

Construção da avaliação da participação nos Planos Diretores dos Aglomerados Urbanos de Franca e São José dos Campos

Regina Claudia Laisner

Júlia Navarro Perito¹

Paládia de Oliveira Romeiro da Silva

André Luiz Pereira Spinieli

Resumo

O objetivo do trabalho é descrever o percurso de construção teórico e metodológico do modelo de avaliação de participação em processos de elaboração/revisão de planos diretores no âmbito de pesquisa em andamento desenvolvida como parceria entre o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” (NEPPs) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Câmpus de Franca e do Núcleo de Pesquisa-ação Cartografias Sociais (NEPACS) da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP). Tal pesquisa tem por objetivo avaliar a participação nos contextos de implementação e revisão dos Planos Diretores de 21 municípios vinculados às aglomerações urbanas de Franca e São José dos Campos, São Paulo, dando destaque a municípios de pequeno e médio porte e contribuindo com o debate acerca da efetiva possibilidade avaliativa da participação nestes casos, seus desafios e potencialidades. Utiliza-se do relato de experiência de pesquisa em andamento.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cidade. Plano Diretor. Participação. Avaliação.

Abstract

The objective of this paper is to describe the path of theoretical and methodological construction of the evaluation model of participation in processes of elaboration/revision of master plans within the scope of ongoing research developed as a partnership between the Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” (NEPPs) of the Faculty of Human and Social Sciences of the São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Campus of Franca and of the Social Cartographies Action Research Nucleus (NEPACS) of the University of Vale do Paraíba (UNIVAP). This research aims to evaluate the participation in the contexts of implementation and review of the Master Plans of 21 municipalities linked to the urban agglomerations of Franca and São José dos Campos, São Paulo, highlighting small and medium-sized municipalities and contributing to the debate about of the effective evaluative possibility of participation in these cases, their challenges and potential. It uses the experience report of research in progress.

Keywords: Public Policies. City. Master Plan. Participation. Evaluation.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

1. INTRODUÇÃO

A promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, fixou diretrizes e previu diversos instrumentos de regulamentação urbanística para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, exigiu a elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como delimitou o seu conteúdo mínimo e incluiu a previsão da participação da sociedade civil na direção, planejamento, controle e avaliação das políticas públicas nestes processos. Tais direitos foram conquistados a partir dos movimentos sociais pelos direitos urbanos, que tinham como elemento central da Política Urbana a Gestão Democrática da Cidade, com destaque para a participação que, desde então, tem sido experimentada em diversas cidades brasileiras em algum grau.

No Estado de São Paulo, destaca-se o fato de que a Constituição Estadual Paulista, de 1989, prevê, no §1º do artigo n. 181 que todos os municípios deverão elaborar Planos Diretores, com a observância da participação “das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes” (SÃO PAULO, 1989, artigo 180, II).

Contudo, mesmo com a inserção do tema cada vez mais reforçado nas agendas do Direito à Cidade, e com o reconhecimento de sua potencialidade (BUCCI 2010; FERNANDES 2007), a experiência prática e as pesquisas acerca de tais processos revelam uma série de limites (ROLNIK 2009; MARICATO, 2008), evidenciando a necessidade de se estabelecer um processo participativo que dê conta das particularidades de cada processo.

Tendo como referência a perspectiva do direito à cidade, que prevê a garantia dos direitos espaciais e a recriação das relações de poder, pela ação política e controle democrático da lógica participativa, o projeto referência desta comunicação “Direito à cidade e participação nos Planos Diretores dos Aglomerados Urbanos de Franca e São José dos Campos no Estado de São Paulo” tem como objetivo avaliar a participação nos contextos de implementação e revisão dos Planos Diretores de 21 municípios a ele vinculados, colaborando com a literatura acerca da avaliação dos processos participativos. Também faz-se importante destacar neste projeto o interesse em descrever e refletir sobre estes processos em municípios de pequeno e médio porte, em geral, pouco explorados nestes tipos de estudos que maximizam olhares sobre os grandes centros e capitais.

A principal questão que se apresenta para a pesquisa em tela é: como avaliar empiricamente a participação nos processos de elaboração e/ou revisão dos planos diretores?

Neste sentido, o presente trabalho busca apresentar o debate acerca do direito à cidade e a relevância do tema da participação como ponto de partida inicial da construção do referencial teórico-metodológico da pesquisa, bem como a definição do conceito de participação utilizada para a presente pesquisa. A seguir, serão apresentados os critérios de avaliação da participação utilizados, bem como o processo de levantamento do universo de pesquisa desenvolvido pelo grupo de estudo.

2. A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO DO DIREITO À CIDADE

Inspirado pelas reflexões marxistas sobre os processos de desenvolvimento das cidades europeias no contexto pós-industrial, Henri Lefebvre (2011) foi responsável pela redescoberta teórica dos caminhos do "direito à cidade", tornando-o uma importante temática para o estudo e pesquisa nas Ciências Sociais (TAVOLARI, 2016, p. 95). Enquanto Marx e Engels apontaram determinadas questões em nível material, observando como os trabalhadores ingleses interagem com as novas estruturas urbanísticas trazidas pela industrialização, a interpretação lefebvriana abarcou a tentativa de evitar que as cidades fossem reduzidas à condição de meros palcos dos conflitos travados entre as forças produtivas e as relações de produção (TAVOLARI, 2016, p. 95-96).

As problemáticas das cidades foram introduzidas entre as reivindicações por direitos e a emergência de um capitalismo parasitário, acompanhado pela afirmação dos debates sobre as dinâmicas das classes sociais (BAUMAN, 2010, p. 72). Em um primeiro momento, a leitura da questão urbanística estava baseada na ideia de que o êxodo rural, como fenômeno situado no contexto industrial, contribuiu para significativas taxas de migrações do campo para as cidades, que partiam em busca de recursos, oportunidades e condições adequadas de vida (ANDRADE; FRANCESCHINI, 2017, p. 3849-3858), o que teria favorecido as reformas urbanísticas. A partir das contribuições lefebvrianas sobre o direito à cidade, passou-se a entender que "a urbanização não poderia mais ser entendida como resultado ou subproduto da industrialização" (TAVOLARI, 2016, p. 95), seja por sua precedência histórica ou pela dissociação ocorrida entre esses dois processos.

Assim, na década de 1960, fundamentada na obra de Henri Lefebvre (2011), a revitalização das discussões sobre o conceito de "direito à cidade" serviu de base para assentar a necessidade de se repensar os papéis dos centros urbanos na vida contemporânea, especialmente quanto à maneira como são capazes de influenciar direta ou indiretamente as experiências das pessoas que estão inseridas nas cidades (MITCHELL, 2003, p. 13-15; GRASSI; SILVEIRA, 2015, p. 52-73). Na visão lefebvriana, o direito à cidade representa um argumento potente para reformular as relações sociais no contexto do capitalismo, além da própria estrutura funcional das cidades. A sua proposta não consiste em desenvolver uma reforma do cenário urbano, mas sim em apresentar um apelo para a reestruturação radical das trocas sociais, políticas e econômicas. Dessa maneira, pode-se afirmar que uma das características principais do direito à cidade compreende a ampliação dos espaços de tomada de decisão nas cidades (LEFEBVRE, 2011, p. 158).

Ao compreender o direito à cidade como um complexo de processos e sucessivas lutas no âmbito da vida cotidiana, que objetivam a afirmação de um direito de participar da produção dos espaços urbanos, a postura lefebvriana sobre o tema nos mostra que essa categoria é suficiente para reorientar os sentidos da tomada de decisão para além dos domínios das instituições estatais (LEFEBVRE, 2011, p. 158-159). A sua obra revela que, ao invés das deliberações coletivas se limitarem apenas às decisões estatais, o direito à cidade exige que sejam direcionadas para a produção urbanística. Na medida em que essa ideia enfatiza a necessidade de repensar as relações de poder que se encontram subjacentes à construção do espaço urbano, surge a necessidade de transferir o controle do capital e das tomadas de decisão para os habitantes das cidades (LEFEBVRE, 2011, p. 158-159).

A concepção de um direito à cidade como demanda coletiva foi criticada por visões economicistas da cidade, advindas dos pensamentos de David Harvey (2009) e Manuel Castells (2009), que compreendiam o urbano como resultado direto da produção capitalista. Ao se colocar na contramão dessas tendências teóricas, Lefebvre (2011, p. 39) demonstra que as experiências vivenciadas pelos sujeitos urbanos entre os ambientes concretos e as construções mentais sobre a representação espacial funcionam como relevantes fatores na construção do direito à cidade. Em outros termos, significa dizer que a ideia de "espaço" representa a experiência real de uma pessoa em relação ao lugar em que está inserida na vida cotidiana. Em seu pensamento, o espaço não representa apenas como um estágio passivo em que a vida social se desenvolve, mas compreende um elemento estruturante da vida social (LEFEBVRE, 2011, p. 39). Dessa forma, a interpretação lefebvriana defende que a produção dos espaços urbanos envolve a reprodução das relações sociais, econômicas e

políticas que estão vinculadas a ele, não se restringindo ao planejamento dos espaços materiais da cidade, mas levando-se em consideração a retomada de todos os aspectos da vida urbana (LEFEBVRE, 2011, p. 158).

Na obra *A questão urbana*, Manuel Castells (2009), a partir de uma abordagem demarcada por categorias marxistas e estruturalistas, também privilegia o conceito de "espaço" como parcela constitutiva do direito à cidade. No entanto, ao contrário de Lefebvre, para quem esse termo correspondia a um fator determinante da vida social, em que há constantes (re) produções dos elementos da vida social, compreendia como um produto material que fornece forma, finalidade e significado social (CASTELLS, 2009, p. 152). Por assim dizer, na leitura castelliana do direito à cidade, a estrutura urbana corresponderia à articulação das instâncias determinantes da estrutura social dentro de unidades urbanas (CASTELLS, 2009, p. 152). No mesmo sentido e acompanhando as teses e bases interpretativas de Castells, David Harvey (2009) afirma que o direito à cidade tem recebido novas expressões em razão da valorização do espaço urbano nos dois últimos séculos, que passou a ser visto como estratégia de acumulação determinante para o capitalismo, de modo que os direitos de propriedade e as reivindicações pelo espaço urbano contribuíram para fornecer liberdade ao capitalismo, para produzir a cidade e maximizar o seu valor de troca (HARVEY, 2009, p. 302-303). Harvey se preocupa com a maneira como o capitalismo funciona e influencia o pensamento sobre a cidade, mostrando que a urbanização é importante para o valor.

O levantamento dos problemas urbanísticos mostra que, na medida em que o direito à cidade se desenvolve em torno da produção do espaço urbano, os sujeitos que estão inseridos nessas localidades é que contribuem diretamente para a experiência vivida e podem legitimamente reivindicar o direito à cidade. Essa categoria foi concebida como estratégia para a promoção dos interesses de toda a sociedade e, especificamente, daqueles que estão introduzidos no espaço urbano (LEFEBVRE, 2011, p. 158). No entanto, é preciso levar em consideração que o debate ainda é inacabado e há dificuldades quanto à compreensão de quais elementos estão postos no conteúdo do "direito à cidade". Como um conceito guarda-chuva, que sustenta um horizonte de emancipação, ele abrange o "direito à moradia, o respeito à população de rua, o direito ao transporte público de qualidade e à mobilidade, a defesa dos espaços públicos, e o direito à liberdade de manifestação" (CAFRUNE, 2016, p. 185-186).

No Brasil, a questão do direito à cidade foi recepcionada de maneira difusa, a partir de múltiplos paradigmas teóricos que não correspondem, ao menos em um primeiro instante, às três leituras desse conceito que apresentamos neste tópico. Esta incorporação decorreu da combinação de elementos retirados das obras de Lefebvre, Castells e Harvey. A compreensão de "direito à cidade" lefebvriana foi combinada com os processos de luta por acesso aos equipamentos urbanísticos, concebida por Castells (TAVOLARI, 2016, p. 98). Na verdade, a chegada das questões fundamentais para a construção dos problemas urbanísticos no pensamento brasileiro perpassou pelas contribuições teóricas associadas à arquitetura e ao urbanismo, como Ermínia Maricato (2012). As suas denúncias expressavam uma dupla condição: a ampliação da consciência social sobre a importância do acesso à terra, como mecanismo válido para fornecer mais qualidade às reivindicações populares, e a criação de um conceito próprio de "direito à cidade", pensando a forma como o espaço urbano é desigualmente produzido (MARICATO, 2012; TAVOLARI, 2016, p. 99-100). A divulgação tardia dos problemas urbanísticos e a sua introdução na agenda do pensamento brasileiro revelam um diagnóstico do país sobre o tema, traçado por novos marcadores da miséria urbana, em que a satisfação das necessidades fundamentais deixou de ser o problema principal (TAVOLARI, 2016, p. 98).

A construção teórica do direito à cidade, tanto nas abordagens de Lefebvre quanto de seus críticos, contribuiu diretamente para o desenvolvimento da ideia segundo a qual os espaços urbanos não devem se prestar necessariamente aos fluxos do capitalismo, mas às necessidades e demandas da população. Esse ponto de vista representa um acréscimo relevante aos sentidos contemporâneos da democracia participativa e, principalmente, da reconstrução da esfera pública nas cidades.

3. A FINALIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Vista e abordada de maneiras distintas, a questão da participação aparece como parte integrante de uma perspectiva mais ampla e que se remete à própria noção de democracia. Do debate teórico acerca da democracia é que emergem várias visões de participação, pois na prática os diversos formatos de participação condizem com modelos também diferenciados de democracia (LAISNER, 2009).

Apesar dos limites referentes à circunscrição da categoria de cidadãos, a democracia antiga consolidou-se como referência de democracia que influenciou e inspirou o mundo

ocidental, associada à ideia da participação direta dos cidadãos. Esta perspectiva só passa a fazer sentido quando contraposta à implantação da democracia representativa, uma espécie de reedição dos ideais democráticos adaptada às condições das sociedades contemporâneas, características do mundo pós-Revolução Francesa. A complexidade dessas novas sociedades tornava a reunião dos cidadãos para a tomada de decisões uma tarefa inexecutável. É nesse contexto que o modelo representativo de governo, onde cada homem responde por vários, apresenta-se como redutor dos custos da decisão democrática, viabilizando-a (HOLDEN, 1996; SARTORI, 1994). Nesse sentido, a noção de representação política coloca-se como “divisor de águas” entre o significado original de governo democrático e sua versão contemporânea.

A noção de representação, nem sempre articulada à preocupação de que os cidadãos estivessem incluídos na atividade pública, assume novo patamar no século XX, momento em que a própria questão da democracia assume novo alcance. Neste século o debate acerca da desejabilidade da democracia, dá vitória à sua defesa, mesmo diante dos receios em torno da abertura do poder às massas, considerada potencialmente “perigosas” para alguns. Nele triunfa a democracia como modelo predominante de organização política por todo o mundo. E triunfa como aplicação do modelo representativo deste sistema de governo uma vez que a definição da democracia implica na restrição das formas de participação e soberania vinculadas aos procedimentos eleitorais para a formação dos governos, consolidando a democracia representativa.²

Com o tempo, no entanto, o entendimento do procedimentalismo democrático, a partir da predominância da lógica representativa, começa a ser questionado por perspectivas analíticas alternativas em que, cada vez mais a democracia passa a ser pensada como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade civil. Nestes termos, abre-se o espaço para discutir o procedimentalismo como prática social e não apenas como método de constituição de governos. Trata-se de uma proposta de alargamento da democracia, inclusive de seus tradicionais mecanismos de incorporação da sociedade civil que historicamente limitou-se aos princípios da representação no Parlamento. Mecanismos

² Como afirma Bobbio em Estado, Governo, Sociedade escrito originalmente em 1985 “a história da democracia coincide com a afirmação dos Estados representativos” (BOBBIO, 1997, p. 152-153). E o faz não por ignorar o fato de que a democracia ideal seria de fato a feita pelo povo e não para o povo, numa clara alusão ao modelo clássico. O faz, primeiro porque acredita que a ideia de democracia direta *ipsis literis* é mais um fetiche do que uma possibilidade real, na medida em que foi proposta por muitos teóricos que nunca se detiveram nos aspectos operacionais de sua implantação.

estes que com o passar do tempo foram se mostrando insuficientes para a implantação das promessas da democracia.

Neste contexto, por volta dos anos de 1960, um momento significativo de efervescência no cenário político, econômico, social e cultural do mundo ocidental, se constrói o modelo de democracia participativa. Neste momento, a palavra “participação” torna-se parte do vocabulário político difundindo-se entre vários movimentos estudantis e de trabalhadores que a utilizam na defesa de uma maior atuação no campo político e social. No mesmo período, os governos nacionais começaram a incorporar em seus discursos a questão da participação e alguns até a encaminhar políticas neste sentido, a exemplo da França, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, sendo utilizada de várias maneiras – desde sua origem referida a pólis grega, na perspectiva procedimental da participação restrita ao processo eleitoral, aos novos conteúdos e sentidos que passa a assumir, múltiplos e contraditórios, até os dias atuais.

Pateman (1992), uma referência na discussão da perspectiva participativa da democracia defende que Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. Segundo ela, toda a teoria política deste autor apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação não é só um complemento que dá sustentação aos arranjos institucionais: “ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas.” (PATEMAN, 1992, p. 35)

Tendo como parâmetro de análise este autor entre outros, Pateman defende, em primeiro lugar, que a principal função da participação é o seu caráter educativo. Nesta direção, para ela, a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente, uma vez que a existência de instituições representativas não basta para a democracia. Somente a participação dos atores sociais em outras esferas que levam à socialização ou ao ‘treinamento social’, para que estes atores elaborem valores e comportamentos imprescindíveis para o seu desenvolvimento enquanto sujeitos políticos, inclusive aqueles necessários para o seu adequado relacionamento com as instituições tradicionais da democracia representativa.³

³ Por isso, que o trabalho empírico da autora se realiza na esfera do trabalho, na perspectiva de apreender se este é um espaço importante de desenvolvimento dos trabalhadores. De acordo com ela, a maioria dos indivíduos despende grande parte de sua vida no trabalho e o local de trabalho propicia uma educação na administração dos

Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.” (PATEMAN, 1992, p. 60-61)

Além do caráter educativo, a participação de acordo com Pateman, tem um papel integrador dos indivíduos à sociedade, o que facilita a aceitação das decisões coletivas e torna a democracia participativa muito mais estável. Quando as decisões são tomadas por alguns poucos representantes, nem sempre há a compreensão e aceitação dos que os escolheram, uma vez que tratou-se de uma decisão tomada com base no poder que a legitimidade do voto lhes atribuiu, mas de todo modo, não tomada por todos. Em um processo participativo isto se altera e todos participam das discussões e decisões acerca das questões em pauta, o que, em princípio, fortalece a autoridade da escolha.

Esta referência à ideia da participação na reflexão acerca da construção democrática também impacta os países do sul, para além do norte desenvolvido. Quando nos reportamos ao cenário latino-americano observamos que a literatura aqui produzida também reconhece as limitações de uma perspectiva estrita acerca da democracia, vinculada exclusivamente à representação.

Sem desmerecer a importância das teorias da transição e consolidação democrática para o debate sobre democracia na região (a exemplo de O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1986; MAINWARING, O'DONNELL e VALENZUELA, 1992), coube à literatura local reconhecer que a análise da transição democrática e sua posterior consolidação não poderia ficar restrita aos procedimentos vinculados ao espaço institucional da política, longe de uma análise mais ampla da relação entre Estado e sociedade civil. Assim, de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi:

[...] ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e transforma. (2006, p. 18)

Segundo Boaventura, a democratização nos países do Sul, notadamente da América Latina nos anos 1980 recolocou na agenda da discussão sobre a democracia, entre outros

assuntos coletivos, praticamente sem paralelos em outros lugares e pode ser vista como área de atuação política por excelência, oferecendo áreas de participação adicionais ao âmbito nacional, proporcionando o desenvolvimento de seus atores.

temas, a relação entre procedimento e participação social. (SANTOS, 2002). Dentre as várias experiências democráticas estudadas, citando o Brasil, o autor afirma que as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação por parte de setores organizados. Contudo, para ele, o país, juntamente com a Índia, configura um dos países nos quais as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam, notadamente através da implementação, em algumas cidades, do Orçamento Participativo.⁴

Ao destacar o caso brasileiro, o autor reporta-se ao que considera um momento de refundação da democracia nos estados analisados na pesquisa que têm em comum a possibilidade de redefinição, através da via democrática, de uma identidade que havia lhes sido imposta pelos regimes autoritários ou coloniais a que estavam sujeitos. E, neste processo, a participação política se estabelece com um papel fundamental de redescoberta das práticas societárias desses países, como um projeto de inclusão social e de inovação cultural como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática" (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Assim, como Pateman, os defensores da perspectiva participacionista da democracia, independentemente de sua origem geográfica, apresentam suas teses como um contraponto à perspectiva procedimental, restrita à lógica da representação, tendo em vista a defesa da participação, da cooperação e da solidariedade como fundamentos de um projeto comum de sociedade. Isto exige, nesta visão, um acordo entre os indivíduos que inclui sentimentos comuns de reconhecimento e consideração do outro, contrariamente à lógica da competição da democracia representativa. Neste processo, a participação assume papel central – uma dimensão pedagógica na construção de uma democracia mais ampla. Uma dimensão no sentido de desenvolver capacidades de modo que os indivíduos privados se tornem cidadãos e os seus interesses se refaçam em direção ao bem-comum.

Desta perspectiva de democracia em tela, depreende-se a definição de participação utilizada na pesquisa que se refere a um acordo entre os indivíduos que inclui sentimentos comuns de reconhecimento e consideração do outro. Mas tal perspectiva não implica na

⁴ Em três das suas características principais: "(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros." (SANTOS, 2002, p. 66).

negação da lógica representativa como substrato relevante e constitutivo da democracia. O que se argumenta aqui, tal como em Laisner (2009), é que se faz necessário reconhecer

[...] que mecanismos de participação podem tornar-se complementares nos processos decisórios, uma vez que podem alterar, qualitativamente, a alocação dos recursos e atuar como mecanismos de aperfeiçoamento democrático, como ponto e não contraponto da representação. (p. 33)

Nos moldes da democracia participativa, está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos vários atores envolvidos. Assim, a aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade destes atores. Por isso, associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação dos recursos públicos. Mas não é só isso. Trata-se de uma nova ordem na qual a legitimidade democrática passa a incorporar, também, o léxico da proximidade. Rosanvallon (2009, p. 249), embora refletindo sobre um contexto diferente, coloca bem a questão: proximidade significa uma nova modalidade de relação entre governados e governantes, na qual:

Para estos últimos, quiere decir en ese caso estar accesibles, ser receptivos, en situación de escuchar; también significa responder a las demandas, aceptar explicarse sin ampararse tras la letra del funcionamiento institucional; implica, pues, exponerse, actuar de manera transparente bajo la mirada del público; del otro lado es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomada en consideración. La proximidad evoca, en tercer lugar, una atención a la particularidad de cada situación.

Os espaços de participação também dão voz a novos atores e temas e visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciando acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de cidadãos cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece na relação com a instituição. (LAISNER & DEMARIO, 2014) E nesta formação, evidentemente, destaca-se o papel e responsabilidades das instituições estatais e sua abertura para este processo. Com ainda mais força, no entanto, coloca-se o papel da sociedade civil, sobremaneira, a partir dos movimentos sociais. Estes, tal como destaca Boaventura Souza Santos (2002, p.128):

Em síntese, os movimentos concebem a democracia participativa como uma política paralela de intervenção social, criando e mantendo novos espaços para a tomada de decisões (ou seja, para o autogoverno) pelas populações nas matérias que afetam diretamente suas vidas. Como uma forma de práxis, a democracia participativa é para eles um processo político e social que se destina a criar um novo sistema de governo, múltiplo e sobreposto, que funcione através de uma participação e de um controle mais direto das

populações envolvidas (ou seja, daqueles que são afetados por esses governos).

Entretanto, cumpre ainda destacar, antes da passagem para o próximo tópico do trabalho, que tratará mais especificamente da forma como será operacionalizado o conceito de participação na pesquisa, que a definição de participação nela utilizada estabelece uma clara diferença entre participação meramente formal e a participação executada na prática, com incidência comprovada. Nos termos do clássico trabalho de Arnstein (2002), a lembrança de que “[...] existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo” (p. 2).

4. FORMAS DE AVALIAR A PARTICIPAÇÃO

Dez anos separam as publicações de Souza (2006) e Maia e Araújo (2016), e em ambas as obras é possível verificar a ausência de avaliação dos arranjos participativos no Brasil.

Maia e Araújo (2016) argumentam acerca das consequências de tal ausência para a gestão pública. Nas palavras dos autores:

Por um lado, significa que um volume considerável de gastos está sendo efetuado ano a ano sem que haja parâmetros para medir a sua efetividade e eficiência. Por outro, a administração vem abdicando da possibilidade de identificar e corrigir problemas e de entender as oportunidades existentes para o aperfeiçoamento destes arranjos (MAIA e ARAÚJO, 2016, p. 13).

Souza (2006), por sua vez, ressalta a importância da análise da performance redistributiva das práticas participativas⁵. O autor também aponta as dificuldades para tal empreitada, tendo em vista a ausência de documentação para a avaliação. De acordo com ele:

O ideal seria que se dispusesse de farto material empírico capaz de documentar a performance redistributiva (e, mais amplamente, a eficiência, a eficácia e a efetividade) de diferentes tipos de política e rotina participativa. É

⁵ Coelho (2011, p. 292) também indica a ausência de documentação sobre as experiências participativas enquanto uma dificuldade de ordem prática para a pesquisa e sugere “Assim, da perspectiva do conhecimento, um esforço sistemático por parte daqueles envolvidos na organização de fóruns participativos no sentido de documentar melhor o perfil dos participantes e registrar o que foi discutido e decidido nas reuniões, bem como quais métodos foram empregados, pode contribuir imensamente para um avanço da investigação sobre como a participação social e a gestão participativa se relacionam com a democratização da política e das políticas públicas. Da perspectiva das políticas públicas, um maior investimento na síntese e no relato das discussões e das propostas feitas pelos participantes ajudaria muito a resgatar a riqueza do envolvimento de cidadãos, gestores, pesquisadores e provedores de serviços nos debates sobre as políticas, bem como a preparar esses materiais de modo a serem usados com maior eficácia em outras etapas do processo de elaboração das políticas”.

insatisfatório constatar que tal ou qual rotina ou institucionalidade parece simpática aos olhos da opinião pública ou proporciona “algum” tipo de satisfação de curto prazo para muitos de seus participantes, com base em pesquisas de opinião. É preciso entrar em pormenores e ir além dos indícios. Lamentavelmente, poucos são os trabalhos que têm avançado nessa direção, e, para aqueles que tentam, **é comum encontrar na escassez de dados, em um país como o Brasil, um obstáculo para chegar a conclusões mais sólidas, apoiadas em comparações históricas - como os graus de disparidade de infra-estrutura técnica e social ao longo do tempo, e a possibilidade de correlacionar isso, solidamente, com a variável da participação popular - e em comparações entre rotinas e locais diferentes. (SOUZA, 2006, p. 188).**

A avaliação da participação, portanto, é de interesse público. Diante de um quadro normativo que obriga o Estado a garantir a participação, no caso em apreço, nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, quais são os parâmetros para dizer se tal prática foi ou não foi participativa?

Necessário ressaltar que o momento em que se realiza a avaliação influencia as possibilidades de análise dos processos. Uma análise desenhada logo no início do processo participativo permite a utilização de muito mais instrumentos, inclusive a observação participante, bem como o acesso a muito mais documentos e pessoas para a compreensão do caso. Ademais, um processo de avaliação desenhado no início do planejamento do processo participativo permite criar momentos de construção de expectativa da participação, de desenhar seus objetivos, e, com isso, criar as bases do processo participativo: logo no início do processo decide-se que a participação será, por exemplo, consultiva em tais circunstâncias, ou deliberativa em outras. Dentre os instrumentos utilizados durante o processo participativo, destaca-se a possibilidade de observação participante, o que permite o acesso a maior número de pessoas e à documentação.

Um ponto principal para pensar a avaliação dos processos participativos é a necessidade de compreender os princípios que estão na base da política em questão, no caso, da política urbana delineada pelo Estatuto da Cidade. Neste sentido, há a necessidade de se avaliar as questões relacionadas à política urbana e à função social da propriedade e da cidade. Buscando construir critérios e indicadores para a presente pesquisa, foi feito o estudo a partir da análise da literatura. Assim, foram estudados os modelos avaliativos apontados por Arnstein (2002), Souza (2006), Parés e Castellà (2009), Santos e Oliveira (2014), Maia e Araújo (2016) e Coelho (2011).

O trabalho seminal de Arnstein (2002) em avaliar as práticas participativas é de grande importância e traz a noção de um espectro de participação que, em seu menor grau,

é entendida como uma “não participação”, e em seu maior, é considerada como um “poder cidadão”.

Souza (2006) transpôs as categorias da escada de participação de Arnstein (2002) à realidade brasileira, e foi além, uma vez que a classificação do autor busca “medir”, em uma escala ordinal, um constructo cuja operacionalização empírica nada tem de trivial: a autonomia (e, por tabela, o seu antípoda, a heteronomia)” (SOUZA, 2006, p. 412).

Assim, Souza (2006) estipulou oito graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos, sendo eles, partindo do maior grau de heteronomia ao maior grau de autonomia: a) coerção, b) manipulação, c) informação, d) consulta, e) cooptação, f) parceria, g) delegação de poder, h) autogestão, especificados na tabela 1 em anexo.

O autor também aborda “indicadores de consistência”, entendendo este como “nível de ambição e coerência” de experiências participativas. De acordo com o autor “a ambição remete a um plano externo: o alcance, real ou potencial, da experiência; os seus objetivos manifestos (ou latentes). A coerência remete a um plano interno: ausência de contradições; transparência e *accountability*; capacidade de autoaperfeiçoamento” (SOUZA, 2006, p. 427).

Souza (2006, p. 428) ainda diferencia os indicadores quantitativos e qualitativos e os enquadra em duas famílias: “à dos indicadores de situação (que muitos chamam de ‘sistêmicos’), que descrevem e radiografam a realidade, ou à dos indicadores de performance, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisórios”. No que se refere às análises de participação nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, os indicadores que presentemente interessam pertencem à família dos indicadores de performance, que são, normalmente de tipo qualitativo” (SOUZA, 2006, p. 428).

Souza (2006) ainda aponta a importância de outros indicadores, a depender do caso. Utiliza como exemplo em um caso que se trate de orçamento participativo, mas que também se aplica aos processos referentes aos planos diretores. Neste sentido, o autor argumenta que:

Afora esses, outros indicadores podem, dependendo do caso, ser cruciais. Em se tratando de um orçamento participativo, pelo menos mais um outro, importantíssimo, deve ser adicionado: **o percentual da despesa total e, principalmente, dos novos investimentos, que está sendo disponibilizado para a esfera da participação popular.** É mau sinal se uma administração só se dispõe a compartilhar ou delegar poder decisório sobre

uma parcela dos investimentos; isso tende a significar que as obras estruturantes permanecerão sendo decididas pelos agentes governamentais, e que se concede à sociedade civil o direito de deliberar apenas sobre investimentos de expressão microlocal. (SOUZA, 2006, p. 430).

A publicação “Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro: Relatório Estadual” (SANTOS e OLIVEIRA, s.d), realizada a partir da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, através da Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)⁶ foi um bom referencial teórico-metodológico visto que a pesquisa ali desenvolvida observou alto número de municípios e, bem como realizou dois estudos de caso.

Tendo em vista que tal Santos e Oliveira (s.d) avaliaram os planos diretores a partir da legislação do Estatuto da Cidade, interessa para a presente pesquisa a forma de análise do Sistema de Gestão e Participação Democrática. Apesar de não tratar especificamente dos momentos de elaboração e revisão de Planos Diretores, os critérios utilizados têm relevância justamente por abordarem aspectos mais amplos do que tais momentos, que influenciam diretamente a composição de forças sociais e capacidade de participação efetiva.

Este levantamento inicial, por se tratar de análise legislativa, é uma boa forma de aproximação dos pesquisadores com o material normativo a ser analisado. Observar se havia a composição de Conselhos de Política Urbana e ou se foram criados no âmbito dos planos diretores em análise ajudam na resposta de diversos outros critérios que serão apresentados a seguir.

Por sua vez, Maia e Araujo (2006) realizaram pormenorizado estudo do processo participativo do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, executado entre março e setembro de 2013 pela municipalidade. Foram examinados os espaços de interlocução entre o poder público e a sociedade e de rico teor metodológico, propôs-se um conjunto de critérios para a avaliação de processos participativos.

Tendo como referência a “caixa de ferramentas” proposta por Diaz, Parés e Pomeroy⁷ na obra *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, Maia e Araújo realizaram a avaliação com base em uma estruturação de 5 dimensões e 20 critérios, sendo eles: a)

⁶ Santos e Oliveira (2014, p. 4) destacam a “a participação de pesquisadores de diferentes instituições com experiência na área de planejamento urbano: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Fundação Bento Rubião e a própria FASE”.

⁷ DIAZ, Leonardo; PARÉS, Marc; POMEROY, Melissa. *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Ajuntament de Barcelona, 2006.

dimensão 1 - Coordenação do Processo: Consenso do processo; Transversalidade das políticas; Integração ao sistema participativo; Clareza dos objetivos; e Planejamento e Recursos; b) dimensão 2 - Quem participa: Quantidade de participantes; e Diversidade; c) dimensão 3 - Em que participa: Relevância e Capacidade de intervenção; d) dimensão 4 - Como participa: Diagnóstico Participativo; Capacidade de Proposição; Grau de Participação; Qualidade da Informação; e Métodos e Técnicas de Deliberação; e e) dimensão 5 - Consequências do processo: Resultados Substantivos; Implementação dos Resultados; Devolutiva dos Resultados; Melhora da relação entre os atores; e Formação e Cultura Participativa (MAIA; ARAÚJO, 2016, p. 71-72).

Os registros do trabalho de Maia e Araujo (2006) contribuem pela clareza da metodologia voltada à avaliação de processo participativo específico de um plano diretor, com registro dos critérios, questões e formas de avaliação de maneira sistematizada, permitindo a replicação. Contudo, este modelo necessita de adaptações, tendo em vista que Maia e Araújo realizaram a coleta de dados em momento simultâneo à ocorrência do processo participativo, o que não ocorre com o trabalho que está em construção pelo grupo de pesquisa autor da presente comunicação.

Coelho (2011, p. 284) também analisou a questão e criou um modelo que propicia a avaliação das práticas participativas bem como a sua comparação sistemática. A autora sugere indicadores em quatro dimensões: 1) inclusão, “para descrever quem está sendo incluído e o grau de heterogeneidade dos participantes conforme características sociodemográficas, políticas e associativas”; 2) participação, “para descrever como a agenda de trabalho é estabelecida e como a organização das discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos se dão nas reuniões”; 3) debates, “para identificar os temas presentes na agenda e descrever os conteúdos das discussões, bem como para mapear as proposições que surgem por meio do processo” e 4) conexões, “para descrever os elos entre os poderes Executivo e Legislativo nas esferas municipal, estadual e nacional, com outros fóruns participativos, com outras instituições do setor e com outras organizações públicas e privadas”.

Parés e Castellà (2009) também propuseram critérios de qualidade democrática para avaliar os processos participativos. Tendo por base o Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos (2007), elaborado a partir do Observatório Internacional de Democracia Participativa, os autores estabeleceram um conjunto de ferramentas com critérios de avaliação, indicadores e metodologias para a análise de tais processos,

Neste sentido, os autores formularam sua estratégia a partir da definição de critérios referentes à 1) coordenação do processo; 2) participantes; 3) temática do processo participativo e 4) método participativo.

Quanto à coordenação do processo participativo os autores destacam a necessidade de análise do grau de acordo sobre o processo participativo, a transversalidade, entendida aqui como a capacidade da coesão interna da organização promotora em torno do processo, o compromisso político em torno da participação, a liderança do processo, a integração das dinâmicas locais de participação, a clareza dos objetivos e os recursos disponíveis.

No que se refere aos participantes, os autores recomendam realizar a análise quanto a extensão, diversidade e representação. Para tanto, indicam a análise do plano de participação, bem como de atas de audiências e questionários.

Já sobre a temática do processo participativo, ou seja, os temas que foram submetidos à participação, Parés e Castellà (2009) apontam a importância de se compreender acerca da relevância dos temas levados a debate. Um indicador da relevância é a proporção dos recursos locais que foram destinados à política, resultado do processo de participação. Para tal análise os autores recomendam a realização de entrevistas com os participantes.

Parés e Castellà (2009) também abordam o método participativo a partir de critérios tais quais 1) grau de participação (informação/deliberação/decisão, ou mix entre tipos), qualidade da informação, qualidade da deliberação e avaliação. No que tange ao resultado do processo os autores indicam os critérios de incidência da participação no documento final, supervisão pública dos resultados, grau de aprendizagem dos agentes e dinamização das redes locais.

5. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E POSSIBILIDADES DE ANÁLISES

5.1 O universo da pesquisa: os municípios de pequeno e médio porte da região de Franca e São José dos Campos

Dadas as características da pesquisa, a unidade político-administrativa do município é o que compõe nosso universo da pesquisa. Como pretende-se um estudo sobre uma coletividade de municípios, partiu-se da categoria de região geográfica para o primeiro recorte. As regiões de Franca e de São José dos Campos foram as eleitas em razão da localização

geográfica das instituições às quais estão atrelados os membros do grupo que executam a coleta de dados, tornando viável e exequível a pesquisa de campo.

A definição das regiões de interesse baseou-se no estudo da rede urbana e das regiões paulistas elaborado pela EMPLASA (2011), o qual apresenta a Aglomeração Urbana (AU) de São José dos Campos com 19 municípios historicamente articulados pelo eixo da Dutra. Posteriormente, houve a formalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), em 2012, que engloba a AU e totaliza 39 municípios. Como o universo dos 39 municípios da RMVPLN representa um vasto território a ser coberto, optou-se por realizar o recorte territorial que se restringe às 19 unidades originárias da aglomeração urbana no eixo Dutra.

O mesmo estudo da rede urbana (EMPLASA, 2011) caracterizou a Microrregião de Franca com 18 municípios. Em maio de 2018, foi institucionalizada a Aglomeração Urbana de Franca (AUF) pela LCE nº 1.323, com 19 municípios. Região esta eleita para a pesquisa.

Feito o recorte territorial dos 38 municípios (19 de cada região), os critérios de seleção foram: i) ter plano diretor formulado ou revisado após o ano de 2001 (ano do Estatuto da Cidade); e ii) ser pequena ou média cidade (de até 500 mil habitantes). Assim, como resultado, definiu-se o universo de 21 municípios, dos quais 8 estão no Aglomerado Urbano de Franca e 13 no Aglomerado Urbano de São José dos Campos.

5.2 Levantamento empírico inicial: formatos e resultados iniciais

O levantamento empírico inicial, a construção do universo de pesquisa, em uma pesquisa que envolve tantos municípios, e tantos processos traz alguns desafios.

A princípio, foi feito um levantamento de informações básicas dos municípios, separados em dois grandes grupos: municípios da região de Franca e de São José dos Campos, em que foi feito o registro, de cada município, sobre a população, se havia plano diretor aprovado, número da lei atual, se houve processo de revisão e ano da revisão.

A seguir, foi iniciado o levantamento de documentos junto às prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios a partir de telefonemas e envio de perguntas iniciais sobre a existência de planos diretores e processos de revisão. Buscava-se com essa informação conhecer acerca de eventuais processos legislativos que não se consubstanciaram em lei, ou processos de revisão em andamento.

Esperava-se conhecer os processos administrativos, junto ao Poder Executivo, e os processos legislativos dos projetos de lei referentes aos Planos Diretores, porém, o primeiro contato realizado através de email não se mostrou muito frutífero.

Diversos municípios deixaram de responder, a despeito de feito o pedido de informações. Contudo, algumas prefeituras e câmaras de vereadores responderam com o envio de projetos de lei, indicação de legislação e documentos. Os processos que contaram com a participação de técnicos contratados contêm a documentação mais ampla. Há indícios de participação nos documentos encaminhados. Constata-se a necessidade de ir a campo para buscar os materiais.

Tendo em vista a quantidade de municípios e a composição da equipe, este levantamento inicial busca elaborar uma visão ampliada das situações desses municípios. A partir dos casos mais substanciais, haverá a seleção de um menor número de caso em que os dados coletados, que serão complementados por entrevistas qualitativas com os principais atores participantes dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores que possam gerar informações mais detalhadas do processo, que serão analisados a partir do modelo de avaliação que está sendo construído.

Estas evidências empíricas já estão sendo coletadas a partir do levantamento de documentos públicos vinculados à elaboração dos Planos Diretores nos municípios de interesse e complementadas por entrevistas qualitativas com os principais atores participantes dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores que possam gerar informações mais detalhadas do processo, que serão analisados, ambos, a partir do modelo de avaliação que está sendo construído.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de avaliação da participação que está em construção pretende constituir-se seguro ao ponto de validar cientificamente os resultados, mas, maleável ao ponto de permitir ajustes que se façam necessários no percurso da pesquisa. Por isso, tanto a base teórica como a metodológica ainda se encontram em construção de modo a cada vez mais alcançar os objetivos propostos da pesquisa.

No que corresponde às lentes teóricas, embora as práticas participativas que permeiam a elaboração dos Planos Diretores municipais não incorporem a dimensão do

direito à cidade na concepção de Lefebvre (2011), já que não alcançam a radical tomada de poder pelos habitantes da cidade, o autor permanece uma relevante referência na temática e este aspecto será cada mais desenvolvido no âmbito das reflexões apresentadas no decorrer da pesquisa. Também, neste aspecto, cumpre destacar que é reconhecido, por todo o arcabouço teórico de nossa tradição política, o papel preponderante do Estado nas práticas participativas institucionais que, em geral, adota os modelos procedimentais de participação política, abrindo-se, parcial e limitadamente, à democracia participativa. No entanto, reafirma-se a lógica da participação, ainda que com limites, com clara distinção entre a participação meramente formal e a participação executada na prática, já anunciada no clássico trabalho de Arnstein (2002).

Com vistas aos aspectos metodológicos, nos trabalhos que se ocuparam em construir critérios e indicadores com modelos avaliativos, sendo eles Arnstein (2002), Souza (2006), Parés e Castellà (2009), Santos e Oliveira (s.d), Maia e Araújo (2016) e Coelho (2011), nota-se que são parte de um grupo restrito de publicações com esta característica. Nota-se ainda que, daqueles publicados por brasileiros, todos têm forte referência ou fazem adaptações de metodologias criadas por autores estrangeiros. Em que pese o compartilhamento e a internacionalização do conhecimento sejam desejáveis, pensar que a experiência participativa brasileira, apesar de poucas décadas de existência, é vasta e diversa, nos faz levantar a questão de que podemos construir mais referências a respeito da avaliação da participação no Brasil, o que nos impulsiona no desenvolvimento da pesquisa em tela.

Com relação a ela e suas possibilidades de evolução, naqueles trabalhos dedicados à sistematização objetiva de critérios/dimensões e indicadores, como os de Parés e Castellà (2009), Santos e Oliveira (s.d), Maia e Araújo (2016) e Coelho (2011), apesar de fornecerem rico detalhamento metodológico, não se vislumbrou uma replicação do modelo de forma integral e irretocável. São diversas as variáveis envolvidas em cada universo de pesquisa, seja pelo escopo de cada uma, pelo momento do processo participativo em que foi realizada, ou ainda pela disponibilidade de documentos e registros do processo participativo. Nesta direção, há ainda um esforço a ser empenhado como próximos passos de nosso trabalho, na perspectiva de alocar e adaptar metodologia que seja mais adequada e coerente com o referencial teórico apresentado. Ele é particular e desafiador, mas um percurso que se pretende inovador no que corresponde à construção teórica e metodológica de modelo de avaliação de participação em processos de elaboração/revisão de planos diretores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Elisabete Agrela de; FRANCESCHINI, Maria Cristina Trousdell. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 12, p. 3849-3858, dez. 2017.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 335-354.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 4. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2009.

COELHO, Vera Schattan. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e políticas de saúde. IN: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol 7. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

EMPLASA. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2011.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right to the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O direito à cidade e a emergência dos movimentos sociais: uma análise sob a ótica da emancipação humana. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 52-73, 2015.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Georgia: University of Georgia Press, 2009.

HOLDEN, Barry. Democracia. In: William Outhwaite & Tom Bottomore (Eds.), **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed, 1996.

LAISNER, Regina Claudia. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? In **Estudos de Sociologia**. São Paulo, v. 14, p. 17-35, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/1313>. Acesso em: 13/02/2021.

LAISNER, R., DEMARIO, C. G. “Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social”. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v.18, p.619 - 630, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MAIA, Camila Barretto; ARAUJO, Theo Lovizio de. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?** Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 153 p. 2016.

MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, A. (eds.). **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**, [s. l], v. 43, n. , p. 17-20, fev. 2008. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/revista-sem-terra.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MITCHELL, Don. **The right to the city: social justice and the fight for public space**. New York: The Guilford Press, 2003.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice, 1986.

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. In: PARÉS, Marc (org.). **Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa**. Barcelona: Ariel, 2009. p. 241-267.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p.31-50, nov. 2009. Associação Nacional de Pós - Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em 30 jun 2021.

ROSANVALLON. Pierre. **La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad**. Buenos Aires: Manantial, 2009

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

SANTOS, Mauro Rego Monteiro; OLIVEIRA, Fabricio Leal de. **Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual**. Rio de Janeiro: Fase Federação de Órgãos Para A Assistência Social e Educacional Fase, s.d. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/RiodeJaneiro_RelatorioRJ.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo** (1988). Constituição de 05 de outubro de 1989. São Paulo, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. As Questões Clássicas, vol.2, São Paulo: Editora Ática, 1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, v. 104, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.

ANEXO - TABELAS

Tabela 1. Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos por Souza (2006, p. 415-418).	
Coerção	“corresponde a situações de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva, nas quais, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas”. Exemplo: “remoções de favelas, com a posterior referência dos moradores para conjuntos habitacionais na periferia, comuns no Brasil durante o regime militar e cabalmente exemplificadas pelo Rio de Janeiro entre fins dos anos 60 e começo da década seguinte”.
Manipulação	“população induzida, mediante uso maciço da propaganda ou de outros expedientes, a aceitar intervenções que, em outras circunstâncias, com pleno conhecimento de causa, certamente não aceitaria”.
Informação	“o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, informações essas que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da natureza da cultura política, serão menos ou mais completas e confiáveis”.
Consulta	“(…) com a consulta, a própria população é ouvida. Em si mesmo, isso não é um problema, pois o processo de consulta pode ser, caso bem organizado, útil para o balizamento da atividade planejadora. O ‘detalhe’ é que não há, em um esquema meramente consultivo, nenhuma garantia (no sentido de um compromisso acordado e, de alguma forma, explicitado) de que as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão.”
Cooptação	“um esquema participativo pode ser entendido como intrinsecamente talhado para a cooptação de uma coletividade se ele for pouco transparente, mesmo sendo parcialmente deliberativo, situando-se, com isso, a meio caminho entre um processo meramente consultivo e um esquema fortemente deliberativo e muito transparente”.
Parceria	“a parceria corresponde a um nível de participação autenticamente associado a um compartilhamento de poder decisório, caracterizando-se, ainda, por elevada transparência. Aqui, o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem, em um ambiente de diálogo e transparência, para a implementação de uma política pública, a organização e a viabilização de um esquema de gestão ou a realização de uma intervenção específica”.
Delegação de poder	“o Estado abdica, no que se refere a várias esferas da administração, de co-interferir decisivamente, ou até mesmo de se valer no direito de veto, transferindo toda uma gama de atribuições para instâncias e canais participativos nos quais a sociedade civil tem a última palavra”.
Autogestão.	“sem a presença de uma instância de poder “separada” do restante da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido”

Tabela 2. Indicadores de performance apresentados por Souza (2006, p 427-430)	
Profundidade decisória da participação	“A rotina é consultiva ou deliberativa?” “Em que momentos a rotina mostra-se deliberativa, caso não seja em todos, e em que momentos ela é consultiva? Os agentes governamentais têm direito de voto (e veto) ou apenas de voz nas instâncias decisórias?”
Extensão da participação	“Em que instâncias e sob quais circunstâncias se participa? Não basta existir um conselho, e nem mesmo basta ele ser deliberativo; quem indica os membros do conselho que “representam” a sociedade civil? ela mesma ou o governo? Se é ela, como se dão a seleção e a indicação?”

Grau de transparência e accountability	“Com que regularidade e de que forma circulam as informações? São asseguradas as condições para que sejam tomadas decisões com conhecimento de causa e sem que os delegados da sociedade civil sejam gritantemente induzidos a votar dessa ou daquela maneira pelos agentes governamentais”
Caráter participativo da malha territorial	“importância de a própria malha territorial que serve de base ao processo de participação ser estabelecida sobre os fundamentos de uma negociação com a população”
Inclusividade	“Com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos pela linha de gênero, pela etnia, pela classe social...) se acham representados nas instâncias participativas formais? Se as proporções não forem satisfatórias, há que se investigar a razão disso e tomar medidas para favorecer um quadro adequado, como o apoio direcionado aos grupos subrepresentados”
Grau de suporte ativo à participação de ‘grupos vulneráveis’	“Deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial; caso contrário, um processo que se pretende inclusivo pode sedimentar situações particulares de cada exclusão”.

Tabela 3. Análise do Sistema de Gestão e Participação Democrática prevista em Santos e Oliveira (s.d)

Instituição de Conselho da Cidade ou similar	Ferramenta: levantamento legislativo - procurar, nos planos diretores vigentes, previsão de participação - pergunta: “A aprovação dos planos diretores foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselho de Política Urbana ou similar)?” (Santos e Oliveira, s.d, p. 84)
Natureza das decisões do Conselho: deliberativo, consultivo ou ambos	“identificar como a lei definia a natureza das suas decisões. Depois, analisamos as atribuições do Conselho, procurando perceber em que efetivamente o Conselho poderia deliberar” (Santos e Oliveira, s.d., p. 85).
Os Conselhos e as políticas urbanas de uso e ocupação do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade	“perceber se estes integram as políticas fundiária, habitacional, de saneamento e de transporte e mobilidade (tal como o Conselho Nacional das Cidades) ou se estabelecem órgãos colegiados somente para uma dessas políticas ou, ainda, se fragmentam a participação na política urbana em vários Conselhos” (Santos e Oliveira, s.d, p. 88).
Composição dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana	verificar se os planos “criam ou prevêem a criação de Fundo de Habitação de Interesse Social ou de Política Urbana” e se “criaram ou indicam a criação do Conselho Gestor de Fundo” (Santos e Oliveira, s.d, p. 81).
Mecanismos de Democratização do Orçamento	
Democratização do orçamento através do Orçamento Participativo - OP	
Democratização do orçamento através de consulta prévia ao Conselho da Cidade ou de Política Urbana	
Casos obrigatórios de Audiência Pública e Conferências Municipais da Cidade (ou de assuntos de interesse urbano)	
Sistema de Gestão e Planejamento da Política Urbana	

Tabela 4. Modelo de Coelho (2011)

Dimensões	Questão	Variáveis	Instrumentos
Inclusão	Representação adequada? Grupos tradicionalmente marginalizados? Método aleatório?	“Variação no perfil socioeconômico e demográfico dos participantes” “Variação político-partidária dos participantes” “Variação no perfil associativo dos participantes”	Questionário
Participação	“Relações entre os atores são marcadas por grandes assimetrias” “Procedimentos organizacionais podem contribuir para tornar ambientes altamente assimétricos e conflituosos mais próximos das condições ideais de debate público” “importante verificar quem coordena a agenda, como o processo se desdobra e quem fala e é ouvido” “Com referência à qualidade do debate, se as discussões são deliberativas, se ocorrem negociações com frequência, se o ambiente é de diálogo ou de confrontação, se as decisões são tomadas mediante votações ou acordos consensuais”.	“Procedimentos de seleção” “Facilitação” Agenda (quem coordena, questões sob discussão) “Fornecimento de informações” Intervenções nos debates “Ambiente (deliberações, persuasão, confrontação)” “Método de tomadas de decisão” “Prestação de contas aos públicos representados” “Satisfação com o desempenho do conselho.”	Minutas, observação de campo Observação de campo Minutas, análise das discussões, observação de campo, <minutas, análise das discussões Minutas, análise das discussões Minutas, análise das discussões, observação de campo Minutas, observação de campo Questionário, observação de campo Questionário.
Debates	“É preciso examinar o teor das novas informações geradas e das decisões tomadas. Vários autores avaliam processos participativos com base em seu potencial de trazer à tona informações sobre as demandas da população e sobre a qualidade dos serviços que ela recebe, bem como informar a população sobre o que está sendo debatido em termos de políticas de saúde”.	Aspectos relativos às políticas e aos serviços de saúde Problemas locais Influência política: discussão sobre participação em outros fóruns e processos decisórios Aspectos relativos a procedimentos: discussões referentes à organização, à participação em outros fóruns e processos decisórios Aspectos relativos a procedimentos: discussões referentes à organização, à participação e aos procedimentos eleitorais	Minutas das reuniões
Conexões	Atribuição de critérios para atribuição de valores para cada indicador	Aspectos relativos às políticas e aos serviços de saúde Problemas locais Influência política: discussão sobre participação em outros fóruns e processos decisórios	Minutas das reuniões

		Aspectos relativos a procedimentos: discussões referentes à organização, à participação e aos procedimentos eleitorais	
--	--	--	--