente na seção 1.2, a deliberação “é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas. Essas propostas são embasadas por justificações que apelem aos outros participantes e por razões que os outros possam aceitar” (FUNG, 2004, p. 179).

Para a deliberação seja realizada de forma equitativa, a sua composição deve observar a igualdade entre os participantes, condição que reflete a inclusão política de atores diversificados. Segundo Mendonça e Cunha (2012, p. 137), a questão da inclusão está estritamente vinculada a mecanismos de seleção de participantes, os quais compreendem desde a forma de mobilização adotada até a presença de entidades diversas no mesmo evento, possibilitada por meio de condições de participação promotoras da igualdade entre os atores, conforme discutidas na subseção anterior.

De forma geral, a participação pode parecer acessível a todos os cidadãos, porém, na prática, os reflexos das desigualdades socioeconômicas repercutem em obstáculos que impedem ou dificultam alguns segmentos de participar, como: falta de tempo, habilidades e capacidades necessárias, acesso à informação, custos de locomoção, disposição para interagir com o sistema político, etc. (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 20).

Alguns cuidados que podem contribuir para a inclusividade se referem a: assegurar a diversidade de participantes por meio de critérios, tais como: gênero, raça, classe social, profissão, local de residência etc.; garantir a presença de representantes dos grupos diretamente afetados pelo tema em discussão; flexibilidade dos horários de realização dos encontros; facilidades de deslocamento e ajuda de custo/remuneração de indivíduos que possam ser prejudicados caso se ausentem de suas atividades normais; previsão de espaço supervisionado para crianças durante as reuniões; facilidade para o uso da palavra, bem como a equanimidade do tempo para efetivá-la e, por fim, o modo de condução dos trabalhos. Essas medidas contribuem para a dissolução da cultura de distinção entre representantes do poder público e sociedade civil, as quais evidenciam assimetrias entre os participantes.

Dentre as vantagens da prática deliberacionista, pode-se citar a reunião de diferentes óticas sobre o mesmo assunto, o que possibilita a expansão das perspectivas individuais e a educação cívica que, por meio do conhecimento das responsabilidades e capacidades dos atores envolvidos, também promove o estabelecimento de novas formas de responsividade.

Mesmo assim, a adoção do modelo deliberacionista apresenta dificuldades e riscos, sendo o principal o monopólio ou o domínio do discurso, por alguns atores políticos, para garantir a legitimação de decisões previamente tomadas em outros espaços de forma não deliberativa, conforme evidenciam Mendonça e Cunha (2012, p. 16):

Deve-se salientar que os riscos de cooptação e manipulação da participação estão presentes em todos os estágios, principalmente naqueles em que a participação tem funções de informar ou consultar a sociedade. Isso porque aqueles que detêm o

poder é que analisam e decidem a agenda, direcionam o processo e o curso da ação. Há o risco da participação ser instrumental, referendando decisões previamente tomadas. Pateman (1992) alerta para os perigos dessa *pseudoparticipação*, que pode gerar frustração e minar não apenas o sentimento de eficácia política dos cidadãos, mas também a legitimidade dos atores que a fomentam.

Diante do exposto, pode-se concluir que, para a prática deliberativa ser efetiva é necessária a inclusão, ou seja, que todos os atores possam expressar suas opiniões sobre determinada questão de forma equitativa. Além disso, uma forma de aproveitar o potencial deliberativo de cada experimento participativo é o cruzamento entre arenas, argumento que será apresentado na subseção a seguir.

### ***1.3.4 Cruzamento de arenas***

Segundo Pateman (1992), a participação não se restringe a estar presente em uma atividade nem a influenciar um determinado processo, mas está relacionada à própria tomada de decisões e à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões. Uma proposta para viabilizar participação efetiva e de forma ampla é a articulação de diversas arenas, formais e informais, ampliando, assim, o debate entre cidadãos de diferentes contextos de atuação e participação.

O cruzamento de arenas tem o apoio e o incentivo de um número cada vez maior de cientistas e filósofos, dada a complexidade do processo deliberativo cuja articulação da rede discursiva se consolida por acontecer em diversos espaços e com diversos atores. Desse modo, Mendonça e Cunha (2012, p. 160) advogam que

a deliberação só é possível a partir da articulação de processos que ocorrem em diferentes locais e momentos, não podendo ser planejada para ocorrer como um diálogo restrito. Nesse sentido, a deliberação não deve ser idealizada como prática interna de um minipúblico. Faz-se necessário conectar esse fórum a processos mais amplos que conformam a esfera pública.

Mendonça e Cunha (2012, p. 160), citando Dryzek (2000), argumentam de forma similar sobre o tema quando acreditam que a “deliberação não implica um diálogo entre sujeitos, mas um choque público de discursos, que se manifesta por meio de sujeitos diversos em espaços distintos”. Isso significa que há possibilidade de conflito entre as ideias, justamente por haver a conexão de múltiplos atores e espaços discursivos. Assim, o caminho mais acertado é que haja discussões sérias e comprometidas entre os envolvidos para que

cheguem a um consenso, mesmo que surjam dificuldades de articulação mais sistêmica dos eventos, o que é perfeitamente natural em um ambiente tão variado.

A respeito desse tema, Mendonça e Cunha (2012, p. 164) mencionam um Ciclo de Debates e um Seminário Legislativo com um extenso processo de interiorização, ocorrido em 2011, cujo tema era a pobreza e a desigualdade. Destacaram a etapa de organização, bem como apresentaram, ao final do Seminário, os resultados de uma Consulta *On line*, após uma prévia qualificação de servidores. Os autores concluem que o processo foi indubitavelmente

“(…) bastante complexo, envolvendo atores diversos dispersos no tempo e no espaço, em várias arenas e ao longo de vários meses. Nele, a lógica sistêmica se manifesta, sendo que a qualidade da participação não reside nos atributos de cada arena isolada, mas na estruturação sequencial de um processo que qualifica a participação e gera oportunidades para diferentes tipos de contribuições. Uma das vantagens desse modelo é a sua descentralização, sem fragmentação. Aqui, a participação não se concentra em um único momento, nem em poucos atores, mas se estende e se capilariza de forma organizada.”

Apesar de ser bastante frutífero e enriquecedor, é preciso ir além ao cruzamento das arenas e pensar sobre a necessidade de “articulação para um debate mais amplo, que ultrapasse o escopo do que pode ser planejado e desenhado no interior da própria instituição” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 164).

Para a concretização dessa ideia, cujas vantagens residem em aumentar a capacidade de influência de um fórum e garantir sua legitimidade, há três aspectos a serem considerados: em primeiro lugar, acredita-se ser de grande importância assegurar uma multiplicidade discursiva para um determinado tema, a fim de que o processo se conecte à extensa esfera discursiva. Em segundo lugar, é preciso considerar a adoção de tecnologias da informação e da comunicação, as chamadas TICs, que serão abordadas na próxima subseção. Em terceiro lugar, ressalta-se a importância de uma maior conexão com os meios de comunicação, haja vista que as práticas participativas visam a aumentar sua visibilidade pela mídia (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 165).

Os aspectos sinalizados pelos pesquisadores são bastante interessantes, pois é preciso entender efetivamente a função da mídia nos processos participativos, cuja contribuição não se limita a divulgar as discussões entre os minipúblicos, mas também para ultrapassar as barreiras das arenas e maximizar as práticas desenvolvidas pelas instituições democráticas.

Seguindo com a apresentação dos eixos de análise, a próxima subseção aborda a efetividade das práticas de participação.

### ***1.3.5 Efetividade das práticas participativas***

Mendonça e Cunha (2012, pp. 167-168) entendem efetividade como

a capacidade de uma dada prática de alcançar os resultados almejados. No caso específico de processos deliberativos, é importante compreender o impacto que têm em tomadas de decisão, tanto no que se refere à construção dessas decisões na tradução destas em ação (...) Práticas deliberativas podem trazer contribuições efetivas no que concerne à educação dos participantes e ao fortalecimento de uma cultura cívica, por exemplo.

Assim, torna-se uma atitude necessária a avaliação da efetividade de participação de setores distintos, como instituições e cidadãos, a fim de compreender os desafios apresentados e analisar profundamente o modo mais adequado para seu constante aperfeiçoamento, além do estabelecimento de prioridades para a criação de leis e até de órgãos públicos essenciais.

No entanto, a efetividade não significa que os resultados tenham sido positivos ou profundos, uma vez que nem sempre há respostas concretas e imediatas aos cidadãos envolvidos no processo, causando neles uma sensação de vazio, de tempo perdido e sem serventia prática. É muita euforia teórica para poucas consequências, senão inócuas. Logo, pode haver sugestões de propostas sem definitiva implementação por diversas razões: a falta de monitoramento dos desdobramentos do processo e a falta de competência do órgão promotor da deliberação para a implementação das leis são dois bons exemplos.

Para ilustrar tal menção, Mendonça e Cunha (2012, pp. 172 e 177) argumentam acerca dessa situação, utilizando a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

(...) em que se pesem os resultados positivos apresentados, alguns elementos relacionados ao desenho institucional e ao fluxo dos processos participativos devem ser considerados, no intuito de verificar possíveis desafios a serem enfrentados. O mais importante deles é a existência de uma forte preocupação dos diversos setores da Casa com a preparação e a execução do processo, mas não com o que ocorre depois disso. O monitoramento dos desdobramentos dos processos parece ser uma das grandes fragilidades do modelo empregado.” (...) Ademais, é importante que tais participantes compreendam que algumas das propostas não são de competência do Poder Legislativo estadual. A não implementação delas não envolve, necessariamente, má vontade ou negligência de parlamentares e funcionários.

Por fim, por mais que a agenda dos parlamentares seja ocupada, é preciso readequá-la para a inserção dos temas prioritários discutidos nas reuniões com as instituições e os

cidadãos, de modo que estes não se sintam desmotivados. Cada parte deve ser comprometida e envolvida para que as propostas de interesse coletivo não se restrinjam ao papel e à oratória e, assim, a instituição pública perca a credibilidade da sociedade.

Conforme observado nas subseções anteriores e nas breves considerações sobre a efetividade das práticas participacionistas, a comunicação é um dos pontos fundamentais para a mobilização de participantes, enriquecendo o processo deliberativo. Na próxima subseção, apresentam-se considerações sobre o uso de tecnologias de informação e comunicação em processos participativos.

### ***1.3.6 Utilização de TICs***

Atualmente, há uma forte inclinação, não só dos órgãos públicos, mas das empresas e dos cidadãos para o uso cada vez mais crescente das tecnologias digitais, aproximando uns aos outros e fazendo-os interagirem com mais rapidez e eficiência. Considerando a participação na política, Mendonça e Cunha (2012, p. 178), assinalam que “o uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (doravante TICs) no fomento à participação política é uma forte tendência contemporânea”.

São vários os motivos pelos quais a adoção da internet pode representar um impacto primordial no fortalecimento da intensidade participativa. Mendonça e Cunha (2012, p. 178) destacam alguns deles:

- (1) reduzir os custos da participação para os cidadãos;
- (2) facilitar a relação entre sujeitos e instituições espacialmente distantes;
- (3) aumentar o estoque de informações acessíveis aos cidadãos;
- (4) utilizar meios e linguagens capazes de atrair jovens e pessoas que tradicionalmente participam pouco;
- (5) estabelecer formas de participação integradas à vista cotidiana dos sujeitos;
- (6) fomentar interações assíncronas que permitam a cidadãos com diferentes disponibilidades de tempo e hábitos estabelecerem interlocuções.

Leston-Bandeira (2007) comenta sobre a necessidade de incorporar as TICs na estrutura de instituições públicas para o fortalecimento do seu trabalho, criando interfaces junto a públicos diversos, disseminando informações com agilidade e tornando mais eficientes processos de gestão. Além disso, para a pesquisadora também são importantes o uso das TICs para a

resolução de conflitos, educação, legislação, legitimação, representação e escrutínio. (...) as TICs podem fortalecer a eficiência de parlamentos em todas as suas atribuições, criando canais de interlocução junto a vários públicos e fomentando a transparência de instituições governamentais. (Mendonça e Cunha, 2012, p. 180).

Por outro lado, também existem fatores negativos que permeiam a utilização da internet, sendo necessário saber lidar com essas adversidades para que não atrapalhem todo o processo. Os fatores negativos mais comuns são: a exclusão digital que ainda existe no país, em que alguns cidadãos não possuem acesso ou condições de sua utilização; a possibilidade de determinados indivíduos usarem a rede de forma irresponsável e desrespeitosa; a baixa qualificação das mensagens por seu baixo embasamento; a censura por parte de moderadores; e a concentração de comentários de participantes que trocam mais informações em detrimento de participantes que postam apenas um comentário sem estabelecer um diálogo entre os envolvidos (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 179).

De qualquer maneira, é bastante claro que renovar as velhas práticas, remodelando os conceitos que se têm de tecnologias digitais, e até mesmo inovar algumas práticas é fundamental para que o processo de participação seja mais efetivo e integrado, já que existem modernas TICs à disposição dos usuários, facilitando o processo e gerando melhores e mais proveitosos resultados. Enfim, não se pode ignorar o fato de que adaptações e mudanças são, muitas vezes, necessárias para que a construção e o fortalecimento da democracia seja uma meta em constante busca e aperfeiçoamento.

## **2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA E SUAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**

O processo de democratização do Brasil, desenrolado a partir da década de 1970, possibilitou o surgimento de novos formatos de associação civil e movimentos sociais e o consequente aumento no número de associações comunitárias em grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (AVRITZER; PEREIRA, 2005 – p. 02). Essa nova dinâmica resultou em processos de participação ampliada, marcados por lutas populares em torno das carências sociais e também na defesa de direitos constitucionais adquiridos recentemente. Até então, o país apresentava baixa propensão participativa, como decorrência das formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX (AVRITZER, 2007).

A partir de meados da década de 1970, contudo, o crescimento exponencial das associações civis – em especial das associações comunitárias, a reavaliação da ideia de direitos, a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado possibilitaram o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2007:406).

Essa sociedade civil autônoma e democrática denunciou os limites inclusivos da democracia representativa e pressionou para o aumento da sua presença nas instituições políticas relacionadas às suas áreas de atuação. Como desdobramento, a Constituição de 1988 inseriu uma série de inovações com relação às práticas das políticas públicas ao dar maior autonomia aos municípios, reduzindo, assim, com o caráter hierárquico das políticas públicas tradicionais e propiciando a mobilização da comunidade local em torno de questões específicas, além de incluir o direito constitucional no que diz respeito à gestão democrática do âmbito local. Pode-se citar como resultado dessas inovações o novo agir político, uma vez que se iniciou a partilha de decisões e dos poderes institucionais e uma nova ação social debatida e negociada, mais próxima dos cidadãos (GAUDIN, 1999 in AVRITZER e PEREIRA, 2005: 04).

Além disso, uma série de formas híbridas de participação foi criada no âmbito de um conjunto de políticas setoriais. Estas novas formas democráticas ampliaram a participação

para além do exercício do direito de sufrágio, permitindo que os cidadãos se envolvessem mais na formulação, execução e controle de políticas públicas.

Na política urbana, a ampliação da participação direta e indireta da sociedade se deu através da introdução de dois dispositivos exclusivos sobre a política urbana na Constituição de 1988: os artigos 182 e o 183. Eles ressaltaram o princípio de direito à cidade, a subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana e a democratização da cidade. Cabe lembrar, contudo, que o tema da reforma urbana é discutido há décadas, sendo que a primeira Conferência Nacional pela Reforma Urbana ocorreu em 1963. Com o golpe de Estado em 1964, foi somente no final da década de 1970 que a sociedade civil conseguiu se organizar novamente formando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e voltando a incluir este assunto na agenda política da sociedade brasileira (AVRITZER, 2010).

A inclusão da política urbana na Constituição Federal contribuiu tanto para a multiplicação das instituições participativas quanto para a promulgação de instrumentos legais que impulsionam a democratização das políticas urbanas, como o Plano Diretor – instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes – e o Estatuto da Cidade – instrumento que estabelece as diretrizes da política urbana -, em vigor desde 2001. No que concerne à referida multiplicação das formas de participação, podem-se citar: Orçamento Participativo (OP), os Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos Temáticos, Conferências e diversos arranjos de participação nos planos municipais como, assembleias, debates, audiências públicas, formação de órgãos colegiados etc. Essas instituições participativas apresentam variações em seus desenhos institucionais, na arquitetura e processos de participação, deliberação e representação, e em seus potenciais de inclusão política e de aprofundamento democrático (BRASIL; CARNEIRO, 2014 – pag. 2-3).

Para tratar dessas inovações participativas, este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, apresentam-se três das arenas de participação, que ganham muita força a partir da redemocratização do país, a saber, o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos e as Conferências de Cidades. Na última seção, descreve-se o Plano Diretor Municipal (PDM), objeto de estudo desta monografia, no intuito de apontar as regras e dinâmicas institucionais que o caracterizam, assim como os limites e potencialidades do seu desenho na promoção de inclusão política.

## **2.1 O desenho institucional do OP, conselhos, conferências de cidades e audiências públicas: breve descrição.**

O Brasil tem se configurado como referência na implementação de práticas participativas que vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito<sup>2</sup>, e as experiências existentes anteriores à CF/88 que foram reestruturadas e ampliadas, como as Conferências Nacionais, os Conselhos Nacionais de políticas, os conselhos gestores locais e as audiências públicas. Vale destacar também o protagonismo do Orçamento Participativo (OP), implementado em 1989 em Porto Alegre, o qual se tornou objeto de estudo e foi replicado em diversas partes do mundo.

É válido lembrar que, segundo Avritzer (2008, p. 45), “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas”. Existem, pelo menos, três formas através das quais os cidadãos podem participar do processo de tomada de decisão política:

- 1) processo com desenho participativo de baixo para cima – tendo o Orçamento Participativo como uma prática desta modalidade;
- 2) processo de partilha do poder – aqui analisado através das Conferências;
- 3) processo de ratificação pública, ilustrado através da elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM).

De acordo com definição de Avritzer (2009), essas são instituições que operam simultaneamente por meio de princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política e interagem com partidos políticos e atores estatais. Para o autor, o desenho institucional tem grande relevância na efetividade dessas instituições (Almeida, 2013 in Silva, Barros, Rezende de Oliveira *et al*, 2013, p. 11). Portanto, como variam entre si de acordo com seus desenhos

---

<sup>2</sup> Plebiscito e Referendo são mecanismos de consulta popular, realizados através de votação direta e secreta, sobre assuntos de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A principal distinção entre eles é a de que o plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta (TSE, 2014).

institucionais, na arquitetura e nos processos de participação, deliberação e representação, o potencial de inclusão política e o de aprofundamento democrático também são diferentes.

O Orçamento Participativo (OP) é uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente devido ao sucesso da experiência em Porto Alegre vigente entre 1990 e 2005 (AVRITZER, 2008). O objetivo principal dos OPs é a deliberação democrática entre sociedade civil e Estado a respeito do orçamento por meio de processos de argumentação e decisão. Segundo Avritzer e Pereira (2005), é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseada em três princípios de hibridismo: o compartilhamento da soberania, os espaços deliberativos e de tomada de decisão a partir da participação popular e a autorregulação da soberania.

Nesta instituição, a participação é ampla e aberta, ou seja, qualquer cidadão e/ou entidade pode participar do processo e as formas institucionais da participação são construídas de baixo para cima, como na eleição de delegados e conselheiros pela população. Este desenho sugere que existe a possibilidade de uma ampla inclusão política dos atores. Porém, apesar de ter um alto potencial democratizante - especialmente por alterar a relação entre o Estado e a sociedade, e incluí-la no processo de tomada de decisão -, possui uma alta dependência do sistema político em implementar as deliberações realizadas no âmbito desta instituição.

Os Conselhos Nacionais de políticas, por sua vez, foram impulsionados pela atuação de dois movimentos sociais importantes no processo de democratização brasileira, ligados às causas da saúde: o movimento sanitarista e o movimento popular da saúde. Na ocasião da VIII Conferência Nacional de Saúde, cada um destes grupos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social que acabou gerando a proposta de emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte, requerendo um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular. Após a promulgação da Constituição e anos de negociação, os Conselhos foram institucionalizados incluindo a sanção do não repasse de recursos no caso de não participação nas instâncias da saúde. Além da política da saúde, as políticas de assistência social, educação e de crianças e adolescentes também possuem em quase a totalidade dos municípios brasileiros a presença do conselho municipal.

Estas instituições têm como forma participativa um processo em que existe a partilha do poder, ou seja, são espaços construídos através da representação mista e simultânea entre sociedade civil e atores estatais, variando o seu desenho de acordo com a política em debate. Entretanto, uma das características desta instituição é que ela não incorpora um amplo número

de atores sociais, pois sua constituição tem número limitado de participantes, indicado através de legislação específica. Portanto, os Conselhos possuem uma média capacidade de democratização, uma vez que a participação é fechada – no sentido de haver eleições para a ocupação das cadeiras dentro do Conselho – e também uma média efetividade, uma vez que possuem certa dependência do sistema político tanto para sua criação quanto na determinação da política pública (AVRITZER, 2008).

O exemplo do Conselho Nacional de Saúde se enquadra na ideia fundamental da Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD) definida por Cohen (1997), que busca oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Desta forma, os arranjos participativos se configuram não somente num espaço de debate público, mas numa oportunidade de resolver problemas diretamente entre a esfera pública responsável e a sociedade interessada.

É válido evidenciar que, atualmente, no Brasil, o número de conselheiros é maior do que de vereadores, indicando que a participação social já é uma realidade no exercício compartilhado de formação de políticas públicas efetivas. A importância da sociedade civil organizada, de acordo com a democracia deliberativa proposta por Habermas (1997), é de que, sendo a base social da esfera pública autônoma, absorve e transmite as questões tematizadas nas suas comunidades, de forma amplificada para a esfera pública. Após publicizadas, estas questões devem ser trabalhadas pelo sistema político-administrativo, devendo, este, dar respostas ao público (*accountability* pública).

A terceira instituição participativa em análise são as Conferências Nacionais, elencadas no Estatuto da Cidade como um instrumento de gestão democrática das cidades. A primeira Conferência Nacional aconteceu em 1941, portanto, não sendo uma experiência nova na história política brasileira. Porém, foi a partir da redemocratização ocorrida no final da década de 1980 que as Conferências Nacionais de Políticas adquiriram contornos deliberativos e participativos tornando-se mais abrangentes, inclusivas e frequentes.

As Conferências Nacionais têm como forma participativa um processo de baixo para cima, pois são espaços de interação entre sociedade civil e Estado destinados à elaboração de diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. Elas são organizadas por temas e são convocadas pelos respectivos Ministérios e Secretarias, contando com a participação paritária da sociedade civil. A partir de 2003, no governo Lula, houve a expansão do número de conferências nacionais com poder de deliberação, indicando a existência de

uma política participativa no nível federal, sendo sua principal característica a influência direta no Poder Legislativo.

As Conferências possuem a peculiaridade de serem um arranjo de articulação intergovernamental participativo, uma vez que a sua realização acontece nas três instâncias governativas (municípios, estados, culminando nas conferências nacionais). Diferente dos Conselhos, as Conferências possuem um elevado potencial de inclusividade política justamente por ter acesso aberto aos cidadãos nas etapas municipais, e existe uma construção da representação através da eleição dos delegados desde a primeira etapa. Segundo Brasil e Carneiro (2014), a limitação das Conferências refere-se ao seu caráter consultivo e, assim, ao caráter não vinculante de suas decisões. Sua principal vocação é a de alimentar a agenda governamental com proposições, bem como realizar um acompanhamento ou avaliação participativa das políticas em foco. Com relação à efetividade, destaca-se o potencial de assimilação das diretrizes deliberadas nas políticas públicas locais e, em determinadas políticas, a incorporação de diretrizes oriundas das Conferências Nacionais na produção de legislação federal.

Por fim, outras instâncias de participação popular na elaboração de políticas públicas são as audiências públicas, as quais se fazem presentes nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A participação popular nos processos de formulação de leis e políticas é assegurada pela Constituição Federal, a qual, ao tratar das prerrogativas das Comissões, coloca de forma clara, no artigo 58, § 2º, inciso II, a possibilidade de se realizar audiências públicas, tanto pelo Congresso Nacional quanto pelas outras casas, dentro de suas comissões temporárias ou permanentes. O desenho destes arranjos varia de acordo com a política em questão, com o âmbito e o nível a qual se refere, podendo ter caráter apenas informativo, onde os cidadãos não participam do processo decisório, mas são convidados a referendar as propostas elaboradas pela comissão responsável, ou formas mais ativas de atuação em diversas etapas do desenvolvimento da política/instrumento. Esta prática é conhecida como processo de retificação pública.

No caso da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM), principal instrumento de ordenamento do território da política urbana, prevê-se a realização de audiências públicas nas diversas fases do processo de elaboração, as quais serão apresentadas na subseção a seguir.

## **2.2.Plano Diretor Municipal: breve histórico e considerações sobre seu desenho.**

O Plano Diretor Municipal (doravante PDM) constitui um instrumento legal de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão das cidades, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e para áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Esta ferramenta serve, entre outros, para definir a função social da propriedade, instituir os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação e utilização do solo e regular a cobrança de impostos sobre o uso do solo e a outorga do direito de construir (CARVALHO, 2001).

Esta instituição participativa surgiu no processo constituinte, quando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) apresentou à Assembleia Nacional Constituinte uma emenda popular, que propunha, dentre outras medidas, a participação social nas decisões relativas à questão urbana. A Assembleia Nacional Constituinte deu ouvidos às demandas do MNRU e incluiu um conjunto de reivindicações deste Movimento na Carta de 88, o qual deu origem ao capítulo sobre as políticas urbanas da CF/88 (capítulo II, título VII). Entretanto, por sugestão dos setores conservadores que visavam retardar a implementação da reforma urbana, estas demandas foram integradas em um Plano Diretor Municipal, o qual deveria ser regulamentado por lei ordinária para, então, ser executado (AVRITZER, 2008).

A regulamentação da proposta de reforma urbana tramitou por 14 anos no Congresso Nacional, até ser concluída em 2001 com a criação do Estatuto da Cidade pela lei ordinária nº 10.257, de 10 de Julho. Esta lei estabeleceu que todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes tivessem Planos Diretores Municipais aprovados em audiências públicas, com a participação de cidadãos comuns e de representantes de associações de proprietários e imobiliárias, e de associações civis de bairros, entre outros. Até 2009, este arranjo participativo já havia sido implementado por 2.318 municípios (38,5%) e outros 1.203 municípios (21,5%) estavam em fase de elaboração do mesmo (IBGE, 2009).

O Plano Diretor Municipal apresenta um desenho de ratificação pública, no qual os atores da sociedade civil não participam diretamente do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente em audiências e assembleias públicas. A participação, neste caso, é apenas ratificadora em relação à proposta de ordenamento do território municipal apresentada pelo governo e pelos legisladores, não substituindo o processo de

deliberação e de tomada de decisão por estes atores posteriormente (AVRITZER, 2008, 2009).

O desenho institucional tem sido apontado reiteradamente pela literatura como condicionante do desempenho dos diversos arranjos participativos, tornando-os ora mais ora menos inclusivos, democráticos, distributivos e influenciadores das decisões políticas tomadas posteriormente (FUNG, 2004). Tal formato assume contornos distintos não apenas entre as diferentes instituições participativas, mas também em relação aos mesmos arranjos, quando implementados em escala, contextos e áreas de políticas diferentes (AVRITZER, 2008, 2009).

A diversidade de desenhos institucionais dos PDMs implementadas em contextos distintos tem trazido implicações variadas, positivas e negativas, para o potencial democrático e para o poder de agenda destes arranjos. Uma vez que o formato institucional corresponde às regras que definem quem participa e em que proporção, como e onde participa e quais os resultados esperados de tal participação, ele pode tanto efetivar como obstruir a deliberação pública e, assim, produzir instituições participativas com maior ou menor potencial democrático e poder de agenda (FARIA, 2010).

Os PDMs e seu desenho de ratificação, por outro lado, são os arranjos participativos com menor poder de agenda. A participação no PDM é aberta a todos os interessados, os quais podem participar em uma série de audiências públicas por meio de depoimentos. Tal arranjo pode assegurar a publicidade, pluralidade e inclusividade, caso haja um esforço dos atores políticos neste sentido. Por outro, este desenho não promove uma dinâmica participativa, baseada na deliberação pública, nem atribui poder decisório aos cidadãos. Aplicando a tipologia de participação de Pateman (1992), o PDM promoveria uma *pseudo-participação*, limitada ao aferimento de opinião por parte dos participantes. Esta participação se dá, exclusivamente, por meio de depoimentos e da ratificação das decisões tomadas pelo Executivo e Legislativo do município. Os atores não-estatais não apresentam poder decisório e, como decorrência, os resultados alcançados não necessariamente expressam, em alguma medida, suas opiniões e vontade em relação à política urbana (AVRITZER, 2008, 2009).

Os Planos Diretores Municipais constituem os arranjos menos afetados pela coalizão política no poder, comparativamente aos OPs e Conselhos gestores, uma vez que sua implementação está assegurada na CF/88 e seu formato institucional está estabelecido no Estatuto das Cidades. À coalizão governativa restou pouco espaço para influenciar esse processo (AVRITZER, 2009). Esta pode contribuir para que a experiência seja mais pública,

plural e inclusiva, caso promova uma divulgação abrangente e mobilize os possíveis interessados por tais decisões, assegurando chances iguais de participação a todos. Assim, dependendo da coalizão no poder, os PDMs podem assumir um desenho mais próximo ou mais distante do ideal deliberativo e apresentar maior ou menor potencial democrático e poder de agenda.

Uma vez que a implementação e o desenho assumido por estes arranjos participativos são assegurados por lei, a atuação da sociedade civil se torna imprescindível para efetivar tais experiências ao pressionar o governo para publicizar os encontros e a incorporar as decisões neles tomadas. Mesmo em contextos onde a coalizão governativa está significativamente comprometida com os PDMs, a efetividade destes arranjos tende a ser maior quando as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são mais organizadas, mobilizadas e unidas, em comparação aos arranjos implementados em locais ou áreas de políticas nas quais a sociedade civil é desorganizada, politicamente apática e dividida.

Por fim, somado à dinâmica representativa plural e inclusiva, o desenho institucional deve assegurar uma dinâmica participativa, caracterizada pela participação livre dos cidadãos, ao lado, quando necessário, de mecanismos de representação e pela troca argumentativa de informação e de razão, regulada e livre de coerção interna e externa, que possibilite a transformação de preferências e posições pré-políticas e a tomada de decisão racionalmente motivada. Tal dinâmica participativa deve ser realizada em múltiplos encontros e de forma descentralizada, de modo a possibilitar a maior participação possível de cidadãos tanto em número como em diversidade. O formato institucional deve privilegiar ainda a tomada de decisão por atores não-estatais, assegurando a eles parcela expressiva de poder decisório nestes espaços.

No próximo capítulo, apresenta-se o estudo de caso que é o processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba, o qual será analisado a fim de verificar seu potencial inclusivo e deliberativo.

### **3. ESTUDO DE CASO – REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA.**

Este capítulo está dividido em três subseções. A primeira apresenta o histórico do planejamento urbano de Curitiba, ressaltando as principais práticas e atores envolvidos nos processos predecessores ao de 2014. Em seguida, apresenta-se o desenho da revisão do Plano Diretor de Curitiba, em processo de realização desde março de 2014 com previsão de conclusão para dezembro do mesmo ano. Por fim, o desenho proposto é analisado de acordo com os seis eixos indicados por Mendonça e Cunha (2012), anteriormente apresentados no Capítulo 1.

#### **3.1 Um breve histórico do planejamento urbano de Curitiba.**

Curitiba é internacionalmente conhecida pelo seu planejamento urbano, prática presente desde o século XX, quando, entre os anos de 1941 e 1943, o engenheiro francês, Alfred Agache, em visita ao Brasil, propôs um plano de desenvolvimento urbano para a cidade, indicando uma configuração viária radial (Ippuc, 2014). Em 1965, a Prefeitura promoveu um concurso público para a elaboração do Plano Diretor da cidade, aprovado em 1966. Este plano preliminar também é conhecido como Plano Serete, pois foi elaborado pelo consórcio entre a empresa Serete e o escritório de arquitetura de Jorge Wilhelm. Neste período, o Plano Preliminar de Urbanismo foi amplamente discutido com a sociedade através de uma série de debates chamados de “Curitiba do Amanhã”. Outro marco importante neste período foi a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, que nasceu com a missão de coordenar e monitorar a execução do Plano Diretor da cidade.

O Plano Diretor de Curitiba sempre foi fundamentado no tripé transporte coletivo - sistema viário - uso do solo, direcionando o crescimento da cidade de forma linearizada e promovendo a integração entre as estruturas funcionais e físicas da cidade. Além disto, a administração é descentralizada desde a década de 1990, quando a cidade foi dividida em Regionais localizadas nas Ruas da Cidadania – equipamento comunitário que abriga a coordenação e administração das Regionais que oferecem serviços comunitários relacionados à habitação, urbanismo, assistência social, além de fornecer à comunidade informações e atendimentos sobre os temas citados. Atualmente, são nove Regionais: Santa Felicidade,

Boqueirão, Matriz, CIC, Cajuru, Portão, Bairro Novo, Boa Vista e Pinheirinho, com a previsão da criação da décima – Regional do Tatuquara – até 2015.

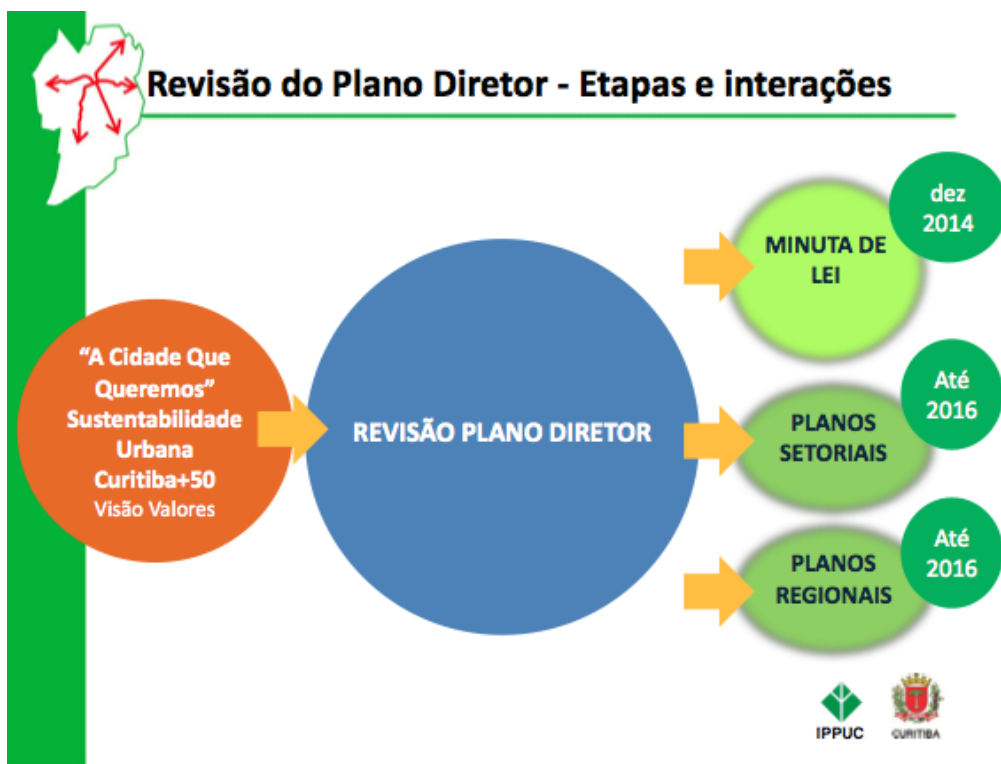
Outro marco na gestão democrática da cidade é a criação do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA, através da Lei municipal nº 12.579/07, composto por 15 representantes de órgãos e instituições organizados por segmentos, todos com direito a voz e voto, sendo cinco representantes do Poder Executivo Municipal; um representante do Poder Legislativo Municipal; três representantes dos setores produtivos, nas áreas de bens ou serviços que contribuam diretamente com o Desenvolvimento Urbano; três representantes dos setores acadêmico, profissional e não-governamental que contribuam na geração de conhecimento nas áreas temáticas urbanísticas; e, por fim, três representantes de entidades ou instituições dos Movimentos Populares ou de grupos sociais com alcance municipal ou metropolitano e que atuem no âmbito do Desenvolvimento Urbano. Segundo o Regimento Interno, a presidência do Conselho é realizada pelo Diretor Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) ou, na sua ausência, por seu suplente.

### **3.2 Desenho do processo de revisão do PDM de Curitiba.**

A última revisão do Plano Diretor Municipal de Curitiba ocorreu em 2004, adequando este instrumento ao Estatuto das Cidades. Portanto, de acordo com a referida legislação que estabelece que a revisão deve ser realizada a cada 10 anos, o processo de revisão foi iniciado em março de 2014. A previsão para a entrega da minuta de lei finalizada para a aprovação da Câmara de Vereadores é na primeira dezena de Dezembro de 2014.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) é o órgão responsabilizado pela Prefeitura para coordenar o processo de revisão, assim como desenvolver as atividades de discussão, aprofundamento técnico e elaboração da minuta final da lei do Plano Diretor.

A revisão do Plano Diretor consiste na revisão da Lei do Plano Diretor, prevista para o ano de 2014, além dos Planos Setoriais e Planos Regionais que serão elaborados até o final de 2016, conforme indica a Figura 1.



**Figura 1: Cronograma de atualização do Plano Diretor e demais instrumentos da Política Urbana.**

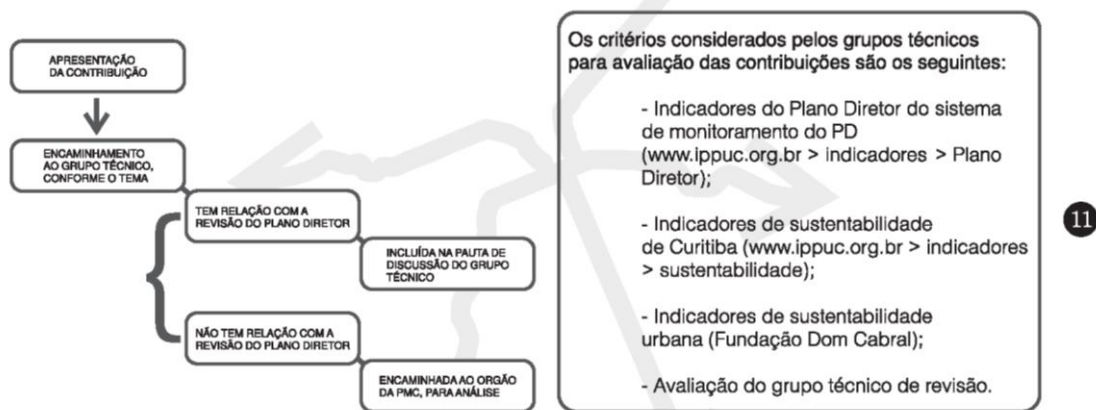
Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba (2014) elaborado por IPPUC, 2014.

O procedimento de revisão é composto por quatro elementos: publicidade, formas de participação, análise das contribuições e aprovação. As formas de publicidade eleitas para o atual processo foram: anúncios no Diário Oficial do Município de Curitiba e em jornal de grande circulação – atendendo à indicação realizada no Estatuto da Cidade-; cartazes afixados nos ônibus do transporte coletivo municipal e intermunicipal bem como nos equipamentos públicos municipais; distribuição de panfletos em locais de acentuada circulação de pessoas; matérias e notícias divulgadas pela imprensa impressa, digital, televisiva e radialística. No período entre 12/04 e 12/09, esteve aberto o processo de Consulta Pública para o recebimento de contribuições da população ao processo de revisão do Plano Diretor, sendo tais contribuições feitas de forma escrita através de protocolo na Prefeitura Municipal, no IPPUC e/ou nas Regionais; ou por escrito ou oralmente nas audiências públicas, debates e oficinas; pela internet através do site da PMC e do IPPUC, além do Projeto Urbanista Mirim (CURITIBA, 2014d).

A análise das contribuições acontece da seguinte forma, como mostra a Figura 2 abaixo:

### Análise das contribuições

As contribuições apresentadas serão analisadas de acordo com o seguinte procedimento:



### Aprovação

Após todo o processo de captação, debates e sugestões, será realizada uma Conferência para validação da proposta de Revisão do Plano Diretor, organizada conforme as diretrizes da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades.



**Figura 2: Esquema do processo de análise das contribuições**

Fonte: CURITIBA (2014d) elaborado por IPPUC.

A contribuição – independente do espaço/canal de participação – é encaminhada ao grupo técnico do IPPUC, conforme o tema<sup>3</sup>. Se a contribuição tem relação com os temas abordados na revisão do PDM, ela é incluída na pauta de discussão do grupo técnico. Caso não tenha relação, é encaminhada para o órgão da Prefeitura responsável para análise. Os critérios utilizados pelos grupos técnicos para a avaliação das contribuições são: indicadores do Plano Diretor do sistema de monitoramento do PD; indicadores de sustentabilidade de Curitiba, indicadores de sustentabilidade da Fundação Dom Cabral e avaliação do grupo técnico de revisão.

A aprovação das contribuições, após a captação, debates e incorporação na proposta de minuta, é realizada na Conferência do Plano Diretor.

<sup>3</sup> Os temas são: Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Região Metropolitana, Instrumentos de Política Urbana, Habitação, Desenvolvimento Econômico, Segurança, Estrutura Urbana, Zoneamento, Mobilidade e Gestão Democrática (CURITIBA, 2014).

O desenho do processo de revisão do PDM curitibano prevê a interação de cinco agentes com o IPPUC – órgão responsável por sistematizar a proposta de Lei -, que são: a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores, o CONCITIBA, as Prefeituras da Região Metropolitana e a sociedade civil organizada.



**Figura 3: Agentes promotores de participação no processo de revisão do PDM**

Fonte: elaboração da autora.

Cada uma destas instituições possui um processo para promover a participação.

É válido evidenciar que, desde o início da elaboração desta monografia até a sua conclusão, o desenho da revisão do PDM ganhou alguns incrementos, que já foram atualizados neste documento. Porém, como a conclusão desta monografia será antes da finalização do processo de revisão do Plano Diretor, a análise se baseia nas práticas definidas e realizadas até o dia 21 de setembro de 2014.

### **3.2.1 Prefeitura**

O processo de revisão do PDM proposto pela Prefeitura é composto de oficinas técnicas com a população, realização de audiências públicas, realização do 3º. Seminário Curitiba do Amanhã, implementação do Projeto Urbanista Mirim e, por fim, a Conferência do Plano Diretor.



**Figura 4: Espaços de participação promovidos pela Prefeitura.**

Fonte: elaboração da autora.

Na proposta de revisão, foram realizadas nove oficinas públicas - uma em cada regional - no período de 17 de março a 09 de abril, com o objetivo de capacitar a população para participar do processo, identificar a percepção atual da comunidade sobre a cidade e sua Regional, e detectar a visão da comunidade a respeito da cidade e da Regional que desejam. Para a realização destas, segundo a Prefeitura, foram treinadas mais de 700 pessoas, em sua maioria servidores públicos que atuam nas Regionais (CURITIBA, 2014h).

Além destes espaços, o IPPUC se propõe a organizar - sob demanda - novas oficinas voltadas para os diversos segmentos da comunidade. Para que isto aconteça, basta que a entidade responsável entre em contato por telefone e/ou e-mail. Um exemplo desta prática são as oficinas realizadas no período de 22 a 25 de agosto na Universidade Positivo e UTFPR, com previsão para serem realizadas na PUC e UFPR, nos próximos meses.

Uma audiência pública inaugural – que aconteceu em 28 de março de 2014 - apresentou o processo que regula a revisão do plano diretor e previu duas audiências públicas em cada Regional. A primeira rodada de audiências em cada Regional – realizada no período entre 29 de maio e 09 de junho – tem por objetivo o recebimento, compilação e análise das contribuições da comunidade para o PDM. As reuniões aconteceram em dias de semana, em equipamentos públicos da Regional (ruas da cidadania, escolas etc.), das 18h30 às 21h30

(CURITIBA, 2014f). Em setembro, foi realizada a segunda rodada de audiências a fim de compatibilizar e elaborar a redação final das propostas apresentadas pela sociedade.

A realização do *Seminário Curitiba do Amanhã* é proposta para o período entre audiências – realizado em 15 de agosto –, a fim de aprofundar as temáticas que envolvem a revisão do Plano Diretor de Curitiba, a partir das contribuições realizadas anteriormente e sistematizadas pela equipe técnica do IPPUC, envolvendo mais uma vez a sociedade civil para contribuir na atualização do instrumento.

O Projeto Urbanista Mirim tem por objetivo envolver estudantes da rede municipal bem como a comunidade escolar no processo de revisão do PDM utilizando a metodologia “investigação apreciativa”, a qual consegue abarcar a percepção da criança e de seus entrevistados através de perguntas-chave capazes de levantar valores subjacentes e pontos fortes da cidade (CURITIBA, 2014f).

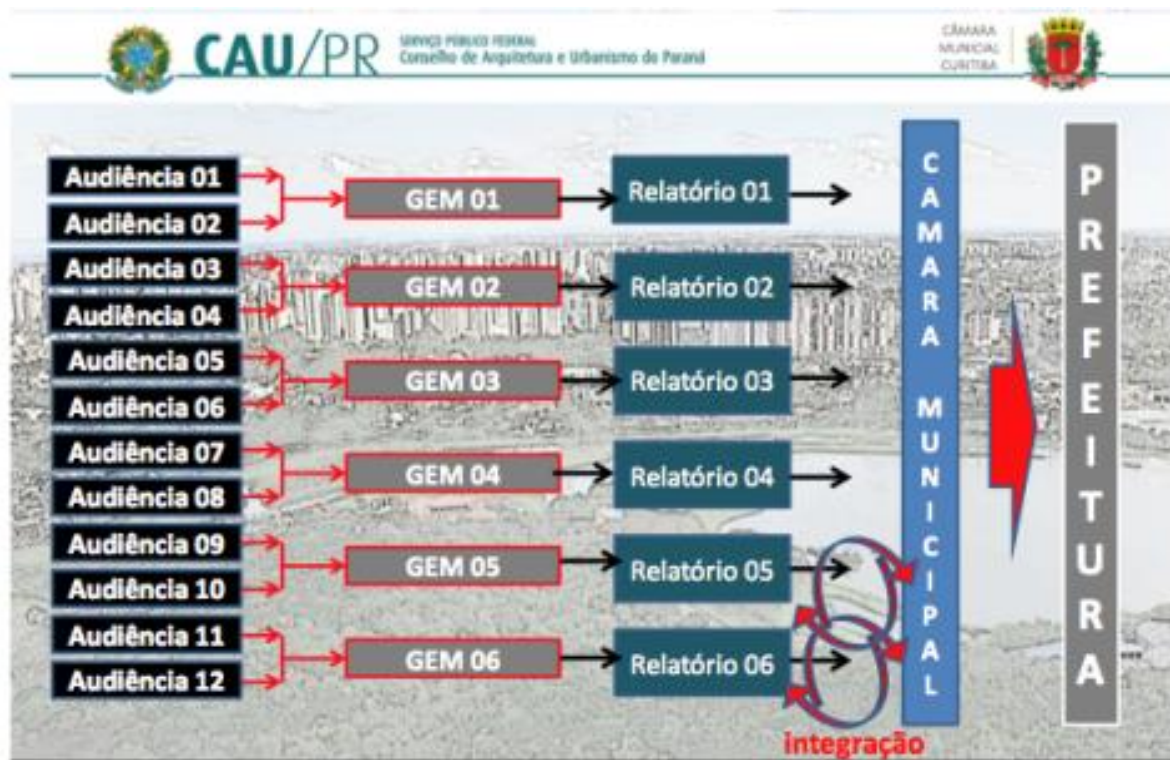
A finalização do processo - prevista para o final do mês de novembro - acontece com a realização da Conferência do Plano Diretor de Curitiba, na qual será apresentada a proposta da Lei de revisão do PDM. Além da apresentação da minuta, a comunidade poderá avaliá-la e validá-la, caso esteja de acordo com as sugestões encaminhadas anteriormente. Feito isto, a minuta será enviada ao Legislativo.

### **3.2.2 Câmara de Vereadores**

Além do processo promovido pela Prefeitura e coordenado pelo IPPUC, a Câmara Municipal de Curitiba, através da Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologia da Informação, propõe a realização de audiências públicas temáticas para o aprofundamento das temáticas abordadas na revisão do Plano Diretor. Além desses espaços de participação, a referida instituição disponibiliza uma página na internet com informações sobre o PDM e sobre o processo de revisão; um grupo no *Facebook* e um endereço de e-mail. As audiências acontecem no auditório II da Câmara de Vereadores de Curitiba, em quintas-feiras alternadas, das 14 às 18 horas.

Com o objetivo de sistematizar as contribuições advindas dos canais de participação virtual e realizadas nas audiências e para que possam ser encaminhadas para o executivo, foi firmado um convênio de cooperação técnica entre o Legislativo e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU PR). Para isto, são realizadas reuniões mensais dos Grupos de

Estudos Mensais (GEM), as quais utilizam como subsídio as sugestões, propostas, informações e dados compilados a partir das audiências públicas realizadas pela Câmara promovendo a discussão dos temas específicos.



**Figura 5: Processo de encaminhamento de proposições pela Câmara de Vereadores para a Prefeitura, através do convenio de cooperação técnica com o CAU PR.**

Fonte: CAU PR, 2014.

A participação é aberta a qualquer cidadão ou entidade ligada diretamente ao tema em discussão que queira contribuir no aprofundamento das temáticas apresentadas. A mobilização da sociedade é realizada através de posts no *Facebook* e site da Câmara, bem como o envio de e-mail marketing do CAU. Após essas reuniões são elaborados documentos a serem encaminhados ao IPPUC para apreciação e possível incorporação na minuta de lei.

Os temas abordados nas audiências temáticas, escolhidos pelas duas instituições, são: Economia Criativa e Cultura; Meio Ambiente e Sustentabilidade; Mobilidade Ciclovitária; Mobilidade Urbana e Transporte; Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária; Paisagem Urbana, Uso do Espaço Público e Áreas de Esporte e Lazer; Região Metropolitana; Segurança, Defesa Social e Cidades Digitais; Uso do solo, Zoneamento Urbano e Estudo de Impacto de Vizinhança; e Planos Regionais e Setores Especiais.

A metodologia utilizada nos Grupos de Estudo Mensais consiste na divisão dos participantes presentes em grupos, apresentação da problematização, com o objetivo de identificar os principais desafios da temática, debater soluções para quebra de paradigmas e propor diretrizes para a construção dos novos rumos. Após esta construção coletiva, os grupos se juntam novamente para cada um apresentar o resultado produzido e selecionar em conjunto das prioridades a serem indicadas no plano.



**Figura 6: Metodologia utilizada nos GEM.**

Fonte: CAU PR, 2014.

### **3.2.3 Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA**

Em paralelo às atividades promovidas pela Prefeitura e pela Câmara dos Vereadores, todas as reuniões do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) previstas para o período de março até novembro são para discussões relacionadas ao Plano Diretor. O Conselho se reúne quinzenalmente de acordo com as quatro câmaras técnicas criadas para tratar dos temas da revisão do PDM: Câmara Temática de Habitação (CTHAB); Câmara Temática de Mobilidade e Transporte (CTMOB); Câmara Temática de Política Econômica e Social (CTPES); e Câmara Temática de Estruturação Urbana e Ambiental (CTEUA). Todas as

propostas são encaminhadas ao IPPUC que compatibiliza com as demais propostas recebidas em outros espaços participativos.

### **3.2.4 Prefeituras da RMC**

Além das contribuições advindas dos espaços acima mencionados, o IPPUC, em parceria com a Secretaria de Assuntos Metropolitanos (SMAM), promove espaços de interface com os 29 municípios da Região Metropolitana para a discussão de temas que impactam o território metropolitano, como: mananciais, transporte público, gestão dos resíduos sólidos etc. Os assuntos priorizados inicialmente são Mobilidade e Transporte, Meio Ambiente, Economia, Habitação e Zoneamento e Serviços Sociais. O objetivo dessa interação é que Curitiba assuma seu papel de protagonista na questão metropolitana, e que as políticas respeitem as condicionantes socioambientais existentes.

Até a conclusão desta monografia, para a única reunião realizada – em 29 de julho – na sede do IPPUC das 14 às 18 horas, foram convidados os Prefeitos e os Secretários municipais das políticas relacionadas com a revisão do PDM.

### **3.2.5 Sociedade Civil**

Ao longo dos seis meses que se passaram - desde o início do processo de revisão do Plano Diretor até o fechamento deste relatório -, percebe-se que a sociedade civil tem realizado, espontaneamente, encontros para discutir os temas relacionados ao PDM ou o próprio processo, com o apoio e/ou participação da Prefeitura. Os agentes promotores destes espaços são múltiplos, desde movimentos de articulação para a discussão de políticas públicas, associações de classe, entidades do terceiro setor etc.

Como exemplo de um espaço para a discussão do tema específico e realizado por um movimento de articulação da sociedade civil foi a Oficina: Meio Ambiente e Plano Diretor, realizada pelo movimento Mobiliza Curitiba – que articula uma série de entidades e instituições da sociedade civil – a fim de garantir a transparência e a inclusão no processo participativo.



**Figura 7: Oficina da sociedade civil para discussão sobre o Meio Ambiente para o PDM.**

Fonte: Mobiliza Curitiba, 2014.

Nesta oficina, representantes do poder público, entidades de classe e terceiro setor compuseram a mesa de painelistas. A estrutura da reunião envolveu a apresentação de quatro argumentos por especialistas, ao final, abrindo para perguntas e respostas ao final.

No dia 09 de julho de 2014, o Programa Jovens Profissionais do Desenvolvimento - destinado à capacitação de jovens profissionais em metodologias que contribuam e estimulem desenvolvimento de comunidades -, realizou um encontro chamado “Diálogos Democráticos”.



**Figura 8: Reunião da sociedade civil para elaboração de propostas para o PDM.**

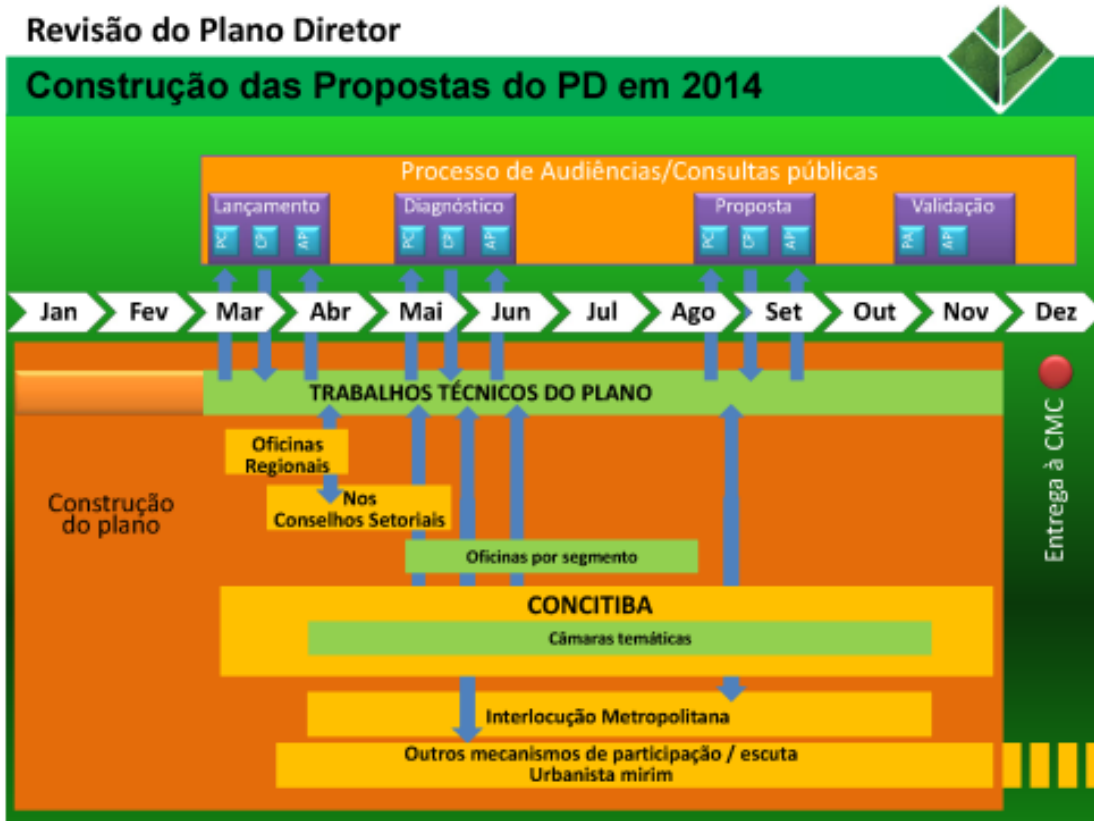
Fonte: Sociedade Global, 2014.

Este encontro utilizou uma metodologia que possibilitou o compartilhamento da visão dos jovens sobre a cidade, incluiu os presentes na priorização das situações problematizadas, e por fim, discutiu, por meio de grupos de afinidade, propostas que pudessem contribuir para a governança democrática em Curitiba e outras propostas para o Plano Diretor. Percebeu-se a preocupação deste grupo com a diversidade de atores presentes e a condição de igualdade na exposição de opiniões e na formulação de propostas.

A seção a seguir se destina à análise do desenho da revisão do Plano Diretor, a fim de verificar se o desenho do processo promove a participação e a deliberação, apontando os desafios do processo e as oportunidades emergidas durante a revisão deste instrumento.

### **3.3 Análise do desenho da revisão do PDM de Curitiba**

Antes de iniciar a análise, é válido lembrar que, desde a Audiência de abertura da revisão do Plano Diretor, o desenho do processo já estava definido, conforme ilustra a Figura 9. Entretanto, foi somente ao longo do percurso que algumas definições e detalhamentos foram elaborados, bem como a realização ou supressão de atividades previstas.



**Figura 9: Processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba em 2014.**

Fonte: IPPUC, 2014.

Portanto, ao longo da análise apresentada nas subseções a seguir, pode existir uma desproporcionalidade de conteúdo entre os temas analisados, refletindo o grau de detalhamento/implementação de cada experimento participativo até a finalização desta monografia.

Os critérios utilizados são os apresentados anteriormente na seção 0 os quais embasam a análise que se apresenta a seguir. A ordem de apresentação da análise foi estabelecida a fim de conduzir a leitura do processo com uma lógica que favorecesse a compreensão da realização “cronológica” dos espaços, observando a possibilidade de efetividade da participação e a existência de deliberação.

### **3.3.1 Funções e objetivos da participação**

O primeiro eixo de análise se refere à função e objetivos da participação, pois parte-se do pressuposto que, ao desenhar um processo, é necessário estabelecer as funções de cada

experimento participativo a fim de garantir a eficiência da metodologia definida para a revisão do Plano Diretor.

No caso do PDM/Curitiba, a função da participação – gerar propostas para a produção legislativa - tem ficado bastante evidente durante o processo, refletindo a especificidade dos objetivos da participação de cada espaço e indicando que a multiplicidade das formas de participação aumenta a chance de influenciar no processo de decisório.

As diferentes funções dos espaços participativos promovidos pela Prefeitura variam de acordo com a fase em que se encontra o processo de revisão do Plano. As fases previstas são:

1. Lançamento: Divulgação, Capacitação e Orientação, e Coleta de Informações e Contribuições;
2. Elaboração de Diagnóstico;
3. Elaboração das Propostas;
4. Construção, Aprovação e Promulgação da Lei.

No início do processo – fase de coleta de informações e contribuições-, as oficinas técnicas e o primeiro ciclo de Audiências Públicas promoveram o nivelamento informacional dos participantes sobre o município e a Regional onde se localiza. Conseqüentemente, após a problematização dos temas, houve a priorização dos maiores desafios a serem trabalhados no PDM. No *III Seminário Curitiba do Amanhã*, houve a deliberação sobre os temas mais desafiadores colocando a comunidade científica e política para dialogarem com a sociedade civil. Na próxima fase – de decisão, prevista para o mês de novembro -, as sugestões elaboradas serão apresentadas nas regionais no próximo ciclo de Audiências Públicas nas Regionais, e a finalização desta fase acontecerá na Conferência do Plano Diretor, onde as decisões serão legitimadas e a minuta de lei será encaminhada ao Legislativo. A educação cívica, outra função da participação, é desempenhada pelo Projeto Urbanista Mirim uma vez que é uma tentativa de resgatar a cultura de pensar o urbanismo da cidade desde a escola.

As audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores têm como objetivo a problematização de temas específicos relevantes ao Plano Diretor e propor sugestões a serem incorporadas na minuta de lei. Esses temas e sugestões são aprofundados nos Grupos de Estudos Mensais (GEM), os quais têm como função a deliberação qualificada e sistematização de propostas. Esta mesma função da participação – debate qualificado e propostas - acontece no CONCITIBA através das Câmaras Técnicas.

Por fim, as oficinas realizadas pela sociedade civil organizada desempenham diversas funções, uma vez que, dependendo do seu formato, podem gerar propostas diretamente voltadas à influenciar o Plano Diretor, ou fomentar o engajamento cívico e gerar práticas cooperativas as quais não se relacionam com o processo em discussão, mas podem ser lidas como o resultado do processo participativo.

Os únicos espaços que não possuem clareza quanto à sua função são os de interface com a Região Metropolitana. Até a conclusão deste relatório, apenas uma reunião havia acontecido, na qual várias problemáticas foram apresentadas, mas não houve deliberação nem indicação de propostas. O objetivo de incluir a questão metropolitana na discussão do PDM/Curitiba é bastante clara, embora, ainda não tenha sido possível visualizar como isto vai acontecer.

Mediante o exposto, é possível afirmar que os experimentos participativos que compõem o arranjo de revisão do PDM de Curitiba possuem diversidade de funções, as quais são complementares entre si, elevando a qualidade da deliberação e aumentando a possibilidade das propostas desenvolvidas serem incorporadas na minuta em elaboração.

### **3.3.2 Seleção e mobilização de participantes**

Em seguida, definidas as funções de cada experimento participativo, é necessário definir, selecionar e mobilizar os participantes. Identificar quais são os atores interessantes para a participação e mobilizá-los a participar são prerrogativas para que exista inclusão efetiva e igualdade.

No caso de Curitiba, a forma de seleção dos participantes varia de acordo com o agente promotor da arena participativa. De forma geral, é possível afirmar que a Prefeitura não possui critérios para a composição dos conjuntos participantes, o que resulta na divulgação tímida dos espaços participativos através da internet e meios convencionais. Não existe um plano de comunicação específico para a mobilização de participantes nem convites direcionados para a participação nas arenas de participação.

No caso da Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba (CMC), existe uma tímida mobilização política por parte dos gabinetes dos vereadores líderes do processo e o envio de convites para as entidades relacionadas ao tema em pauta, cadastradas no banco de dados da CMC. Além dos convites, a divulgação acontece no site da Câmara e na página de revisão do

PDM no *Facebook*. A participação é aberta e todos os presentes tem direito de voz, não havendo seleção de participantes.

A composição das Câmaras Técnicas do CONCITIBA é paritária entre a sociedade civil e as instituições públicas. Porém, durante as reuniões específicas realizadas com foco na revisão do PDM não foi observada nenhuma ação a fim de assegurar a participação paritária do conjunto participativo, uma vez que a reunião é realizada mesmo que exista o predomínio desproporcional de representantes, seja públicos ou da sociedade civil, o que, na minha opinião, enfraquece a qualidade da deliberação ocorrida. O calendário de atividades foi definido no início do ano e está disponível no site do Conselho.

Para a realização da interface entre as administrações municipais da RMC foram enviados convites por e-mail aos Prefeitos dos 29 municípios, não havendo a extensão dos convites a entidades que militam por questões que permeiam a questão metropolitana.

Os eventos realizados pela sociedade civil apresentam diversidade de seleção e mobilização. No caso dos Diálogos Democráticos, existiu a construção de um mapa de atores importantes para a discussão dos temas abordados, convite individualizado para cada indivíduo/entidade mapeado além da divulgação digital pelas mídias sociais da entidade. Salienta-se que a presença do poder público também foi prezada neste encontro.

A exposição das formas de seleção e mobilização de participantes evidencia que a utilização de mapa de atores escolhidos através de critérios estabelecidos a fim de garantir a igualdade e a inclusão ainda não é uma prática em nenhum dos agentes institucionalizados promotores dos espaços participativos dentro da revisão do PDM/Curitiba. Além disso, a falta de um banco de dados com contatos de entidades e associações, juntamente com a inexistência de um Plano de Comunicação - com vistas a acessar os mais diversos perfis populacionais por todo o território municipal, sugere que a participação pode estar sendo constrangida e limitada. Percebe-se que a postura dos agentes promotores dos espaços de participação é, de certa forma, passiva no sentido que não é possível identificar esforços diretos para acessar novos atores, ficando a mercê exclusivamente da vontade destes agentes em estarem presentes. Estas limitações indicam que a legitimidade do processo pode ser comprometida, por consequência da falta de inclusão e igualdade.

### 3.3.3 Deliberação

Conforme abordado no Capítulo 1, participação e deliberação não são sinônimos e podem até se minar mutuamente (MENDONÇA; CUNHA, 2012 – pp. 134). Esta subseção se destina a analisar se a igualdade discursiva e a mutualidade entre sujeitos – princípios estruturantes da deliberação - estão presentes e assegurados no processo.

Para entender o desenho do processo em questão, parte-se do pressuposto da abordagem deliberacionista, que tem como premissa que *“a legitimidade democrática não pode surgir da mera agregação de preferências pré-estabelecidas, por mais inclusivo que seja o mecanismo para realizá-la”* (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.17). Ou seja, é necessário o diálogo entre cidadãos e destes com seus representantes a fim de concretizar a legitimidade e a qualidade das decisões. Portanto, o desenho da revisão do Plano Diretor de Curitiba, que prevê a realização de espaços de deliberação ao longo do processo, a fim de aprofundar as sugestões prioritárias definidas no início do processo, oportunizando a troca de opiniões e construção coletiva de propostas plausíveis de serem incorporadas na lei em revisão. Deste modo, a diversidade de espaços participativos e suas diferentes formas e funções indicam que o grau de legitimidade deste processo pode ser elevado.

Antes de iniciar a análise dos elementos fundamentais à deliberação - inclusão e igualdade e o intercâmbio deliberativo de ações -, ressalta-se que, nesta subseção não serão analisadas questões relativas à composição dos atores participantes, uma vez que isto já foi apresentado nas seções anteriores.

Inicialmente, observando os critérios de inclusão e igualdade, percebe-se que existem outros fatores que podem limitar a participação, como o fator tempo para participar. No caso de Curitiba, partindo do pressuposto que os representantes de entidades e associações “trabalham” nestas organizações com caráter profissional, assume-se que utilizam sua carga horária de trabalho para participar. Portanto, a realização - pela Câmara de Vereadores - de audiências em horários durante o período comercial favorece a participação de entidades e associações. Já a realização no período noturno, pela Prefeitura, propicia a de cidadãos-ordinários. Logo, a existência de dois tipos de arenas beneficia a expansão da inclusão.

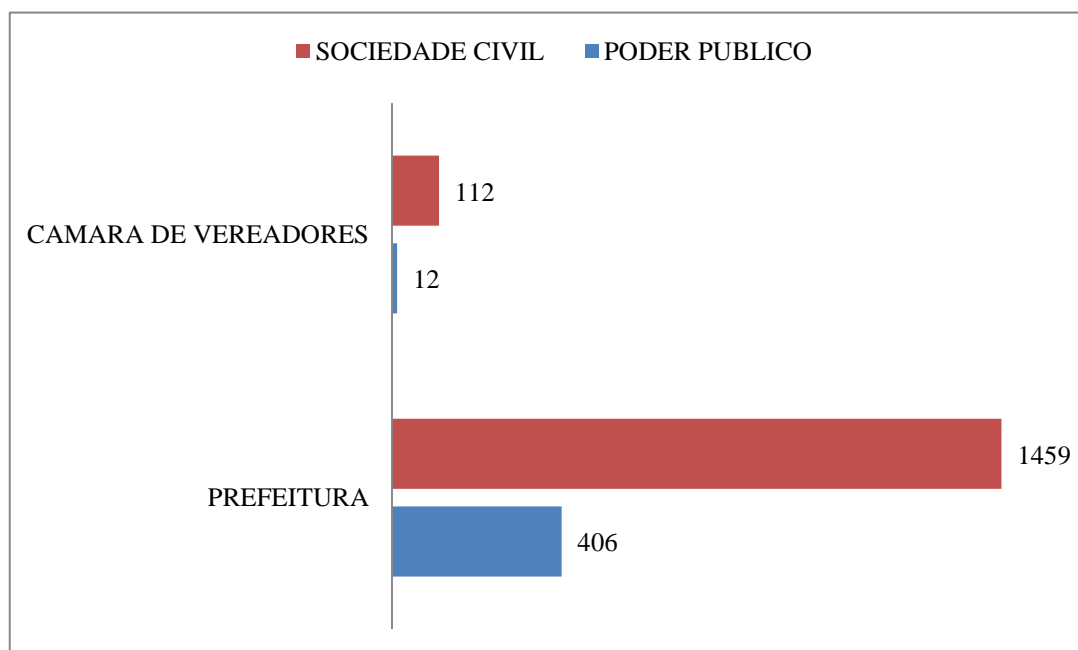
Outro obstáculo que pode limitar a participação é o local da realização dos encontros. Observa-se que a arquitetura do processo de Curitiba prevê a utilização de uma gama variada de espaços em diversas partes da cidade, sendo que as Regionais e equipamentos públicos locais abarcam os encontros com a maior presença dos cidadãos-ordinários, e a Câmara, em

localização central, contribui para o acesso de representantes institucionais oriundos de diversos pontos da capital e Região Metropolitana.

Um terceiro eixo de análise das limitações à participação se refere às capacidades e habilidades dos atores. Assim, o fato de existirem audiências temáticas e outras com a escala mais generalista contribui para que o cidadão possa participar de acordo com suas habilidades, capacidades ou interesses, ou seja, discutindo questões específicas nas audiências temáticas ou diretamente relacionadas aos temas relacionados às relações de sua comunidade.

Até este ponto da análise, as condições necessárias para a deliberação estão, de certa forma, garantidas. Entretanto, conforme observam Mendonça e Cunha (2012, p.148) “*se as condições necessárias para a realização da igualdade podem ser promovidas pelo desenho, não podem ser inteiramente resolvidas por ele*”. Isto fica evidente quando se examina a dinâmica realizada nos espaços deliberativos: percebem-se alguns obstáculos que acabam constringendo a participação.

Em primeiro lugar, a assimetria na composição do conjunto de participantes, visto que a presença dos representantes do poder público é bastante significativa, conforme indica o gráfico a seguir.



**Gráfico 1: Composição dos participantes nas audiências promovidas pela Prefeitura e CMC<sup>4</sup>.**

<sup>4</sup> Os dados são provenientes das listas de presença das audiências públicas, dividindo os participantes em duas categorias: poder público (funcionários representantes de qualquer esfera do poder público) e sociedade civil (mercado, entidades, instituições, associações e cidadãos-ordinários).

Somada a esta prática a tendência dos mesmos em se concentrarem e se localizarem mais próximos à mesa ou ao púlpito, resulta que o público geral – entidades e cidadãos-ordinários – posicionem-se em locais que dificultam a inscrição para uso da voz e interação com outros atores. Esta prática foi verificada tanto nas audiências promovidas pela Prefeitura quanto pela Câmara de Vereadores.

Outro ponto observado foi a distribuição do tempo nos espaços participativos. Foi possível identificar um padrão na utilização de metade do tempo previsto dos encontros para a realização das apresentações dos componentes da mesa e a outra metade para a realização de perguntas e sugestões por parte dos presentes. De certa forma, essa igualdade na distribuição do tempo parece ser justa. Porém, nas audiências promovidas pela Prefeitura, há limite para o número de inscrições, o que acaba restringindo a participação de muitos presentes. No caso da Câmara de Vereadores, não existe limite para o número de inscrições, porém, com a proximidade do horário de término das audiências, existe a tendência em diminuir o tempo de pronunciamento dos inscritos ou a supressão da resposta e réplica. Essas observações só foram possíveis, pois estive presente nessas audiências e pude presenciar essas práticas.

Nos espaços participativos onde houve o maior uso do tempo na apresentação da problemática, tanto da Prefeitura quanto da Câmara, ocorreu a dispersão dos participantes. O desinteresse dos participantes em aguardar o encerramento das explicações pode indicar tanto que existe uma maior valorização em escutar especialistas e autoridades do que as entidades e cidadãos-ordinários, quanto a não eficiência do nivelamento informacional destas práticas, elevando o nível da deliberação que a maioria dos presentes pode não conseguir acompanhar. A questão da linguagem empregada, que pode dificultar a compreensão daqueles atores que não são diretamente envolvidos com o tema, assim como o cansaço que vai aumentando de acordo com o desenrolar da reunião são outras hipóteses para o esvaziamento das arenas.

Observadas estas práticas, é possível indicar duas possibilidades para que a deliberação exista: a diminuição do tempo de explanação a fim de possibilitar a expressão de um maior número de interessados, garantindo um maior tempo de fala e a possibilidade de resposta, réplica e tréplica (se necessário) ou então a modificação da metodologia adotada, para formatos mais interativos que promovam a troca de argumentos de forma mais colaborativa e construtiva, como o método *World Café*, semelhante às experiências dos júris de cidadãos americanos e assembleia de cidadãos canadenses.

### 3.3.4 Cruzamento de arenas

Um dos pontos que chamam mais atenção no desenho da revisão do Plano Diretor de Curitiba é a variedade de oportunidades de participação ofertadas ao longo do processo. Esta diversidade é positiva, conforme observam Mendonça e Cunha (2012, p. 25) que “*a deliberação não pode ser pensada como um processo circunscrito a uma arena. Processos deliberativos devem atravessar múltiplas esferas (...). Arenas formais e informais são importantes nesse processo (...)*”. Da forma como está proposto o desenho, pode-se observar que o processo se assemelha ao conceito de sistema deliberativo preconizado por Mansbridge (1999) no que diz respeito ao processo deliberativo não se restringir apenas a uma arena, e também a adoção de uma abordagem sequencial das interações durante o processo de revisão do Plano Diretor. As contribuições realizadas nas diversas arenas participativas durante o processo favorecem a troca discursiva entre os atores e o surgimento de novas e distintas contribuições, favorecendo a legitimidade do processo.

É válido lembrar que os espaços participativos promovidos pela Câmara de Vereadores não estavam previstos no início do processo iniciado pela Prefeitura em março de 2014, conforme mostrou a Figura 2, no item 3.2. A arquitetura do processo apresentada, no início, pela Prefeitura não considerava este ator, não sendo possível, portanto, verificar práticas de interação entre os espaços promovidos por estes atores.

Contudo, é importante observar que as arenas de participação promovidas pelos cinco agentes – Prefeitura, Câmara de Vereadores, CONCITIBA, Região Metropolitana e Sociedade Civil – não possuem articulação entre si. Elas ocorrem paralelamente, sem interação nem troca de argumentos entre si. O único ponto de interação entre elas será a audiência final (chamada Conferência do Plano Diretor) onde será apresentada a proposta da minuta revisada, conforme comunicado publicado pela Prefeitura, em maio de 2014, dizendo:

a sugestão de projeto de lei de revisão do Plano Diretor, elaborado após estudos técnicos e manifestações colhidas nas diversas Audiências Públicas que serão realizadas ao longo do procedimento, será debatida e deliberada pela população em Conferência especialmente designada para este fim, prevista para os dias 28 e 29 de novembro de 2014, oportunidade em que se definirá, mediante deliberação dos presentes, sobre o texto final do Projeto de Lei do Plano Revisor de Curitiba que será encaminhado à Câmara Municipal de Curitiba/PR”. Portanto, será nesta ocasião que poderá verifica-se se houve incorporação ou não, das sugestões deliberadas ao longo do processo (CURITIBA; IPPUC, 2014).

A falta de articulação entre os diversos espaços é uma perda de oportunidade de qualificação do debate, uma vez que as práticas deliberativas propostas pelos cinco agentes proporcionam o aprofundamento dos conteúdos através de dinâmicas e atores diferentes, mas não se conectam através de um espaço próprio para tal. Não existe a construção de um vínculo e a evolução das propostas de forma equitativa e mútua.

Um ponto importante de ser evidenciado no modelo proposto é a centralização do envio de todas as sugestões realizadas nas arenas participativas para o IPPUC. Ainda não é possível afirmar se a centralização pode comprometer ou não a participação, uma vez que, na falta de critérios para a análise da incorporação das sugestões advindas das diversas arenas participativas, só se saberá se as sugestões foram acatadas ou influenciaram nas decisões no momento da apresentação da minuta de lei. Porém, do ponto de vista da deliberação, uma ameaça à legitimidade do processo é a centralização das informações e sugestões no IPPUC, que trabalha a portas fechadas e ao final do processo apresentará a proposta para a aprovação da população.

Uma hipótese para a falta de articulação entre as arenas é a diversidade de temas e quantidade de eventos *versus* a estrutura necessária (recursos humanos) para a realização da integração. Sabe-se que a equipe que está coordenando a revisão do Plano Diretor é enxuta e ao que tudo indica, não existe vontade política para alocar outros servidores nesta atividade.

### **3.3.5 Efetividade das práticas participacionistas**

Ainda é cedo para avaliar a efetividade das práticas de participação, isto é, se a execução das dinâmicas para obtenção de resultados almejados obtiveram impacto nas tomadas de decisão, pois a revisão do Plano Diretor ainda não foi finalizada. Porém, a análise dos arranjos participativos apresentados acima indica algumas possibilidades.

Primeiramente, observa-se que houve, pela primeira vez na história de Curitiba, houve protagonismo do Poder Legislativo durante o processo deliberativo, alterando a postura tradicionalmente adotada de ser consultado apenas ao final, na aprovação da minuta. Dessa forma, este poder se coloca como sujeito do processo, desempenhando uma das múltiplas funções que possui além da produção legislativa.

O segundo aspecto observado, derivado do primeiro, é a aproximação política entre o Poder Legislativo e o Executivo. Foi possível observar a presença contínua e substancial de

representantes de uma esfera nos espaços promovidos pela outra. Isto indica uma oportunidade ao final da revisão do Plano Diretor, que deste vínculo construído ao longo do processo nasça uma articulação entre os Poderes para a implementação das alterações das políticas públicas em conjunto.

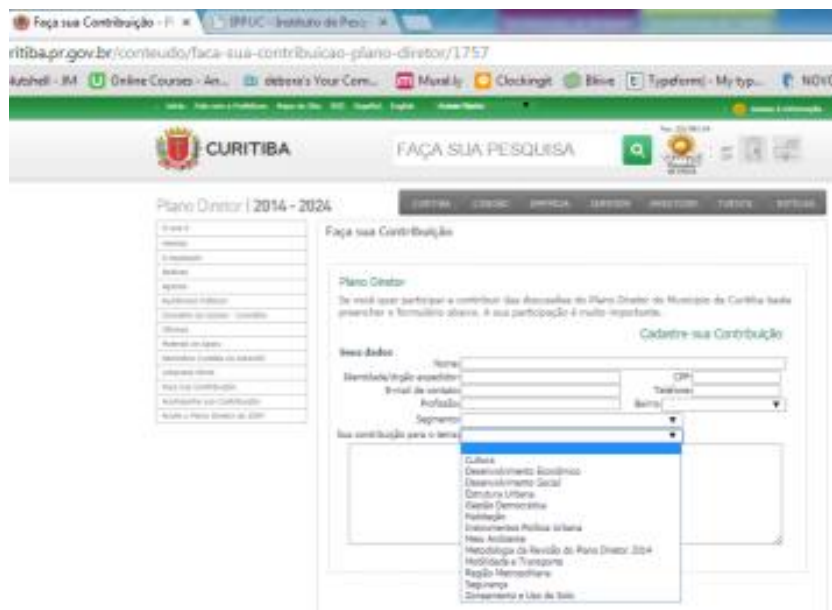
Por fim, é válido ressaltar que dar retorno aos participantes e divulgar amplamente as propostas são ações muito importantes para a legitimidade do processo, que contribuiriam para a credibilidade das práticas participacionistas, motivando a continuidade da participação em outras oportunidades. Além disso, estas práticas fortalecem a relação entre representantes e representados, fomentando sua interação para além dos períodos eleitorais. Como consequência destas interações está a divulgação e o monitoramento da implementação das propostas, sendo estas práticas também conhecidas como *accountability* societal.

O sentimento de efetividade dos participantes do processo é fundamental para o empoderamento dos mesmos a fim de que permaneçam mobilizando a sociedade e contribuindo nos arranjos participativos, assim, fortalecendo institucionalmente os próprios agentes promotores.

### ***3.3.6 Utilização de TICs:***

O último critério de análise é relativo ao uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) para a inclusão política no processo de revisão do Plano Diretor. Conforme anunciado no item 0, a utilização de canais digitais de comunicação pode fomentar processos de deliberação pública, incrementando e intensificando a participação cidadã.

No caso de Curitiba, a Prefeitura informou que não possui um Plano de Comunicação específico para a revisão do Plano Diretor. A estratégia adotada foi a utilização dos recursos existentes para dar publicidade ao processo. Com relação à disponibilização de informações, a Prefeitura criou uma página específica em seu portal para divulgar informações e calendário das atividades de revisão do Plano Diretor. Existe uma seção onde é possível fazer sugestões, de acordo com os 10 eixos que estruturam a lei, conforme ilustra a figura a seguir.

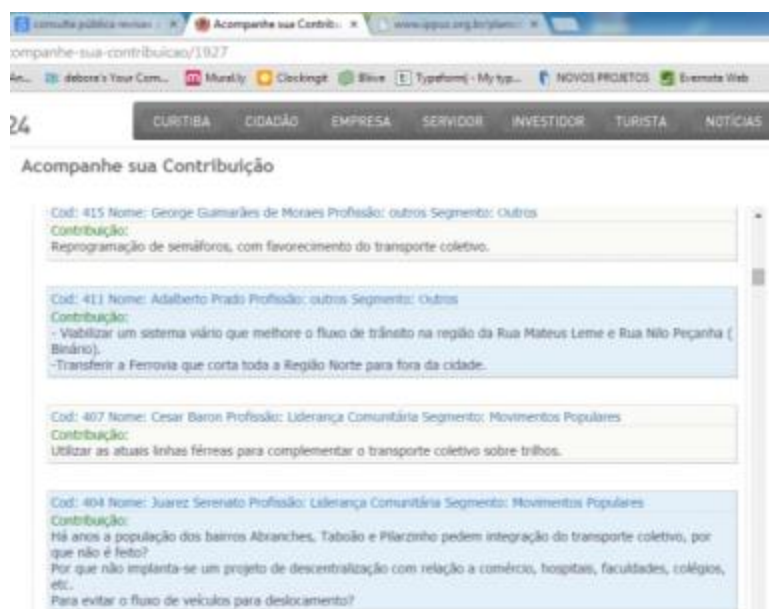


**Figura 10: Interface para inclusão de sugestão no site da Prefeitura.**

Fonte: Curitiba, 2014e.

O procedimento de consulta online prevê que o cidadão faça sua proposta diretamente no site da Prefeitura, a qual fica registrada neste portal, identificável através de um código para acompanhamento. Existe a possibilidade de monitoramento da sugestão, sendo suas principais respostas:

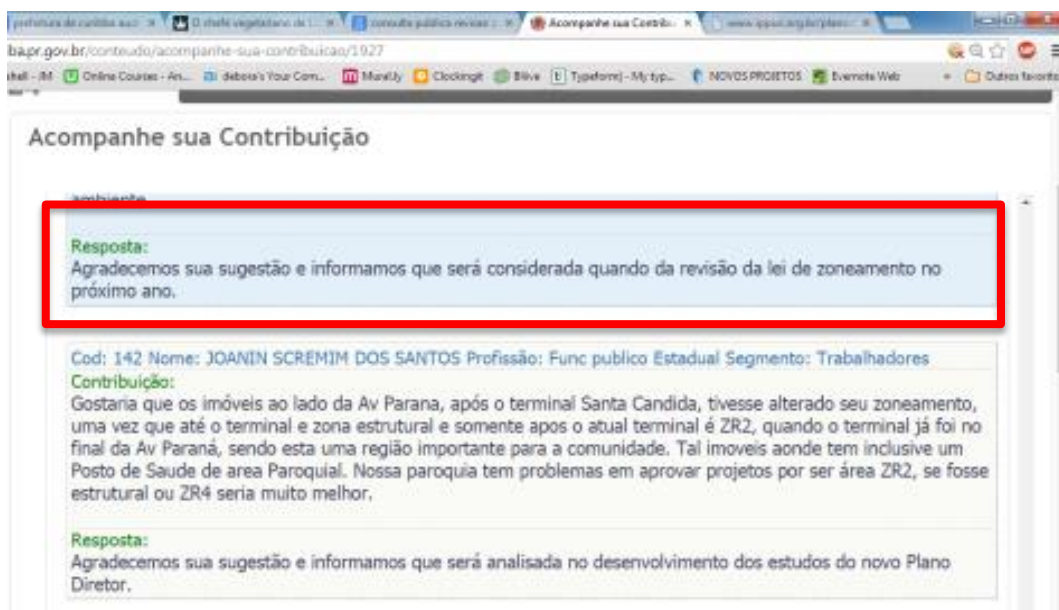
1. não se manifestou;



**Figura 11: Falta de resposta mediante contribuições realizada pelo site.**

Fonte: Curitiba, 2014e.

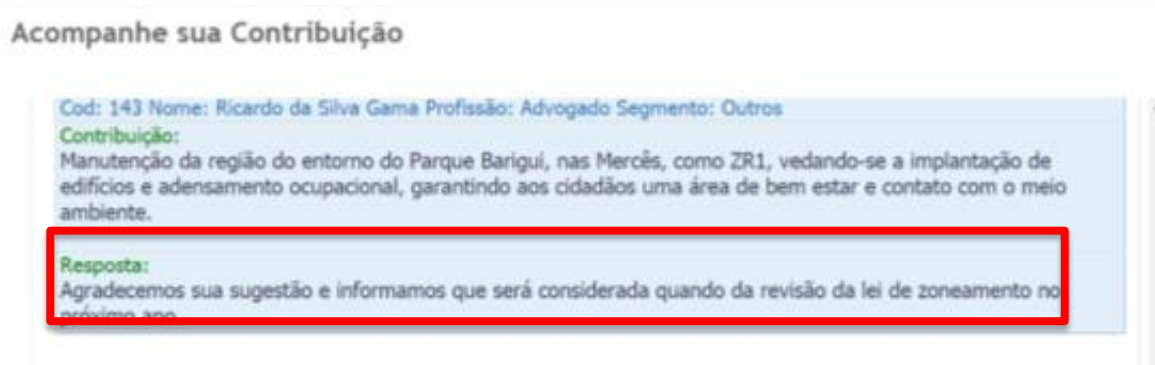
2. Indicou a possibilidade de analisá-la durante o processo de revisão



**Figura 12: Resposta da Prefeitura com encaminhamento.**

Fonte: Curitiba, 2014e

3. Explicou ao participante que sua contribuição não faz parte do escopo do Plano Diretor, mas que poderá ser analisada em momento oportuno.



**Figura 13: Resposta da Prefeitura com orientação ao participante.**

Fonte: Curitiba, 2014e.

4. Orientou o participante sobre o processo de revisão, convidando-o a participar das próximas etapas.

**Acompanhe sua Contribuição**

Cod: 348 Nome: Natalino Bastos dos Santos Profissão: Professor Segmento: Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

**Contribuição:**  
Proposta:  
Incentivo ao desenvolvimento econômico

**Resposta:**  
Algumas alternativas de desenvolvimento estão sendo tratadas na revisão do Plano Diretor. Nas audiências públicas que vão de 15 a 29 de setembro de 2014 as primeiras propostas serão apresentadas. Após as audiências, estas propostas estarão disponíveis para consulta nos canais de comunicação que estamos utilizando, especialmente na página de internet do Plano Diretor: [www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor](http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor). Posteriormente o assunto será tratado com mais detalhamento e aprofundamento no Plano Setorial específico.

Cod: 303 Nome: Adriane Vortolin Profissão: Turismóloga Segmento: Outros

**Contribuição:**  
Maior aproveitamento dos espaços públicos para o turismo, possibilitando a diversificação de produtos turísticos.

**Figura 14: Resposta da Prefeitura convidando o participante a continuar contribuindo.**

Fonte: Curitiba, 2014e

5. Deu *feedback* sobre a proposta

consulta pública revisa... x Acompanhe sua Contribu... x www.ippuc.org.br/plano... x

udo/acompanhe-sua-contribuicao/1927

curios - An... debara's Your Com... MuralJy Clockingit Blive Typeform - My typ... NOVOS PROJETOS Evernote Web Outros favoritos

24 CURITIBA CIDADÃO EMPRESA SERVIDOR INVESTIDOR TURISTA NOTÍCIAS

**Acompanhe sua Contribuição**

a total impermeabilização do setor.

Cod: 22 Nome: Mathieu Bertrand Struck Profissão: xxx Segmento: Organizações Não Governamentais (ONG)

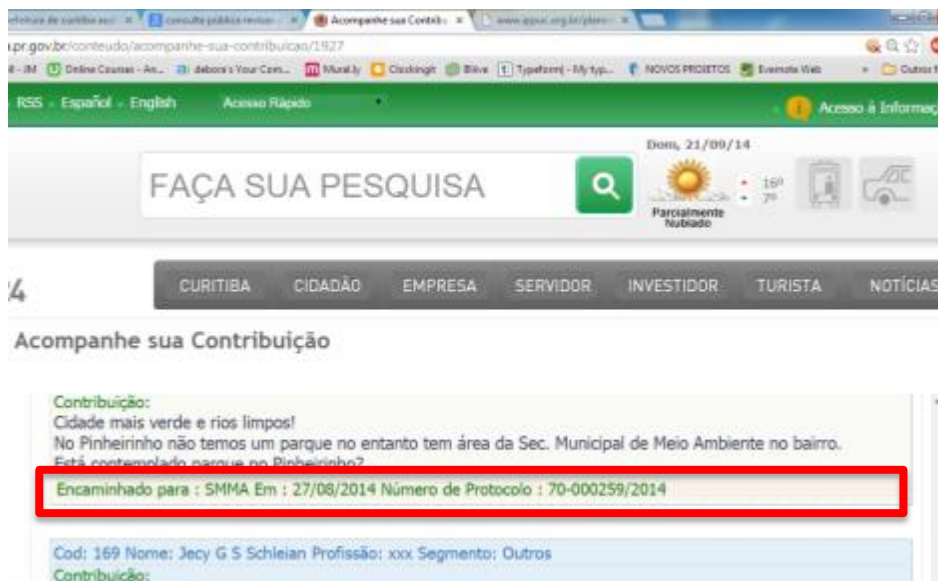
**Contribuição:**  
Especialistas foram entrevistados a respeito de alterações de zoneamento e concluíram que o zoneamento atual e a continuidade da exploração imobiliária nos eixos estruturais comportaria uma metrópole de 6 milhões. Se é assim, qual a justificativa técnica de se alterar regras de zoneamento em bairros centrais, com perda de qualidade de vida para os moradores?

**Resposta:**  
Agradecemos seu interesse com a qualidade de vida de Curitiba e aproveitamos para informar que os estudos realizados por este Instituto sobre densidade apontam que nenhuma zona atinge a densidade máxima prevista. Entretanto, qualquer alteração que possa ocorrer na revisão da lei de zoneamento levará em consideração aspectos de infraestrutura, atendimento do sistema de transporte, equipamentos públicos, conforto ambiental, etc.

**Figura 15: Acompanhamento da contribuição realizada pelo site da Prefeitura.**

Fonte: Curitiba, 2014e

6. Encaminhou a proposta diretamente à Secretaria competente, enviando ao participante um número de protocolo para acompanhamento;



**Figura 16: Encaminhamento da proposta realizada através do site da Prefeitura.**

Fonte: Curitiba, 2014e

A personalização das respostas é um fator interessante, pois indica que a Prefeitura valoriza cada contribuição recebida e que existe alguém cuidando do seu encaminhamento. Essa postura favorece a Prefeitura institucionalmente, estimulando a participação e fortalecendo a credibilidade no processo. Outro aspecto eminente do intercâmbio dialógico e de informações é o papel pedagógico da participação que, no caso de Curitiba, está sendo dificultado.

No que tange ao uso de plataformas digitais pela Câmara de Vereadores, esta instituição também disponibiliza um espaço virtual para que o cidadão possa encaminhar suas sugestões ao Plano Diretor, de acordo com os temas das audiências públicas promovidas por esta instituição.

The image shows a web interface for the 'PLANO DIRETOR 2014' website. At the top, there is a navigation menu with links for 'INICIAL', 'PLANO DIRETOR 2014', 'AGÊNCIA', 'COMO PARTICIPAR', 'LEGISLAÇÃO', 'REGISTROS', and 'NOTÍCIAS'. Below the menu is a banner image of a classical building with columns, with the text 'COMO PARTICIPAR' overlaid. The main content area contains a registration form with the following fields: 'Nome', 'E-mail', 'Bairro', and 'Telefone Contato'. Below these is a section titled 'Área Interesse' with a list of ten categories, each with a checkbox: 'Economia criativa e cultura', 'Meio ambiente e sustentabilidade', 'Mobilidade urbana', 'Mobilidade urbana e transporte integrado', 'Inclusão de interesse social e regularização fundiária', 'Paisagem urbana, uso de espaço público, áreas de lazer e esporte', 'Segurança, defesa social e cidades digitais', 'Uso do solo, zoneamento urbano e estudo de impacto de vizinhança', 'Planos regionais e planos especiais', and 'Região metropolitana'. At the bottom of the form is a 'Comentário' field.

**Figura 17: Interface de apresentação de sugestão no site da Câmara de Vereadores.**

Fonte: Câmara de Vereadores de Curitiba, 2014a.

No caso das contribuições realizadas neste ambiente virtual, não existe a publicação das propostas, nem ferramentas de acompanhamento.

Além da questão do retorno e monitoramento das propostas, um ponto que vale ser observado é que o espaço disponibilizado para a consulta *online* de ambas as instituições funciona como uma espécie de depósito, não oferecendo a possibilidade de troca de informações nem interação entre os participantes. O único ambiente virtual em que poderia haver deliberação se gerido adequadamente seria o grupo de revisão do Plano Diretor no *Facebook*, porém este mesmo está funcionando apenas com caráter informativo, sem a troca de argumentos. Portanto, é possível afirmar que o incremento do uso desta ferramenta seria interessante, uma vez que incluir a possibilidade de interação virtual pode complementar as qualidades de outros espaços deliberativos.

Conforme observado na subseção anterior, o cruzamento de arenas é importantíssimo para a qualidade da deliberação. Então, uma proposta seria a articulação dos espaços

participacionistas com os ambientes virtuais, trazendo as propostas e temas discutidos nos primeiros, para o aprofundamento nos segundos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos 20 anos, o Brasil assistiu a explosão da participação social por meio de instituições participativas e de espaços públicos de participação e deliberação. Esse processo, que teve início no final dos anos 80, com a redemocratização do país e a promulgação da CF/88, foi possível também porque a teoria democrática passou a considerar esses arranjos como variável importante para a consolidação e para a qualidade da democracia. Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente no país. Tais práticas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as mais inovadoras, como o Orçamento Participativo.

O desafio dessa monografia foi examinar uma dessas inovações, o Plano Diretor Municipal, e, a partir da descrição e análise do desenho de uma experiência em Curitiba, apontar para seu potencial participativo e deliberativo. Neste sentido, o capítulo 1 descreve como se deu a redemocratização brasileira, ocorrida no final do século XX, evidenciando as questões fundamentais de acordo com as teorias participativas, e articulou esta discussão com as teorias deliberacionistas. Ao final, a fim de possibilitar a verificação de situações reais sob estes prismas, apresentaram-se seis elementos, derivados do trabalho de Mendonça e Cunha (2012) que puderam ser utilizados para análise de desenhos participacionistas.

Em seguida, descreveu-se o processo de formação e as características das instituições participativas e dos espaços de participação e deliberação no Brasil, criados, sobretudo, no âmbito da política urbana.

Prosseguimos, no capítulo 3, com a apresentação e análise do desenho institucional do PDM de Curitiba a partir de seis dimensões, a saber: funções e objetivos da participação; seleção e mobilização de participantes; deliberação; cruzamento de arenas participacionistas; efetividade das práticas participativas e utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). A análise destas dimensões possibilitou observar o potencial participativo e deliberativo desta instituição participativa.

No que se refere às funções e objetivos, observa-se que a diversidade de agentes promotores quanto de espaços participativos é um ponto forte deste processo, especialmente por possuírem funções e objetivos bem definidos e complementares entre si, garantindo, de

certa forma, a inclusão política, contribuindo para qualificação da deliberação e aumentando a possibilidade das propostas desenvolvidas serem incorporadas na minuta da lei.

No que diz respeito à seleção e mobilização de participantes, verificou-se que, a forma de selecionar e mobilizar participantes varia de acordo com o agente institucionalizado promotor do espaço participativo. No início do processo, a estratégia da Prefeitura, em pulverizar o chamado à participação, e da Câmara de Vereadores, em especializar os participantes, garantiu, de certa forma, a inclusão política. Mesmo sem um Plano de Comunicação direcionado para o PDM/Curitiba, percebe-se que ao longo do processo, a proliferação de ambientes de diálogo e a diversidade de atores tem aumentado, possivelmente, devido ao engajamento dos próprios participantes, dando publicidade ao processo, e evidenciando os espaços de participação. Sob a perspectiva democrática, o aumento da corresponsabilidade no processo é uma prática que deve ser reconhecida e celebrada, uma vez que indica que a sociedade civil está se articulando e fortalecendo sua atuação. Por outro lado, é preciso que o poder público dê continuidade às práticas participativas e, principalmente, demonstre os impactos da participação na tomada de decisão, sob o risco de esvaziar os espaços participativos, caso não seja demonstrada a efetividade da participação.

Quanto à deliberativa, observou-se que a diversidade de espaços participativos promove a deliberação ao longo do processo, aprofundando as sugestões prioritárias definidas no início do processo, oportunizando a troca de opiniões e construção coletiva de propostas plausíveis de serem incorporadas na lei em revisão. Este fato nos leva a concluir que, o grau de legitimidade deste processo tende a ser elevado. Porém, a ameaça para a legitimidade do processo é a falta de um espaço onde as propostas divergentes ou tecnicamente inviáveis sejam discutidas.

Já, em relação à articulação de arenas participativas, foi possível constatar que, a articulação não foi prevista no início do processo, configurando-se em um obstáculo para o aprofundamento do debate e qualificação do mesmo, possivelmente, impactando na legitimidade do processo. Isto acontece pelo fato de não haver uma continuidade das discussões realizadas nos espaços de participação. As sugestões e proposições são centralizadas no IPPUC que analisa a incorporação à lei em revisão e, caso exista a necessidade de aprofundamento no assunto, faz internamente ao seu corpo técnico. Só se saberá a real influência da participação quando a minuta for apresentada ao final do processo.

Quanto à efetividade das práticas participativas - considerando que o processo ainda não foi finalizado, o que impede a realização de considerações à cerca da efetividade da

participação -, é possível sugerir que, do ponto de vista deliberativo e inclusivo, pode ser alta. O desenho aplicado está promovendo o debate dos temas prioritários à cidade, definidos conjuntamente, criando diversas possibilidades, aos cidadãos institucionalizados e ordinários, de influenciar o processo de tomada de decisões.

Por fim, no que se refere à utilização de TIC's, nota-se que existe a iniciativa de utilização de canais virtuais para promoção de informações e estabelecer a comunicação com os cidadãos em geral. No entanto, essa iniciativa ainda é muito tímida, considerando-se o potencial das ferramentas e o exemplo que a Prefeitura dá na articulação e engajamento promovido em suas redes sociais. Um outro obstáculo a ser superado é com relação à gestão dos agentes participantes, quiçá organizando um banco de dados integrado dos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de promover a inclusão destes atores, assim, articulando a participação nas duas esferas.

De maneira geral e do ponto de vista teórico, ponderando que o PDM é um processo de ratificação pública em que a participação é um instrumento para homologar a proposta elaborada pelo governo e legisladores, conclui-se que o PDM/Curitiba apresenta um desenho institucional que promove a diversidade das formas de participação, desde as etapas iniciais de problematização e definição de prioridades, na discussão e aprofundamento das temáticas prioritárias, culminando na aprovação conjunta da proposta de lei, ou seja, de forma geral, promovendo a inclusão política e a deliberação.

Por outro lado, a maior contribuição desta monografia para a análise das práticas participativas e deliberativas é a constatação da distância entre o que a teoria indica e o que a realidade mostra. Enquanto participante do processo de revisão do PDM/ Curitiba - como representante da sociedade civil para inclusão da sustentabilidade na agenda pública, como arquiteta urbanista no Grupo de Estudos Mensais do CAU e como acadêmica -, pude constatar que a falta de articulação das arenas participativas e a utilização de formatos “tradicionais” nas reuniões são as principais ameaças para a participação e a deliberação. Primeiramente, o fato de existir diversos ambientes de participação é positivo, porém, por outro lado, configuram-se em ameaças ao processo pois, tanto na ocorrência de propostas semelhantes em ambientes diferentes quanto na sugestão de propostas divergentes, não existe um ambiente em que as partes proponentes possam deliberar sobre o assunto, com a mediação do órgão promotor, afim de elaborarem uma possível convergência para ser considerada na proposta de lei. Além disso, a acentuada centralização das decisões no IPPUC, a falta de retorno às contribuições realizadas, a falta de critérios claros para definição de acatar ou rejeitar uma

proposta são ameaça real à eficácia da participação e legitimidade do processo. A forma como a minuta de lei será apresentada para a sociedade em geral será o evento que indicará se o processo foi realmente democrático ou apenas manobra para alegar o atendimento ao processo participativo, preconizado no Estatuto das Cidades. Caso a Prefeitura opte em apenas mostrar a lei revisada sem indicar os incrementos provenientes das sugestões encaminhadas pela sociedade, não promover a justificativa das decisões tomadas e ainda não dar espaço para que exista deliberação de questões que, porventura, sejam questionadas, demonstrará que a participação popular ainda não é efetiva e que a deliberação não é valorizada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, V. **Experiência de Participação Institucionalizada**. In Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.); Valeria Rezende de Oliveira [et al.].-Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 03, 2007.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, no. 1, junho de 2008.

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press. 2009.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 91, Dezembro 2010:

\_\_\_\_\_ e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. *Teoria & Sociedade*, número especial, pp. 16-41, 2005.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**. University of California Press, Berkeley, 1984.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos Municípios Brasileiros em 2009. Disponível no site: [www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br). Acessado em 21 de setembro de 2014.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. **Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea**. IN: MORAES, L.S; RODRIGUES, M.I.A (org.). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Curitiba: Editora Prisma, 2014.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **ESTATUTO DA CIDADE: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor**. São Paulo em Perspectiva, Ano 15, volume 4. São Paulo, 2001.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO PARANÁ – CAU PR. **Termo de cooperação técnica para revisão do Plano Diretor de Curitiba**. CMC: 2014. 20 slides.

CURITIBA. Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba. **Como participo?** Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/pd\\_como\\_participo.php](http://www.cmc.pr.gov.br/pd_como_participo.php) Acesso em: 22 de setembro de 2014a.

CURITIBA. Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba. **Lista de presença da audiência pública: cultura e economia criativa**. 2014b.

CURITIBA. Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba. **Lista de presença da audiência pública: meio ambiente e sustentabilidade.** 2014c.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Cartilha do Plano Diretor.** Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/CARTILHA.pdf?pagina=31&%20idioma=1> Acesso em: 17 de agosto de 2014d.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Acompanhe sua contribuição.** Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/acompanhe-sua-contribuicao/1927> Acesso em: 22 de setembro de 2014e.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Lista de presença da audiência pública.** Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/documentos.htm> Acesso em 18 de Agosto de 2014f.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Oficinas sobre o Plano Diretor continuam nas regionais.** Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/oficinas-sobre-o-plano-diretor-continuam-nas-regionais/32359> Acesso em: 18 de agosto de 2014h.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Comunicado Realização da 10ª audiência pública e consulta pública.** Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/10%20Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20-%202014.pdf> Acesso em: 25 de setembro de 2014.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila A. **Direito Eleitoral Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

COHEN, Joshua. **Deliberation and democratic legitimacy.** In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.). **Deliberative democracy.** London: MIT Press, 1997 [1989].

FARIA, Claudia Feres. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?** Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p.187-204, junho, 2010.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências.** In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (eds.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations.** New York: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S. **Legitimidade e economia na democracia deliberativa.** In: COELHO, V.; NOBRE, M. Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo. Editora 34, 2004.

DRYZEK, John S., NIEMEYER, Simon. **Discursive representation.** American Political Science Review, v. 102, n. 4, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC.  
**Construção das Propostas do PD em 2014.** IPUC: 2014. 05 slides.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros em 2009.** Disponível no site: [www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br). Acessado em 20 de setembro de 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** Lua Nova, São Paulo, 84: 95-139, 2011.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MENDONÇA, R F. **Reconhecimento e deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais.** Tese (Doutorado em Comunicação Social), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/FAFI-82TG5V/1/mendon\\_a\\_tese\\_2009\\_com\\_capa.pdf](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/FAFI-82TG5V/1/mendon_a_tese_2009_com_capa.pdf) Acesso em: 30 de julho de 2014.

MENDONCA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha.  
**Aprimoramento de eventos da ALMG.** Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

MOBILIZA CURITIBA. **Meio Ambiente e Plano Diretor.** Publicado em 21 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/08/21/meio-ambiente-e-plano-diretor/> Acesso em 23 de setembro de 2014.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SACATE, Ivan. **As ondas de democratização.** Disponível em: [https://www.academia.edu/6721378/As\\_ondas\\_de\\_democratizacao](https://www.academia.edu/6721378/As_ondas_de_democratizacao) Acesso em: 18 de setembro de 2014.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOCIEDADE GLOBAL. **Sistematização das ideias e soluções.** Sociedade Global. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <deborarochoa1983@yahoo.com.br> em 18 de julho de 2014.