



**Universidade Federal de São Carlos**



**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
PPGPOL- UFSCar**

**Maira Gonçalves Lopes**

**Instituições Participativas: Audiências Públicas para Revisão do Plano  
Diretor no município de Araraquara.**

São Carlos- SP  
2014

Maira Gonçalves Lopes

**Instituições Participativas: Audiências Públicas para Revisão do Plano  
Diretor no município de Araraquara.**

Trabalho Dissertação de Mestrado, apresentado Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos- UFSCar como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Linha de Pesquisa:** Instituições Políticas e Organizações

**Orientador:** Prof.º Dr. Milton Lahuerta

**Bolsa:** CAPES/ Reuni.

São Carlos- SP  
2014

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

L864ip

Lopes, Maira Gonçalves.

Instituições participativas : audiências públicas para  
revisão do plano diretor no município de Araraquara / Maira  
Gonçalves Lopes. -- São Carlos : UFSCar, 2015.  
133 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2014.

1. Participação política. 2. Instituições participativas. 3.  
Audiências públicas. I. Título.

CDD: 323.042 (20ª)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE  
Maira Gonçalves Lopes  
29/08/2014

Prof. Dr. Milton Lahuerta -  
Orientador e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Cicero Romão Resende de Araújo  
Universidade de São Paulo / USP

Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" /UNESP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14 h no dia 29/08/2014.

Banca Examinadora:  
Prof. Dr. Milton Lahuerta  
Prof. Dr. Cicero Romão Resende de Araújo  
Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Homologado na CPG-PPGPOL na  
37ª Reunião no dia 10/09/14.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Coordenadora do PPGPOL

À Carminha, que sempre se comovia quando me via.  
Guarde seu remelexo porque ainda dançaremos muito forró juntas.

## **Agradecimentos**

Tão difícil quanto escrever esta dissertação é ser generosa o bastante, em tão pouco espaço, às pessoas que fizeram parte desta minha trajetória. Por isso, de antemão, justifico as minhas possíveis injustiças às pessoas que não serão citadas aqui, mas que mesmo sem saber deram suas contribuições, aos seus singelos modos.

À Helena e Marina, o meu *muito obrigada* por terem sido, sempre, meu descalçar das botas depois de muito andar.

Ao meu pai, que me deu o primeiro livro e me ensinou que o saber não me torna melhor que ninguém.

Ao Marcelo, a minha infinita gratidão. Nesse caminho, por vezes doloroso, você sempre soube tirar o meu melhor sorriso.

Ao professor Milton, que há muito acreditou no meu trabalho e me estendeu a mão, a inteligência e a sabedoria.

Aos amigos queridos: Leila, Carolina Favarelli, Mariana, Carolina Kotchetkoff, Juninho, Aline, Renata Pires, Andréia Bariani, Lia, Danilo, Cris Abreu. Vocês são partes de mim e por isso que, mesmo distantes, contribuíram para esse meu pequeno feito.

Ao Renato, muito obrigada, meu amigo.

Ao Eduardo Seino, minha completa admiração e reverência. Sua inteligência me faz ser melhor.

Aos professores Marcelo Santos, Carla Gandini Giani Martelli, Renato Moraes, Wagner Romão. Obrigada por terem aberto as portas de suas salas às minhas dúvidas e aflições.

Meu agradecimento também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES que financiou minha pesquisa e para a qual projetei meu comprometimento com o dinheiro público.

## **Resumo**

No transcurso percorrido pela literatura sobre o tema da participação institucional é possível demarcar momentos distintos de abordagens. Neste trabalho recuperamos a discussão suscitada por Carlos Estevam Martins, que já no final da década de oitenta e início dos anos noventa, trouxe a temática da participação para dentro de uma teoria do Estado e destacou a relação entre participação e representação. Na sequência trouxemos ao debate os trabalhos inspirados pela teoria habermasiana que apontavam para um entusiasmo com as novas formas de participação institucional. Passada essa fase, as pesquisas começaram a mostrar a disparidade que havia entre os dados empíricos e as expectativas normativas presentes na literatura de até então. O último e atual momento centra seus esforços na questão da efetividade da participação. Durante esse período diversas instituições participativas (IPs) foram analisadas e avaliadas, no entanto, raros foram os trabalhos que se debruçaram sobre as Audiências Públicas. Com base no balanço da literatura, essa dissertação se propôs a analisar as Audiências Públicas no município de Araraquara-SP realizadas durante o processo de revisão do Plano Diretor da cidade em 2013. A pesquisa indica que as audiências, por seu caráter consultivo, funcionaram como espaços de discussões, mas não como instrumento de proposições e decisões políticas. Além do mais, caracterizam-se como um instrumento de participação com alta dependência do poder público, já que somente à ele compete incorporar ou rejeitar as sugestões apresentadas pela população neste espaço.

**Palavras-chave-** participação; instituições participativas; audiências públicas.

## **Abstract**

On the traversed course through the literature about institutional participation, it is possible to point distinct moments to deal with. In this dissertation was recovered the discussion approached by Carlos Estevam Martins, that in the end of the eighties and begin of nineties, bring forward the participation theme into the theory of the State and highlighted the relationship of participation and representation in this context. Following, we brought to the debate inspired research by the Habermasian theory, that pointed to an enthusiasm with the new forms of institutional participation. Subsequently, research showed that was a large disparity between empiric bases and normative expectations in the literature until then. The last and current moment, focuses its efforts to the effective question of participation. During this period, many participation institutions (PIs) was analyzed and evaluated, however, the research about Public Hearings was rare. Based in the literature balance, this dissertation proposed to analyze Public Hearings, in the municipality of Araraquara-SP( Brazil), that was made throughout the revision process of the Master Plan of this city in 2013. The research point that the hearings, because of yours advisory character, worked as debate environments, but not as a political instrument of propositions and decisions. In addition, this Public Hearings operate as a subordinate participation instrument of government authority, because is that one who is able to incorporate or reject submitted suggestions by the population in this environment.

**Keywords-** participatory; participatory institutions; public hearings.



# Sumário

Parte I- O debate sobre participação.....	8
1. A participação em perspectiva histórica.....	10
1.1- A participação no “circuito do poder” e a literatura dos anos noventa: duas perspectivas teóricas.....	10
1.2- A fase da crítica.....	21
1.3- A qualidade da participação no centro do debate.....	38
Parte II- O processo de aprovação do Plano Diretor Municipal e seu instrumento de participação: as audiências públicas.....	59
2. O Plano Diretor: um instrumento de Planejamento Urbano.....	60
2.1. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e a luta pela função social da cidade.....	62
2.2- O Estatuto da cidade: a regulamentação da política urbana.....	65
3. Audiências Públicas.....	69
4. Araraquara.....	72
4.1- Estudo de Caso- Audiências Públicas.....	78
4.1.1- Mapeamento dos atores.....	81
4.1.2- Recursos Humanos e Infraestrutura Material.....	84
4.1.3- Organização do Evento e Clareza das Regras Procedimentais.....	85
4.1.4- Sistematização das propostas e devolutiva.....	91
Parte III- Conclusões.....	97
Bibliografia.....	103
Anexo 1.....	110
Anexo 2.....	113

## **Parte I- O debate sobre participação.**

No Brasil, sobretudo após o entusiasmo da experiência de descentralização política proporcionada pela Constituição de 1988, o termo “participação” se popularizou. Destacar as vantagens e os ganhos que a participação política pode trazer para o fortalecimento da experiência democrática tem sido recorrente na fala de autoridades públicas e um exercício teórico que agita as reflexões dentro da academia.

Em decorrência dos dispostos normativos previstos pela Constituição de 1988 inúmeros espaços participativos foram criados e institucionalizados. Diante da multiplicação desses espaços diversas pesquisas começaram a ser produzidas com o objetivo de não só descrever e sistematizar aquilo que acontecia no interior desses espaços, como também construir uma fundamentação teórica robusta o suficiente para explicar as novas experiências participativas.

Este trabalho tem por objetivo estudar as audiências públicas realizadas no processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Araraquara-SP em 2013. Elas, assim como os Conselhos de Políticas, as Ouvidorias, as Conferências, as Consultas Públicas, entre outras, são instituições participativas que visam aproximar o poder público da sociedade.

Neste estudo de caso buscamos caracterizar essas audiências de forma a tornar mais clara sua natureza, seus procedimentos, suas regras, assim como suas fragilidades no campo institucional. Ao todo coletamos dados de cinco audiências públicas e acompanhamos todo o processo de discussão que tramitou entre setores da sociedade civil e do poder público no âmbito do legislativo municipal. Para entendê-las nos apoiamos na literatura brasileira que intensificou sua produção nesta área<sup>1</sup> durante a década de noventa.

O texto que segue está estruturado em três partes. Na primeira fazemos um balanço bibliográfico da literatura. Este balanço se subdivide em três seções. Cada seção apresenta um momento distinto de elaboração do campo teórico voltado à análise e à interpretação das experiências institucionais participativas. Na primeira delas abordamos o trabalho de Carlos Estevam Martins, que interpreta a participação sob a perspectiva de uma teoria do Estado. Além disso, apresentamos os trabalhos produzidos durante a década de noventa que, em linhas gerais, se concentraram em visibilizar o aumento da participação política e relacionar esse fenômeno com o incremento e aprofundamento da democracia.

Na segunda seção apresentamos os trabalhos que analisaram a participação já num outro contexto nacional. Precipitadas as diferenças, esses trabalhos se mostram mais críticos

---

<sup>1</sup> Nos referimos aqui à área de participação institucional.

aos espaços participativos. Trouxeram ao debate novos elementos e variáveis que reconfiguraram o entendimento que se tinha até então. Esses novos elementos, ao mesmo tempo em que denunciavam o tradicionalismo de algumas ações e as assimetrias de poder nas esferas decisórias, elevavam a compreensão desses novos espaços no que diz respeito ao seu funcionamento interno e sua relação com o Estado e com a Sociedade.

Na última seção abordamos os textos que têm pautado as discussões mais recentes no campo da participação. Assumindo o risco da generalização, podemos afirmar que hoje os trabalhos nesta área têm concentrado seus esforços de análise na avaliação da efetividade da participação. Eles partem do pressuposto de que a eficiência é condição necessária para que os cidadãos continuem participando.

Estas três seções encerram a primeira parte do trabalho. Na sequência passamos para a análise do nosso objeto de pesquisa. Na primeira seção da parte II fazemos uma breve apresentação do Plano Diretor, o principal instrumento de planejamento urbano dos municípios. Sua obrigatoriedade está prevista na Constituição de 1988 e resultou de um intenso processo de luta política levado a cabo por movimentos da sociedade que reivindicavam a participação da população na definição dos rumos das cidades. Nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que será tratado na subseção 1.1, foi fundamental e protagonizou grande parte das conquistas que transformaram a concepção de uso da cidade. A subseção 1.2 aborda o Estatuto da Cidade que foi o produto legal dos acordos gerados durante todo o processo constituinte.

Na seção 3 apresentamos o recente trabalho que o IPEA produziu sobre audiências públicas federais. Ele oferece elementos de análise e variáveis de comparação que nos ajudaram a caracterizar as audiências públicas municipais do Plano Diretor. A fim de contextualizar o trabalho, a seção 4 apresenta um breve histórico de Araraquara, no qual recuperamos aspectos do processo de construção do ideário urbano e do planejamento da cidade. Passamos então, na subseção 4.1, para a apresentação dos dados coletados a partir da empiria. Com o intuito de organizar a observação e aplicar algumas das variáveis que a literatura tem apontado nos estudos sobre instituições participativas, optamos por separar os dados em quatro dimensões de análise: 4.1.1) Mapeamento dos Autores; 4.1.2) Recursos Humanos e Infraestrutura; 4.1.3) Organização do evento e clareza das regras procedimentais; 4.1.4) Sistematização das Propostas e Devolutiva.

Na terceira e última parte do texto fazemos alguns encaminhamentos conclusivos que foram produzidos a partir do encontro da teoria com os dados empíricos.

## **1. A participação em perspectiva histórica.**

### **1.1- A participação no “circuito do poder” e a literatura dos anos noventa: duas perspectivas teóricas.**

Por se tratar de um termo polissêmico, a participação pode ser compreendida de diversas formas. Participar, pela sua própria classe semântica, indica uma ação, um estado avesso à passividade, mas que denotativamente não possui uma finalidade intrínseca. Na Ciência Política não há um consenso sobre o que seja precisamente participação, a não ser uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política. Assim, por não ser algo concreto, tangível, ela sempre é especificada em termos de processos e instituições que visam algum objetivo. Ela pode estar relacionada com

“ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além” (BOBBIO, 1995).

Para além desse amplo espectro de ações há também uma variedade de formas de abordá-la. Do ponto de vista teórico ela pode ser abordada como um referencial normativo a ser alcançado, como parte da administração pública e de regimes políticos descentralizados ou ainda, como instrumento para o aprimoramento das democracias.

Durante o processo de redemocratização da política brasileira muitos trabalhos foram escritos na tentativa de entender como os impulsos sociais que chegavam ao Estado poderiam ser organizados na forma de um regime mais participativo. À luz de experiências externas ao contexto brasileiro e embasados pelas literaturas que buscavam, por conseguinte, entendê-las, autores como Carlos Estevam Martins elaboraram refinadas interpretações teóricas que nos ajudam a compreender, hoje, quais as diversas transformações nesse campo de pesquisa.

A literatura sobre participação, desde o início dos anos noventa, passou por diversas mudanças. Essas mudanças, em grande medida, estão relacionadas com as novas experiências participativas que foram sendo criadas ao longo desses anos, em especial, pela movimentação democratizante que levou à Constituição de 1988. No início da década de noventa, concomitante com o advento e diversificação dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo, os estudos sobre os espaços de participação ganharam força. Neste momento, os trabalhos focaram a relação entre o aumento da participação com ganhos democráticos. Além

disso, buscou-se explorar os objetos de participação, tentando delimitar e descrever suas características internas e suas inovações em termos de partilha de poder com o Estado.

Outros trabalhos, por sua vez, se centraram na discussão teórica e em tentativas de localizar essas inovações democráticas dentro de diferentes correntes da teoria. Esse é o caso de Carlos Estevam Martins que trouxe o tema da participação para dentro de uma teoria do Estado. No livro intitulado “ O circuito do poder” (1994) o autor abordou a participação como uma etapa no processo de aprimoramento do regime liberal e a partir dessa abordagem traçou alguns elementos analíticos que ainda compõem a agenda recente de debates.

Este livro reúne textos escritos ao longo da década de oitenta e coloca o tema da participação sob um prisma analítico que não foi incorporado pela literatura posterior. Seu grande ganho teórico diz respeito ao ineditismo com o qual o autor aborda temas clássicos como a participação política. Em meio ao entusiasmo com formas e mecanismos participativos, o autor, com muita parcimônia e densidade teórica, chama atenção para os riscos que a introdução desse tipo de mecanismo traz para o fortalecimento da democracia. Para ele a participação é um instrumento democrático por natureza, mas que só contribui positivamente para o fortalecimento da democracia na medida em que é introduzida como complemento aos demais componentes institucionais do Estado.

Desde o ponto de vista da sociedade a participação sempre existiu. Enquanto “primitiva manifestação de insubordinação ao exercício do poder”, a participação é uma constante. Sempre, onde houver separação entre Estado e Sociedade, haverá impulsos participativos. Ou seja, a democracia participativa não visa *inventar* a participação, mas sim ampliá-la. Nesses termos, o que define os diferentes tipos de participação são os conteúdos que ela expressa, os sujeitos que a praticam e os modos pelas quais ela se efetiva. (MARTINS, 1994: 178)

O grande ponto de inflexão da literatura que buscou compreender esse novo cenário que começou a ser montado junto ao processo de redemocratização brasileira foi a presença de setores populares nos processos decisórios do Estado, durante as décadas de setenta e oitenta. Essas experiências geraram uma série de interpretações que entendiam a participação como o antídoto contra todos os males provocados pela política tradicional. Nessa linha, os espaços abertos à participação eram entendidos como instâncias capazes de irromper contra os vícios políticos gestados no interior do Estado. Na contramão dessa corrente, Carlos Estevam Martins traça uma abordagem na qual coloca a participação como uma entre as demais instituições democráticas.

“A participação não é uma panaceia. É apenas um dos fatores que, atuando em conjunção com outros, contribui para elevar os padrões de convivência democrática. Se o que queremos é caminhar no sentido da democracia plena, precisamos compreender que as instituições democráticas formam um *sistema* cujas partes, sendo interdependentes, agem constantemente uma sobre as outras, de tal modo que a modificação de uma acaba produzindo reações de vários tipos nas demais” (MARTINS, 1994: 227).

A participação, longe de ser uma inovação institucional que combate os vícios políticos do Estado, é o passo seguinte na evolução do sistema democrático. Sendo assim, ela só pode existir, no sentido moderno, num contexto posterior ao surgimento do Estado de Direito, à criação do sistema representativo, à estruturação dos partidos, à ampliação dos votos e aos demais mecanismos institucionais da democracia. Sendo um elemento aditivo na organização da vida política a participação só pode ocorrer onde o regime democrático já estiver amplamente instituído.

Em sua teoria do Estado o autor descreve a atividade política a partir de três momentos básicos: o primeiro refere-se ao aparelho estatal, isto é, às competências, o conjunto de poderes, os órgãos e recursos envolvidos, etc. O segundo, diz respeito à representação política que vincula Sociedade e Estado pelo lado dos *inputs*. Sua função é levar para o interior do Estado as demandas, as preferências e os interesses dos membros da sociedade, sejam eles indivíduos ou coletividades. Por fim, a intervenção governamental que liga a Sociedade e o Estado pelo lado dos *outputs*. Ela compreende o conjunto de ações do Estado que afeta a vida social, logo, os interesses da sociedade. Juntos eles conformam o que o autor chamou de “circuito do poder”. Essas três funções representam os pontos nodais do circuito. A relação entre elas estabelece justamente a forma pela qual Estado e Sociedade se relacionam. Estruturado dessa forma, o “circuito do poder” consegue levar as demandas da Sociedade para dentro do Estado por meio da representação, sem que haja a necessidade da participação.

“ O fluxo que percorre o circuito do poder nasce da sociedade e – depois de ser filtrado pelo sistema de representação, depois de ser atravessado e movido o aparelho do Estado, depois de ser canalizado pelo sistema de intervenção – volta à sociedade, modificando-a em seu modo de ser e criando novas expectativas, que dando origem a tantas outras pretensões junto ao Estado, provocam novo giro no circuito [...] o fluxo que percorre o circuito do poder compõe-se de antecipações de intervenções futuras, em parte suscitadas pelo ganhos ou perdas decorrentes de intervenções passadas” (MARTINS, 1994: 184).

A ideia expressa nesse fluxo é que os *inputs* e os *outputs* se retroalimentam mutuamente e que, portanto, a sociedade e o Estado são colocados em contato sem que haja a necessidade do elemento ”participação”. Nesses termos, os regimes democráticos devem

entender a participação como uma medida paliativa destinada a corrigir problemas pontuais. Ela deve sempre ser entendida “de modo contingente –por deficiência ou por conveniência, nunca por questão de essência” (MARTINS, 1994: 187). Fica claro nessa passagem que, embora a participação seja um instrumento de natureza democrática, ela não é o elemento constitutivo das democracias.

Ao longo dos anos esta abordagem, que coloca a participação como um elemento pontual porque corretivo, sofre algumas revisões. Como se verá adiante, após a institucionalização de espaços participativos, como são os casos dos Conselhos de Políticas, das Audiências Públicas para a aprovação dos Planos Diretores Municipais, dos Comitês e das Conferências Municipais, Estaduais e Federais, os trabalhos passaram a entender a participação como um elemento decisivo no processo de elaboração das políticas públicas (FONSECA, 2011; PIRES, VAZ, ALMEIDA, SILVA, LOPEZ, ALENCAR, 2011; MILANI, 2008). Eles passaram a mostrar a relevância e os impactos que, por exemplo, os momentos deliberativos têm sobre as decisões de políticas públicas. (CUNHA, 2010) Ou ainda, a forma pela qual as diferentes instituições participativas, localizadas nos diferentes níveis de governo, alteram tanto a implementação quanto o resultado da política pública (VAZ, PIRES, 2011; CORTEZ, 2011).

Para Martins o grande problema em considerar a participação como um elemento fixo dentro do “circuito do poder” é que, por mais democrática que ela seja, as demandas que são encaminhadas pela via da participação correspondem sempre a interesses de parcelas da sociedade. A participação, quanto a sua organização institucional, estabelece unicamente a “relação imediata entre o portador pessoal do interesse particular e o detentor oficial da autoridade pública” e nessa relação “o interesse particular exclui o resto da sociedade, bem como o resto do Estado” (p. 192). É por esse motivo que a instituição representativa não pode ser posta em detrimento da participação, já que a representação é a única forma de garantir que a seletividade das demandas e dos interesses seja corrigida.

“[...] para que o poder particular se justifique, segundo o princípio constitucional dos regimes de autogoverno, é preciso que sua relação com o interesse geral seja explicitada. Esta indispensável fundamentação só pode provir do sistema de representação política” (MARTINS, 1994: 193).

Nessa elaboração o autor insere a participação dentro de um sistema mais amplo, donde resulta que, a introdução de experiências participativas requer, necessariamente, a reorganização dos demais elementos do circuito. Uma vez que a participação é introduzida

são necessários que tanto a representação, quanto as estruturas organizativas do Estado e suas políticas de intervenção sejam remodeladas para que as demandas inseridas pelos canais participativos possam ser assimiladas pelo governo.

“Ao ser introduzida como nova dimensão da relação Estado – Sociedade, a democracia participativa põe em xeque, critica e exige a redefinição de todas as práticas institucionalizadas que compõem o sistema social e político preexistente à sua introdução” (MARTINS, 1994: 166).

Ao situar a participação ao lado das demais instituições do poder o autor adiciona elementos de complexidade à análise, já que se difere das abordagens que assimilam a participação como um fator decisivo para o aprofundamento da democracia. No seu modelo, as experiências que tem por objetivo colocar em comunicação direta membros da sociedade com atores estatais só podem ser exitosas se vierem acompanhadas por políticas de articulação com os demais momentos do circuito do poder. Caso contrário, a participação social pode gerar a “diminuição da unidade interna do Estado, infligindo ao governo perda de eficiência e eficácia” (MARTINS, 1994: 206). Além do mais, as demandas inseridas através dos canais de participação podem não ser assimiladas pelo governo devido a sua dificuldade ou impossibilidade de execução, ou mesmo por se tratarem de demandas que dependem de uma série de aprovações ou ratificações de diferentes órgãos do governo. Em casos assim fica mais difícil para os órgãos públicos oferecerem devolutivas à população gerando uma situação ainda maior de instabilidade

Além da imersão da participação no interior de um sistema de poder o autor, tal como os atuais trabalhos sobre a temática, chama atenção para a variedade de formas que as ações participativas podem assumir.

“Nem tudo é suscetível de tornar-se, a qualquer momento ou de qualquer maneira, objeto de participação. As decisões governamentais são muito diferentes umas das outras: variam quanto à origem, ao escopo, ao valor, à duração, à instrumentalidade, significado histórico [...] é perfeitamente possível confinar e graduar a participação, limitando-se a certos tipos de decisão, a certas etapas do processo decisório, bem como a certos segmentos do quadro social” (MARTINS, 1994: 204,205).

Essa forma de assimilar a participação, destacando elementos condicionantes tais como seu escopo, sua duração, os atores que dela participam, os recursos humanos e materiais disponíveis seguirá presente na maioria dos trabalhos e pesquisas voltados à temática da participação após a redemocratização. Além disso, também será recorrente o entendimento de



que a participação social, como qualquer elemento de poder, provoca alterações profundas na condução da governabilidade do Estado e que, como tal, não pode ser tratada de forma homogênea e desarticulada. Ou seja, ainda que a literatura atual tenha abandonado certos pressupostos e adicionado elementos novos às análises, referentes, sobretudo, às especificidades do novo contexto político e institucional, é possível apontar algumas continuidades entre o trabalho de Carlos Estevam e os atuais trabalhos que tentaram entender o fenômeno da participação. É possível ainda, tornar claro o quanto as contribuições de Carlos Estevam se anteciparam aos problemas que a literatura mais recente tentou equacionar, como no caso da relação entre a participação e a representação política.

O esforço de tentar localizar a participação dentro de uma teoria do Estado representou um grande passo na sistematização dessa temática durante o processo de redemocratização do país. Seus escritos merecem destaque por terem mostrado que a participação é uma prática intrínseca ao poder político e à toda forma de organização do poder na qual Estado e Sociedade estão separados. Isso porque [...] “uma vez instituído um poder supremo no âmbito de dada coletividade [...] haverá integrantes desta coletividade desejosos de influir diretamente no processo pelo qual são tomadas decisões [...]” (MARTINS, 1994: 178). Sendo assim, as democracias participativas devem ter claro que mecanismos participativos confluem para o aperfeiçoamento das práticas políticas e que eles sempre devem ser articulados com os demais elementos do poder, sobretudo, com aqueles concernentes às instituições representativas.

À exceção de alguns trabalhos, como este de Carlos Estevam Martins, as pesquisas elaboradas no decorrer dos anos noventa que se debruçaram sobre as novas experiências participativas e sobre o lugar da participação no novo contexto democrático não tinham a preocupação de relacionar a participação com a representação. Este tema reaparece em meados dos anos dois mil, quando diversos trabalhos passam a incluir o papel desempenhado pelos partidos políticos na criação ou na organização das instituições participativas e passam a atentar-se para a forma pela qual o poder se organizava dentro dos espaços de participação.

A maior parte dos trabalhos publicados durante os anos noventa estava sob a influência do contexto político deste período. Com o pacto federativo estabelecido a partir da Constituição de 1988 o poder local ganhou mais autonomia. A descentralização do poder político transferiu parte da responsabilidade da gestão para o nível local favorecendo o surgimento de formas alternativas de participação social na formulação e acompanhamento da gestão pública municipal. (BARRETO, 2011) Adaptados às especificidades locais, os instrumentos de participação previstos pela Constituição começaram a se multiplicar,

juntamente com outras experiências participativas que foram sendo difundidas pelo país, como os casos do Orçamento Participativo e das Câmaras Setoriais<sup>2</sup>.

Estas experiências foram, paulatinamente, sendo incorporadas pela literatura sobre participação. Nestes trabalhos aos quais nos referimos, o foco estava no “caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais”. (VAZ, 2011:92 *apud* CUNHA, 2007). Eles estavam empenhados em defender os espaços participativos enquanto instrumentos virtualmente democratizantes e para tanto, se ocuparam em mostrar a relação entre “o aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático”. (VAZ, 2011: 93) A ideia de que os mecanismos de participação seriam importantes ferramentas para o processo de democratização foi respaldada pela teoria deliberacionista, que ganhou visibilidade no debate nacional a partir dos trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa.

Tendo como principal referência teórica os trabalhos de Jürgen Habermas publicados entre os anos 70 e 80, a corrente deliberativa ganhou força no contexto de aperfeiçoamento dos regimes democráticos. Isso porque parte dela colocou em suspensão a ideia de que a democracia dependia do bom funcionamento das instituições democráticas tais como eleições regulares, garantia e ampliação da competitividade eleitoral, judiciário independente, etc. Para os teóricos do deliberacionismo os regimes democráticos só se tornam efetivos mediante a qualificação dos processos decisórios. Em linhas gerais esta teoria postula que as preferências são formadas no espaço público, que a participação enseja a formação de consensos mediante a justificação pública dos interesses via interação *face a face* e que a deliberação é um instrumento de construção de consensos capaz de ultrapassar a mera agregação de interesses privados.

Em *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática* (1996) Leonardo Avritzer recupera a teoria habermasiana e oferece uma concepção de democracia que vai além dos limites de um regime de governo. Para o autor o grande salto qualitativo desta teoria está na sua capacidade de articular os papéis desempenhados pelo Estado e pelo Mercado junto com o fortalecimento de uma terceira arena autônoma capaz de proporcionar à sociedade um instrumento de defesa contra a

---

<sup>2</sup> As Câmaras Setoriais foram espaços tripartites de negociação de políticas industriais e de desenvolvimento, constituídas durante o governo Sarney e Itamar Franco, a partir da crise automobilística. Os atores envolvidos eram membros dos sindicatos, governo e de grupos empresariais. Como ressaltou Maria do Carmo A.A. Carvalho, a experiência das Câmaras Setoriais foram importantes visto que mantinham como proposta a “busca pela construção de uma noção de interesse público e pelo tensionamento das práticas corporativas, tradicionais nos setores sociais, empresariais e também governamentais, envolvidos”.

burocratização e a mercantilização das relações sociais. À esse processo de luta dos atores sociais contra a predominância da burocratização estatal e da monetarização do Mercado Avritzer chama de *democratização*. Ou seja, sua concepção de democracia refere-se às ações práticas dos atores sociais e não ao funcionamento do sistema político institucional.

“Ao estabelecermos, enquanto parâmetro para a democratização, a incorporação de uma cultura política democrática pelos atores políticos e a inserção da democracia no interior do processo de mudança do repertório de ação social, romperemos com a possibilidade de pensar a democracia enquanto coordenação da ação sem constrangimentos” (AVRITZER, 1996: 140, 141).

Aliado à teoria habermasiana Avritzer irá pensar o processo de democratização enquanto um movimento de disputa entre as práticas sociais originadas na esfera societária contra as formas de ação sistêmicas do Estado e do Mercado. Democracia e, conseqüentemente, democratização devem ser entendidas enquanto processo de intromissão da dinâmica societária no centro do sistema político. De outra forma “democratização é a capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo” (*Idem, Ibidem*, p. 148). Assim, seguindo seu modelo, para que a democracia se realize enquanto “prática moral” são necessários dispositivos institucionais que possibilitem que os atores sociais lutem “contra formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários” (*Idem, Ibidem*: 130).

Esses dispositivos institucionais seriam responsáveis por tornar as atividades desenvolvidas na esfera societária suficientemente fortes a ponto de influenciarem os processos de democratização.

“Os procedimentos democráticos institucionalizados devem assegurar que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias. Dessa forma procura-se assegurar, de forma procedimental, que a força sócio-integrativa da solidariedade, imanente aos impulsos comunicativos do mundo da vida, contrabalance os outros dois recursos (dinheiro e poder)” (COSTA, 1995: 59).

No caso específico do Brasil esses dispositivos teriam por finalidade dar vazão aos impulsos associativos que começaram a emergir ao longo dos anos setenta. Na leitura de Avritzer os anos setenta representaram um ponto de inflexão no padrão de associativismo no Brasil e na América Latina. Nesse período o que se verificou foi uma significativa renovação das práticas dos movimentos sindicais, a construção de solidariedades locais, o aumento da participação de setores da classe média e o surgimento de associações temáticas vinculadas, sobretudo, aos direitos humanos, que estavam diretamente ligadas à luta contra a ditadura. Essas novas características marcaram não só o surgimento de “um conjunto de novos atores no

espaço público”, como também “uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público” (AVRITZER, 1997: 163).

O que distingue essas novas formas de ação coletiva são tanto a ocupação plural do espaço societário por diversos atores e associações quanto a forma pela qual esses novos atores passaram a se relacionar com a sociedade política. No Brasil, diferentemente de outros países da América Latina como o México, por exemplo, esse pluralismo de atores coletivos não foi acompanhado por um equilíbrio entre o espaço societário e o sistema político. O que prevaleceu foi

“ou uma ocupação do espaço público pela sociedade política ou uma inserção seletiva de associações no Estado, associações essas que adquirem um *status* semi-público atribuído pela própria sociedade política” (*Idem, Ibidem*: 165).

Assim, a grande insuficiência das experiências associativas que começaram a emergir nos anos setenta e seguiram ao longo dos anos oitenta em diante, está no fato delas não terem sido incorporadas pela sociedade política. Tanto foi assim que, mesmo com as multiplicidades de experiências associativas, certas práticas que agiam na promoção do “desequilíbrio societário” ainda eram reproduzidas.

O grande problema encontrado pelo autor está no fato de que, ainda que essas novas práticas correspondam a um avanço democrático, elas estariam atuando num “vazio institucional”, isto é, elas não tinham o respaldo de nenhuma instituição. Tal fato impedia, segundo Avritzer, que as práticas associativas fossem controladas e organizadas segundo regras e normas reconhecidas socialmente. Para ele, “[...] mesmo nos locais nos quais a participação das associações civis é bem sucedida, tal como na área de políticas sociais, tampouco existe uma forma institucional legal de garantir a continuidade e a publicidade dessas formas de ação”. Em casos como esse, “a legitimidade é gerada pela sua proximidade com as crenças e valores de opinião pública, mas não pode se tornar permanentes em virtude da falta de uma forma pública de institucionalização desse tipo de ação” (*Idem, Ibidem*, p. 169).

Para que o país avançasse em direção a uma democracia entendida fora dos limites da concepção elitista, seria necessário, portanto, que novas formas institucionais fossem criadas com o intuito de conferir “status público” às associações que efetivamente desempenhassem um papel público (*Idem, Ibidem*: 169). Para tanto, essas associações deveriam permitir que qualquer pessoa se associasse, que a organização interna e externa obedecesse a critérios de publicidade, que não objetivasse o lucro e que, por fim, mantivesse “formas públicas de

relação com o sistema político” (*Idem, Ibidem*: 170). Somente assim seria possível diferenciar as práticas de ação estratégica e particularistas das práticas que reivindicassem interesses gerais. Isso seria

“[...] uma correção de rota capaz de conciliar a democracia com o processo de organização societária atualmente em curso no Brasil, de forma tal que o Estado e a sociedade política deixem de se constituir em fonte de desequilíbrio societário e que os impulsos democratizantes gerados nas associações da sociedade civil se constituam em fonte de democratização de poder” (*Idem, Ibidem*:171).

Desta feita, as experiências associativas que emergiram a partir da década de setenta são interpretadas por Avritzer como o principal elemento condutor da ação democratizante frente às atividades do Estado. E para serem executadas enquanto tal seria necessária sua institucionalização, para que tanto sua perenidade quanto a publicidade das suas ações fossem garantidas.

Se por um lado esse modelo elaborado por Avritzer ganha adeptos teóricos que passam então a estudar os novos espaços de participação com base nos pressupostos da teoria deliberativa, por outro, muitas são as críticas a ele dirigidas. No geral elas se referem à simplificação da oposição entre Estado e Sociedade Civil presente no seu modelo.

Em 1999, Adrian Gurza Lavalle publicou um texto intitulado “Crítica ao modelo da nova sociedade civil” no qual direcionava suas críticas ao modelo teórico de matriz habermasiana sustentado por Leonardo Avritzer. Para ele o conceito de Sociedade Civil que Avritzer opera é insuficiente para dar conta da complexidade social. Este conceito, que nasceu de um projeto político para refletir as experiências da América Latina e do Leste Europeu, perdeu sua capacidade explicativa, restando apenas um conceito simplificado da oposição entre Estado e Sociedade (LAVALLE, 1999)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Num trabalho publicado em 2001, Milton Lahuerta aborda a temática da relação entre o Estado e a Sociedade Civil no transcurso dos anos setenta e oitenta. Ainda que não esteja, tal como Lavalle, dialogando diretamente com Leonardo Avritzer, o autor mostra a complexidade da relação entre essas duas esferas, que se projeta para além da simplicidade dicotômica apresentada por Avritzer em torno do tema da sociedade civil. Para Lahuerta, de 1974 a 1979 a Sociedade Civil se afirma não só como um conceito, mas também como uma realidade que foi sendo gestada num contexto de lutas contra a ditadura. “Nesse aspecto, seria a própria experiência do autoritarismo que teria levado à valorização da democracia e à emergência da temática da sociedade civil e de sua autonomia diante do Estado” (LAHUERTA, 2001: 74). A sociedade civil, nesse contexto, foi sendo gestada como “consequência do medo criado pelo terrorismo do Estado”. Essa ambiguidade em torno do conceito foi traduzida, segundo o autor, em apologias sem muitos critérios dos “movimentos sociais e na subestimação da complexidade da política e da sociedade real com a qual se estava lidando” (*Idem*: 76). Esse erro no diagnóstico não teria tido impactos durante a década de setenta, pois tratava-se, de fato, de combater as arbitrariedades e o autoritarismo do Estado. Os efeitos deste erro, no entanto, apareceriam ao longo dos anos oitenta, quando entraram em disputa diferentes concepções acerca do processo de modernização do país. (LAHUERTA, 2001: 73-78)

Avritzer, ao incorporar a teoria habermasiana, consolida um esquema teórico segundo o qual a sociedade é entendida como a esfera democratizante em detrimento do Estado<sup>4</sup>, classificado como o reduto de práticas autoritárias. Sendo assim, as relações entre Estado e Sociedade não devem ser “concebidas apenas enquanto continuidade. Concebê-las assim implicaria prescindir da capacidade de explicar formas coletivas e solidarísticas de ação social” (AVRITZER, 1996: 134).

Para Lavallo a fragilidade desse novo modelo teórico está no abandono da premissa fundamental dos autores que pensaram a sociedade civil até então, qual seja, que entre Estado e Sociedade Civil existe uma relação de “constituição e mútua determinação recíproca e interativa”. Conceber a Sociedade Civil como um momento oposto ao Estado, sem qualquer ligação a não ser de confronto, afasta o conceito das evidências empíricas e o desloca da realidade. A construção conceitual operada por Avritzer acabou por gerar um engessamento na forma de conceber a Sociedade Civil. Desde seu ponto de vista, a esfera social além de estar em contraposição com o Estado, combatendo suas práticas autoritárias, seria também a portadora e a transmissora do “interesse geral”.

Segundo esse modelo só seriam atores da sociedade civil aquelas organizações e associações que não fossem estatais, nem econômicas, que possuíssem base voluntária e cuja natureza fosse coletiva e horizontal, com adesão livre e espontânea de seus membros. E que ainda assim, tivesse sua legitimidade concebida em torno do “interesse geral” e que cumprisse com a função de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos. (LAVALLE, 1999; 2003).

“Trata-se de criar uma nova forma institucional, não compulsória e nem atribuída pelo Estado [...] Para tanto, elas deveriam demonstrar sua razão pública, que seria comprovada através de: a) a livre entrada na associação, isto é, a inexistência de limitações de raça, de gênero, de renda ou religião para a filiação a uma determinada associação; b) formas democráticas de organização interna, incluindo a publicidade do processo decisório e da administração financeira; c) a inexistência do lucro como objetivo, isto é, a generalidade do objetivo proposto; d) formas públicas de relação com o sistema político, ou seja, as associações deveriam necessariamente publicizar e justificar suas

---

<sup>4</sup> A leitura de que a sociedade civil seria o polo virtuoso é a leitura que sai vitoriosa na transição do governo autoritário para o governo democrático. Mais do que uma construção conceitual, Weffort (1988) mostra que essa era a única possibilidade de lutar pela liberdade diante das ações truculentas do estado. “Nós queríamos uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que, se não existisse, precisaríamos inventá-la. Se fosse pequena, precisaríamos engrandecê-la. Não havia lugar para excessos de ceticismo nesta questão, pois só serviriam para tornar os fracos ainda mais fracos. É evidente que quando falo aqui de “invenção” ou de “engrandecimento” não tomo estas palavras no sentido da propaganda artificiosa. Tomo-as como sinais de valores presentes na ação política, e que lhe conferiam sentido exatamente porque a ação pretendia torná-los uma realidade. Numa palavra, nós precisávamos construir a sociedade civil porque queríamos liberdade”. (WEFFORT, 1988: 518).

relações com os membros do sistema político. [...] Essas condições permitem estabelecer um critério público capaz de diferenciar os grupos societários com interesses generalizantes das formas de representação de interesses privados que, devido a certas atividades de interesse público por elas desempenhadas, se confundem com as associações societárias” (AVRITZER, 1997: 169,170).

Dentro dessa estilização Lavallo aponta que estariam excluídas importantes organizações civis como, por exemplo, os sindicatos, partidos políticos, cooperativas, igrejas, etc. Além de superestimar as virtudes da Sociedade Civil frente às maledicências do Estado, este modelo deixaria de considerar no agir coletivo os jogos de interesses e a mobilização de grupos e instituições políticas tradicionais.

Ainda que essa simplificação teórica tenha contribuído para recolocar no debate nacional o “retorno do ator moral da transformação social”, ela

“[...] (resultou) paradoxalmente consoante com tendências conservadoras atuais como a retração do Estado, [...] diante da despreteção social de amplas camadas da população, (favoreceu) o desprezo pelas instituições do sistema político, [...] e (se converteu) no principal marco de referência da exponencial multiplicação de ONGs” (LAVALLE, 1999: 135).

Lavallo permanecerá crítico ao modelo teórico usado por Avritzer em vários trabalhos (LAVALLE, 1997; 2002; 2003; 2011) no intuito de mostrar suas insuficiências analíticas. Os quesitos normativos que essa literatura nacional deliberativa traçou não só excluem diversos grupos de interesses, como também leva à expulsão da própria sociedade civil em situações nas quais ela assume comportamentos inerentes à esfera política.

As ferramentas analíticas que essa literatura desenvolveu começaram a apresentar sinais de esgotamento diante da dificuldade de abordar as ações sociais dos novos atores coletivos. Diante dessas limitações os trabalhos elaborados na década seguinte registraram a intromissão de uma agenda de pesquisa mais pragmática e menos focada nas qualidades morais dos atores sociais. O debate deixou de focar as potencialidades de transformações dos atores e passou a analisar a proliferação de formas inéditas de participação publicamente institucionalizadas, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas. Abandonou a centralidade transformadora característica da Sociedade Civil para focar-se na compreensão empírica dos processos de participação, identificando os limites e alcances de novas configurações entre Estado e Sociedade Civil.

## **1.2- A fase da crítica.**

Após uma fase de intensa aposta nos potenciais democratizantes dos novos espaços participativos, diversos trabalhos começaram a ser publicados apresentando uma revisão crítica dessas novas experiências. É importante reconhecer que, embora os trabalhos nesta temática tenham apresentados novos elementos ao debate, preocupações concernentes à relação entre participação e representação, por exemplo, já apareciam nos textos de Carlos Estevam Martins escritos durante a década de oitenta.

Ainda que pesem as diferenças nas abordagens do objeto em questão, as pesquisas elaboradas a partir de meados do século XXI trouxeram para o debate a questão da qualidade da participação. Assim, deixando de lado aquela postura entusiástica, que vimos há pouco, os autores começaram a explorar o funcionamento interno desses ambientes participativos, bem como a relação que eles mantinham com o contexto político e social no qual estavam inseridos. Buscavam ainda evidenciar os vínculos que esses novos espaços mantinham com as instituições políticas tradicionais, tais como os partidos políticos e movimentos sociais, quais seriam os impactos dessas novas experiências sobre a administração pública e qual era o poder que a participação exercia na formação ou modificação das agendas políticas. Enfim, buscava-se entender quais eram os avanços democráticos provocados pelas novas dinâmicas participativas e quais os limites que ainda precisavam ser superados, sem que, no entanto, se mantivesse aquele modelo rígido de separação entre a política tradicional do Estado e as práticas da Sociedade Civil.

Os trabalhos sobre os novos espaços de participação baseados na teoria habermasiana (AVRITZER, 1996; 1997; COSTA, 1992; 1995) estiveram, em larga medida, sustentados por um padrão normativo de sociedade civil. Essa nova literatura, mais do que descrever o comportamento dos atores sociais emergentes, criou uma interpretação normativa referente às potencialidades desses novos atores. Nesse novo contexto, as atividades associativas foram recebidas como instâncias capazes de oferecer uma alternativa ao hermetismo do poder político e econômico. Apostava-se que esses novos espaços abertos à participação, ao colocarem em contato Sociedade Civil e Estado, cumpririam o papel de “democratizar a democracia”.

Mas aos poucos essa agenda temática, focada nas potencialidades de transformação democrática dos atores da sociedade civil, começou a ser substituída por pesquisas cuja atenção estava voltada às dinâmicas internas e ao alcance desses novos espaços, às novas formas de representatividades política e sua respectiva relação com a participação. A despeito das mudanças que essas novas formas de abordagem trariam para a literatura, a migração temática representou, segundo Lavalleuma mudança de perspectiva na qual as interpretações



deixaram de lado a oposição entre Estado e Sociedade Civil passando a aproximar ambas as esferas. (LAVALLE, 2003).

Para o autor o debate que marca o momento seguinte da fase celebratória dos anos noventa foi aos poucos abandonando as expectativas normativas e caminhando para a elaboração de teorias mais pragmáticas que

“salientaram o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil no desenho de políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multiplicação de formas inéditas de representatividade — mesmo que ainda em estado embrionário. Em vez de atores discutem-se espaços, e o lugar das distinções — por vezes maniqueístas — entre a sociedade civil e o Estado é ocupado por estudos empíricos sobre o papel de determinados atores da sociedade civil em ambientes institucionais específicos” (LAVALLE: 2003: 92 e 93).

Essa abordagem que Lavalle chamou de “mais pragmática” representou avanços significativos na compreensão das especificidades dos novos espaços participativos. Mas vale um adendo. Quando fazemos referência aos novos espaços de participação estamos nos remetendo a um conjunto de iniciativas previstas pela Constituição de 1988. Para além da noção genérica de participação popular, que conferiu aos cidadãos a possibilidade de atuação e interferência na gestão dos bens e serviços públicos, a Constituição institucionalizou espaços que preveem a intervenção da população em diversos setores como a *participação da comunidade* no Sistema Único de Saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII); ou ainda como “participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção” (art. 187, caput). Além dos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente onde a participação da população se dá “por meio de organizações representativas” (art. 204, 22).

As Constituições Estaduais também estenderam a participação popular para diversos setores, notadamente aqueles referentes ao monitoramento das políticas sociais. Na mesma linha, as Leis Orgânicas Municipais contemplaram várias formas de participação direta da população no planejamento municipal, com destaque para os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo, as Consultas Públicas e as Audiências Públicas. (ROCHA, 2011)

No entanto, embora na Constituição e nas suas ramificações estaduais e municipais estejam previstas formas de participação popular na gestão pública, não há uma orientação de como ela deve acontecer. Atentando-se para isso, diversos autores começaram a orientar seus estudos com o intuito de verificar quais seriam as condições necessárias para que os diversos espaços participativos conseguissem lograr êxitos democráticos. Nesse sentido, há um reconhecimento de que os espaços de participação não são democráticos em si mesmo, mas

dependem se uma série de condicionantes contextuais e institucionais que os tornam mais ou menos exitosos.

Analisando o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) no Vale do Ribeira paulista, os autores Vera Schattan e Arilson Favareto (2007) mostraram o impacto que diferentes desenhos institucionais têm sobre a participação. O Vale do Ribeira foi selecionado justamente por ter um histórico de ativa mobilização e participação da sociedade civil e por possuir gestores comprometidos com a viabilização da participação. O aspecto que distingue os dois foros diz respeito aos seus respectivos desenhos institucionais que delimitam regras diferentes para a condução das ações internas a eles.

No caso apresentado, notou-se que as formas institucionais que organizam esses espaços incidiam diretamente nos quesitos “inclusão” e “discussão”. No caso do Comitê de Gestão as cadeiras são ocupadas majoritariamente por membros do poder público<sup>5</sup> enquanto que no Consórcio de Segurança Alimentar a sociedade civil tem peso inverso por ocupar dois terços das cadeiras. Essa disposição incide diretamente no perfil de cada foro participativo. O CGRH possui um caráter mais técnico, que dificulta o acompanhamento dos representantes da sociedade civil no debate, e o Consad possui um caráter mais “pró-sociedade civil”. No entanto, ambos os foros excluem os segmentos mais pobres da população local, como aqueles que vivem da agricultura de subsistência e aquelas pessoas ligadas ao setor de serviços, justamente porque ambos não estão organizados por nenhuma associação.

Além das expressas diferenças presentes nos perfis dos representantes, os autores verificaram que há também nesses espaços uma replicação do jogo partidário e que, portanto, as regras do jogo não podem ser entendidas sem serem colocadas nos seus respectivos contextos políticos. E mais do que existir as regras do jogo, existe também jogo nas regras. É preciso que se avance no entendimento dessas duas faces, a interna à participação e aquela que é externa a ela, relativa à articulação com outras esferas para que se avalie a condução democrática desses espaços.

Essa ideia de que os espaços de participação não são imunes às práticas políticas tradicionais ganham força nos trabalhos produzidos a partir dos anos dois mil. Há um entendimento de que na relação Estado e Sociedade não há uma cisão entre dois mundos, regidos por dinâmicas diferentes e objetivando fins também diferentes. Ao contrário,

---

<sup>5</sup> “A No CGRH, a sociedade civil ocupa um terço das cadeiras, membros do poder público estatal outro terço, e membros do poder público municipal a terceira parte. [...] Sua composição conta assim com 14 membros representantes do estado, 14 membros representantes das prefeituras e 14 membros representantes da sociedade civil” (SCHATTAN; FAVARETO, 2007: 112).

“ênfatiza-se o caráter politicamente construído das sociedades civis a partir das relações travadas ao longo do tempo entre ‘sociedade’ e ‘estado’; e organizações civis e instituições políticas” (LAVALLE, 2011: 12).

Assim, variáveis como “igualdade na participação”, “autonomia”, “ênfluência partidária” e “representação”, passam a compor o repertório de análises que marcam a literatura mais recente, voltada à dimensão efetiva dos espaços de participação.

Apoiado nas contribuições de Gramsci e Chantal Mouffe, que diferentemente da corrente habermasiana entendem a sociedade civil como um campo de ação política e os consensos como “resultado temporário de uma hegemonia provisória”, o pesquisador Raul Burgos (2007) traz à tona alguns elementos que elevam a complexidade das análises sobre participação. Seu foco está voltado para a organização da sociedade civil e para a forma como ela se articula dentro desses espaços e com o Estado.

Analisando os movimentos sociais do Campeche, iniciados nos anos noventa, na cidade de Florianópolis-SC, Raul Burgos mostrou que a relação da sociedade civil com o Estado não segue uma linha única de negociação.

Campeche é uma região situada na cidade de Florianópolis. Nos anos 70 ela começou a sofrer uma forte pressão imobiliária sobre as áreas próximas ao mar. Como resposta a esse processo, os moradores da região, no início dos anos 80 começaram a se articular para pressionar o poder público a fim de que este oferecesse respostas ao problema. Em 1989 foi redigida a “1ª carta dos moradores do Campeche”. Ela reunia diversas reivindicações contra aspectos do Plano Diretor que vinha sendo elaborado. Os moradores apontavam a falta de diálogo com a população durante a elaboração do Plano e o desrespeito a história e a ecologia da região. Em 1993, mediante pressões, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis convoca professores da Universidade Federal de Santa Catarina para discutirem o projeto. Um ano depois, os moradores conseguem fazer com que o Instituto abra um diálogo com a comunidade e, em 1996, um abaixo-assinado dirigido ao prefeito consegue fazer com que o Plano seja retirado e colocado em discussão com a população. Nesse mesmo ano, o Instituto apresenta o Plano em uma assembleia com mais de 200 pessoas que novamente a rejeita. Diante do ocorrido, é criado o Movimento Campeche Qualidade de Vida. Em 1997 o Movimento organiza um seminário onde mais de 350 moradores discutiram o Plano Diretor proposto pelo governo<sup>6</sup>. Com base nas discussões e nas análises a sociedade novamente decidiu rejeitar o Plano dada “sua insustentabilidade hídrica, do solo, da história, da

---

<sup>6</sup> Esse seminário antecipou as formas participativas institucionais para a discussão do Plano Diretor que em 2001 seria ratificado pelo Estatuto da Cidade.

diversidade cultural e natural da região” (BURGOS, 2007: 140). Em 1999 o Plano voltou à Câmara e foi aprovado. Na sequência, o Movimento Campeche estabeleceu uma série de diálogos e negociações com vereadores e com a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Diante do fracasso das alianças o Movimento decidiu, em assembleia, elaborar autonomamente um Plano Diretor Comunitário. No entanto, alas internas ao próprio movimento opuseram-se à essa decisão argumentando que a elaboração do Plano era de competência do poder público, que inclusive disponibilizava divisas públicas para pagar técnicos especializados na feitura do Plano. Diante deste impasse a autonomia do movimento foi fortalecida e suas ações passam a serem feitas sob o discurso da “soberania do movimento”. Em novembro de 1999, finalmente, o Plano Diretor Comunitário, apresentado como alternativa ao Plano oficial é apresentado na Câmara, configurando uma das primeiras experiências de “participação cidadã autônoma” no país (BURGOS, 2007).

Dando continuidade ao impasse político, em 2001, a prefeita recém-eleita coloca novamente em discussão o Plano Diretor. Reconhecendo a existência de duas propostas, aquela elaborada pelo poder público e a elaborada pela comunidade, a Câmara chama uma audiência para a discussão dos Planos. Sem conseguir viabilizar a aprovação do Plano oficial, a Câmara decide então elaborar um terceiro Plano, que tinha a intenção de mesclar pontos das duas propostas. O resultado foi uma redação que mantinha quase a totalidade do Plano oficial e alguns pontos do Plano Comunitário. O Movimento rejeita essa proposta e recobra a exigência de um processo democrático de discussão. Nesse momento, o grupo ganha a força legal do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001. Em 2003 o novo governo coloca novamente o Plano Diretor em discussão só que o faz sem a publicidade prevista e exigida pelo Estatuto. Valendo-se deste argumento legal, o Movimento consegue interpor uma ação liminar na justiça e suspender a votação até a realização das audiências públicas. Essa decisão estagnou a votação até o fim do mandato do prefeito da época. Em 2005, após a suspensão da liminar o Plano é colocado novamente em debate, mas agora com o respaldo das discussões levantadas pela Conferência Nacional das Cidades, prevista pelo Ministério das Cidades. Diante do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para a elaboração ou revisão do Plano Diretor, em 2006 o prefeito de Florianópolis inicia a elaboração do Plano Diretor Participativo, que integra nas suas discussões diversos setores da sociedade.

Ainda que de forma bastante resumida, pudemos ver que o processo de negociação entre a sociedade civil organizada<sup>7</sup> e o Estado foi marcado por distintas fases. Ao longo desse

---

<sup>7</sup> Aqui o autor se refere ao Movimento Campeche Qualidade de Vida, que reunia moradores do bairro Campeche me Florianópolis-SC.

período a sociedade civil mobilizou uma série de alianças<sup>8</sup> com o Estado. Paralelamente os grupos também reivindicaram pautas mais autônomas e chegavam mesmo a negar as ações empreendidas pelo poder público. Quando o Estatuto da Cidade é criado as associações do Campeche passam então a ter a seu favor um conjunto de disposições legais e institucionais que subsidiam suas ações perante o Estado.

No transcurso das negociações das associações do Campeche com o poder público é possível também reter que em contextos mais complexos as organizações internas aos movimentos são constantemente realinhadas e a relação com a base fica cada vez mais difícil de ser mantida. Isso aconteceu quando uma parte dos moradores se opôs à decisão de criar uma versão do Plano de maneira autônoma e apresentá-la como alternativa ao executivo e legislativo municipal. Nesse momento o próprio movimento teve que fazer escolhas contrabalanceando o posicionamento de parte da sua base com as possibilidades que eles tinham de avançarem nas negociações sem que, no entanto, todos saíssem plenamente satisfeitos. Isso mostrou que

“A partir de um certo nível de complexidade o movimento se encontra em uma encruzilhada: ou se mantém o movimento no nível da complexidade que o militante social comum pode acompanhar sem perda de autonomia ou se avança para níveis mais complexos nos quais é inevitável a formação de uma certa elite de direção capaz de elaborar e encabeçar a execução das tarefas correspondentes ao novo nível dos desafios” (BURGOS, 2007: 160).

Esse dilema organizacional reflete uma mudança na forma pela qual a relação entre estado e sociedade civil passou a ser abordada. Nos primeiros trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, como mostramos, as ações dos movimentos e organizações sociais eram lidas dentro do marco de um enfrentamento com o poder público, por entendê-lo como lócus da autoridade e de interesses particularistas. Abandonada essa interpretação, diversos autores passaram a conceber a sociedade civil como uma esfera social plural. Isso implicou no reconhecimento de que as instituições e organizações que compõem a Sociedade Civil articulam um conjunto de ações e estratégias amplamente heterogêneas quanto às ações dos atores estatais. Reconheceu-se também que elas podem assumir comportamentos inerentes à

---

<sup>8</sup> Neste trabalho Raul Burgos traz ao debate o tema das relações entre o poder público e a sociedade civil, dando a entender que aquela leitura dicotômica entre ambas as esferas, levada a cabo por Leonardo Avritzer durante a década de noventa, é insuficiente para entendermos a complexidade dessas relações. Ele nos mostra que as opções de ação eleitas pelos movimentos sociais oscilam entre a luta pela autonomia e a aproximação, por meio de alianças, com setores do Estado. Ao fazer essa leitura o autor se aproxima mais da complexidade que a análise dessa relação necessita. No entanto, falar em relações da sociedade civil com estado requer também que problematizemos a linha tênue que separa as “alianças” da “cooptação”. E ainda que este não seja o lugar em que se propõe essa discussão, é importante fazermos o destaque para que nos atentemos ao problema.

própria esfera política deixando de exercer aquilo que a literatura habermasiana dos anos noventa acreditou ser o seu papel constitutivo: o de intermediação e tematização pública dos problemas e a canalização das energias inovadoras esparsos na sociedade (LAVALLE, 2003).

O tema da representação também entrou no debate e foi amplamente examinado por autores que buscaram mostrar de que maneira a representação pode se relacionar com a participação. Analisando o processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (RS), Cláudia Feres Farias (2007) mostrou que a representação política não anula a participação, pelo contrário, ela a complementa<sup>9</sup>.

Durante os anos de 1999 a 2002, o estado do Rio Grande do Sul passou a ter seu orçamento discutido com a população através do Orçamento Participativo Estadual. Essa inovação foi, em larga medida, motivada pela experiência municipal do OP que teve início na cidade de Porto Alegre. No entanto, cabia a administração estadual operacionalizar esse projeto de forma a torná-lo viável, já que a “estadualização” do OP ampliaria o território de abrangência e aumentaria significativamente o contingente participativo.

Neste trabalho a autora mostra que a estadualização do OP forçou o governo a buscar soluções institucionais como, por exemplo, a descentralização que previa, entre outras medidas, a inclusão da representação junto ao desenho para que cada região do estado pudesse intervir na definição do destino do orçamento público estadual.

Na leitura da autora, a experiência do Rio Grande do Sul, ao conjugar participação e representação, ultrapassou a tese da teoria realista, para a qual o aumento da complexidade social justificava a transformação da democracia em método de seleção de elites. Para a vertente deliberativa, onde está inserida Claudia F. Farias, essa complexidade abre espaço para novos formatos de práticas de participação social. Assim,

“Enquanto para o primeiro (modelo realista), a complexificação social gera um inevitável empobrecimento da prática democrática, posto que circunscrita tão somente às eleições e ao voto, no modelo deliberativo, o que ainda está em jogo é a busca dos melhores formatos para superar o déficit participativo que a representação provoca nas sociedades complexas, ou seja, a busca por desenhos –institucionais ou não –que visem ampliar o potencial contido na promessa da soberania popular, mesmo que carreguem consigo certos dilemas à sua ampla operacionalização” (FARIAS, 2007: 372).

Mesmo reconhecendo-se que a complexidade traz limites à realização de debates mais substantivos, o tema da representação entra na literatura sobre participação e amplia o escopo das análises habermasianas e deliberativas gestadas nos anos noventa. A inclusão do tema da representação não se dá de forma homogênea. Para Marquetti (2003) a participação reduz as

---

<sup>9</sup> Esta análise, aliás, já estava presente nos textos de Carlos Estevam Martins escritos no final dos anos oitenta.

competências da representação. Na caracterização do autor o OP é entendido como um mecanismo que não altera as funções dos três poderes no que concerne ao ciclo orçamentário. Dentro do processo que consiste em preparação, adoção execução e monitoramento o OP se insere como um elemento complexificador, sobretudo no que concerne a fase da preparação do orçamento. Findado esse período, a peça orçamentária elaborada junto aos conselheiros é submetida à Câmara dos Vereadores e se aprovada, torna-se lei. Após a aprovação do orçamento qualquer proposta de alteração encaminhada pelos vereadores encontra muito mais resistência. Diante das dificuldades que a Câmara enfrenta para propor alterações à peça orçamentária, o autor conclui que “OP reduziu o papel da Câmara de Vereadores” (MARQUETTI, 2003: 84), logo, a função da representação.

Somam-se aos trabalhos críticos que repensaram o lugar da representação no interior dos processos participativos, aqueles que trazem ao debate uma reflexão acerca de componentes da política tradicional que se mantém presentes nos espaços de participação. Esse é o caso, por exemplo, do trabalho levado a cabo por Perissinotto e Fuks (2007) que revelam a replicação de práticas da política tradicional em situações que parte da literatura dos anos noventa acreditava encontrar a antítese das ações empreendidas pelo Estado. Eles analisaram três Conselhos Gestores de Curitiba: o Conselho de Saúde, de Assistência Social e da Criança e do Adolescente<sup>10</sup>. O resultado desse trabalho aponta para três problemas: a desigualdade na distribuição de poderes entre os membros dos Conselhos, a ausência de debates públicos e o protagonismo dos gestores na condução das decisões.

Diferentemente do que se buscou acentuar nos primeiros trabalhos acerca dos espaços de participação, os autores, ao caracterizar o funcionamento interno dos Conselhos Municipais, trouxeram à luz não só as dinâmicas de poder que permeiam esses espaços, como também as desigualdades de recurso e de influência entre os diferentes segmentos que o compõem e a ausência de debates públicos que prevê a teoria normativa.

Embora a prerrogativa dos Conselhos de Políticas seja garantir a introdução de parcela da sociedade no processo decisório, a maneira pela qual eles são compostos traz um problema de assimetria na participação. Nos casos do Conselho de Saúde e de Assistência Social de Curitiba os membros se dividem entre quatro segmentos: os gestores (representantes do governo), os trabalhadores, os prestadores de serviço e os usuários. No entanto, os pesos de cada segmento são diferentes em decorrência, neste caso, do ambiente político no qual eles

---

<sup>10</sup> A presença desses três conselhos é obrigatória para o repasse de verbas do governo federal referente à política pública à qual eles se ligam. Por esse motivo eles são os mais recorrentes nos municípios brasileiros. Em 2001 98% das cidades brasileiras tinham Conselhos de Saúde, 93% de Assistência Social e em 2009 o Conselho da Criança e Adolescente passou de 77% para 91%.

foram gestados. Tanto movimentos populares quanto as instituições ligadas ao campo da esquerda participaram ativamente durante o processo de consolidação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Esse ativismo provocou reações do governo local, comandado pelo PDT, que aliou-se aos usuários e prestadores de serviços com a intenção de bloquear a participação dos trabalhadores ligados à esquerda. Na primeira gestão do CMAS os segmentos tinham representação paritária. No entanto, a pressão política dos movimentos de esquerda levou o governo a uma reforma do regimento que reduziu a participação dos trabalhadores de três para um representante e aumentou de três para quatro os representantes dos usuários e dos prestadores de serviço. Tal feito teve reflexos diretos tanto na distribuição do poder decisório, abertamente desigual, quanto na maneira pela qual as decisões eram conduzidas. Isso se tornou evidente quando os autores constataram que a presença do setor governamental era quase absoluta no que diz respeito à condução da deliberação dentro do Conselho. Assim, embora houvesse deliberações, elas não eram precedidas de debates ou contestação, o que sugere, na leitura dos autores, que o Conselho passou a ser “uma instância estritamente decisória e não uma arena pública de discussão em torno do que deve ser uma política pública de assistência social” (PERISSINOTO; FUKS, 2007: 53)

A exceção fica com o Conselho Municipal de Saúde (CMS) que é marcado por amplos debates e polarizado por dois segmentos: os gestores e os usuários. Perissinotto e Fuks (2007) verificaram que a agenda do CMS era marcada por temas substantivos como as discussões em torno da organização da Conferência Municipal da Saúde e as que se ocupavam de temas sobre participação, controle social e políticas públicas. No entanto, embora o CMS fosse forte em debates, ele era fraco no encaminhamento de deliberações.

Outra característica dos segmentos que participam dos processos participativos diz respeito à desigual distribuição de recursos materiais, institucionais e intelectuais. Em linhas gerais, eles sustentaram que “os gestores parecem dominar nos recursos de renda e escolaridade; os usuários, nos recursos de ativismo político e os prestadores nos recursos de competência subjetiva e de interesse por política”. (PERISSINOTO; FUKS, 2007: 73). Além de geralmente possuírem maior renda e escolaridade, os gestores detêm os dois recursos mais importantes: os recursos organizacionais, pois eles têm acesso aos dados da máquina pública e o recurso do tempo, já que a sua participação nos foros compõe parte das atribuições do seu cargo.

Embora haja nesta literatura certo consenso de que os mecanismos de participação podem representar importantes ferramentas para a construção e o aprimoramento da democracia, essas constatações apontam para certos riscos e desafios que devem ser



ponderados no momento da análise, dentre eles a relação entre participação e representação, bem como as assimetrias de poder entre os grupos participantes.

Angela Vieira Neves (2007) realizou uma pesquisa sobre o OP de Barra Mansa- RJ que foi lançado em 1997. Com base nos resultados obtidos, a autora nos alerta para o cuidado que devemos ter ao estudar a política e a participação popular na gestão pública. Seu prognóstico no caso do município carioca foi que os espaços participativos tornaram-se locais de replicação de práticas como o clientelismo e personalismo.

Em 1996, quando o PT foi eleito em Barra Mansa, a proposta da nova administração era consolidar uma política mais transparente e mais participativa. O objetivo era acabar com a forte tradição local de clientelismo político e com a cultura conservadora dominada pelas elites locais, compostas por famílias e por partidos que mandavam na cidade há mais de 45 anos. Buscava-se assim fomentar a gestão participativa dando atenção para a implantação do OP, que seria a marca distintiva daquele governo.

Essa aposta nas potencialidades democráticas do OP estava presente não só nos discursos políticos das administrações petistas, como também em parte da literatura que se projetou a entender esse novo mecanismo de participação<sup>11</sup> (MARQUETTI, 2002; NAVARRO, 1998; SANTOS, 1998). Nesse sentido, eram ressaltados os ganhos que a experiência orçamentária poderia trazer para a recente democracia e, sobretudo, para os locais marcados pelo conservadorismo.

“[...] como o OP possui uma face clara de projeto, é indispensável valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem emergir novos aprendizados políticos e envolvimentos em redes de movimentos sociais que permitam ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de uma potencial partilha de poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierarquia cultural política brasileira” (RIBEIRO & GRAZIA, *apud* NEVES 2007: 49).

No entanto, ainda que o discurso político falasse em nome da democratização e da partilha de poder com a sociedade, as disputas políticas locais de Barra Mansa impediram que o projeto fosse encaminhado. Após apresentar o projeto do OP para a Câmara, o executivo começou a receber pressões da oposição. Assim, aquele discurso participativo e democrático foi substituído por um discurso com tom mais negociador e pragmático. Desse impasse surgiu

---

<sup>11</sup> O Orçamento Participativo foi implantado na cidade de Porto Alegre- RS em 1989 durante a administração de Olívio Dutra (PT).

o “Projeto Mutirão Democrático”, cujo foco era resistir às ameaças dos vereadores frente ao OP e conseguir apoio majoritário na Câmara para consolidar a governabilidade do PT no executivo. O seu funcionamento dependia essencialmente da vereança local e dos presidentes das Associações de Moradores. Essas figuras eram responsáveis por levar as demandas e as prioridades de cada região para serem negociadas com o executivo. Assim, aqueles representantes locais que tivessem maiores influências políticas tinham mais chances de executar a obra e logo, mais prestígio no bairro. Tal feito reforçava o vínculo do vereador com a comunidade, bem como ajudava na sua reeleição.

Desta feita, a autora conclui que

“essa ação – que a princípio se mostra participativa e democrática – deve ser questionada, pois em lugar de democratizar a política e descentralizá-la com a participação popular, recoloca-a no padrão assistencialista já conhecido, reforçando o vínculo pessoal entre vereador e a região que o elege, da mesma forma que repõe a política fisiológica e clientelista entre o presidente do bairro e sua região. Na prática, com essa implementação, verificou-se um processo de despolitização da participação popular e democrática que havia sido iniciada com o OP” (NEVES, 2007: 409).

Conclusões dessa ordem, que mostravam uma variação no caráter democrático dos espaços participativos levaram Adalmir Marquetti (2007) a propor uma tipologia das experiências de OP nas grandes cidades brasileiras.

Analisando comparativamente as cidades com mais de 100 mil habitantes, o autor constatou que o número de cidades que havia adotado o OP passou de 29 entre 1997 e 2000 para 69 entre 2001 a 2004. Isso significava um aumento expressivo do número de cidadãos que tinham à sua disposição um mecanismo participativo que lhes permitia incidir sobre o orçamento da cidade. Seu objetivo era analisar o impacto que a presença do OP provocava na democratização da política local. Assim, para entender tal fenômeno o autor adotou três dimensões de análise: a dimensão das preferências, da tomada de decisões e do controle sobre o processo decisório. Todas elas, inter-relacionadas, seriam responsáveis por determinar a maior ou menor participação da sociedade civil nas decisões do orçamento da cidade. Dentro de cada dimensão, o autor elencou uma série de variáveis como: “Quais áreas podem ser debatidas”, “Qual porcentagem de investimentos são debatidos”, “Qual o papel que o OP exerce na definição da receita”, “se há representantes dos cidadãos eleitos para elaborar o orçamento”, “se existem regras para escolha dos participantes”, e assim por diante.

Partindo dessas variáveis o autor identificou cinco tipos de OP, organizados de acordo com o grau de influência que a Sociedade Civil é capaz de exercer sobre o processo orçamentário. Na sua escala o OP de “consulta pública” é o que apresenta o mais reduzido

grau de influência. Seguindo na escala, o próximo é o OP “comunitário”, onde a participação não é aberta para todos os cidadãos. O terceiro tipo é o OP de “baixa intensidade”, no qual os cidadãos participam de assembleias regionais, mas deliberam menos de 20% do total de investimentos. O quarto tipo é o OP de “média intensidade” onde os cidadãos deliberam sobre uma porcentagem maior de investimentos, de 20% a 80%. Por fim, o último tipo na escala do autor é o OP de “alta intensidade” que conta com um elevado grau de influência da Sociedade Civil no processo orçamentário, já que cabe aos cidadãos debaterem e deliberarem sobre mais de 80% do total de investimentos.

Essa tentativa de classificar e organizar o OP indica um posicionamento crítico do autor frente a seus trabalhos iniciais (MARQUETTI, 2002; 2003) que, de modo geral, apostavam no potencial redistributivo do Orçamento Participativo e nas suas capacidades de otimizar a administração dos recursos municipais. Partindo da experiência de Porto Alegre, o autor analisou as cidades gaúchas de forma a avaliar o efeito redistributivo do OP e conclui que a adoção deste instrumento incorreu na expansão da oferta de bens e serviços públicos para as regiões pobres das cidades. Para além da redistribuição de renda, o OP teria um efeito, segundo Marquetti, sobre o nível de democratização do próprio estado. Na medida em que o estado “institucionaliza no poder segmentos pobres e organizados da população” ele “tende a propiciar a inclusão destes setores sociais no processo de desenvolvimento”. (MARQUETTI, 2002: 19)

Em 2007 os novos elementos analíticos introduzidos por ele permitem refinar o entendimento sobre esses espaços e mostrar que os resultados gerados pela participação dependem de variáveis que estão diretamente relacionadas, por exemplo, com a organização da sociedade civil e com o modelo da administração local. Isso significa que a admissão de qualquer dispositivo de participação não garante, *ipso facto*, um incremento democrático na política local.

Além das questões organizacionais, o autor pontua que os OPs se distinguem em pelo menos mais três variáveis: 1) vontade política do poder executivo; 2) capacidade financeira das prefeituras e 3) organização da população local. Essas mesmas variáveis são retomadas por Allegretti e Herzberg (2004), quando ambos os autores analisam as experiências participativas europeias. Mas além de levarem em consideração a vontade política, o número de associações e suas capacidades organizativas, a coerência e o refinamento do desenho do processo e a capacidade administrativa e financeira das autoridades para realizar essas experiências, os autores apontam para outro elemento importante. Analisando alguns casos europeus eles perceberam que o motivo pela qual o OP se torna necessário varia de contexto

para contexto. Assim, enquanto na América Latina o OP é *necessário* para produzir políticas públicas mais eficazes e eficientes, na Europa ele é *necessário* para melhorar o processo democrático e a eficiência da máquina pública.

“The European experiences highlight a possible fifth key element for guaranteeing the success of participatory routes: the existence of a strong need at the basis of the experiments. In Latin America, the needs that cement the will to experiment are often social in nature: the need to rebalance economic gaps by constructing fairer procedures for the redistribution of land resources, for example. In Europe, the needs that have given a boost to the activation of Participatory Budgets tend to be political (especially in European Latin countries), or are to do with modernization and the improvement of the efficiency of the public apparatus (especially in the North Eastern area) (ALEGRETTI; HERZBERG, 2004: 17).

Guardadas as diferenças no tratamento das variáveis de análise, todos os casos aqui apresentados mostraram-se críticos às abordagens “celebratórias” que marcaram os primeiros trabalhos sobre participação elaborados após as novidades institucionais inseridas pela Constituição de 1988 e após a pioneira experiência do OP em Porto Alegre (MARQUETTI, 2002, 2003; NAVARRO, 1998; AVRITZER, 1997; COSTA, 1995).

Como vimos na primeira seção, os estudos sobre participação ambientados no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, que tinham por base a teoria habermasiana, foram marcados por amplas tentativas de defender os novos espaços de participação. Naquele contexto autores como Leonardo Avritzer e Sérgio Costa apostavam nos caminhos institucionais como forma de empoderamento e de fortalecimento da sociedade, esta entendida enquanto esfera autônoma de poder. Havia nesta literatura uma tentativa de defender esses espaços acreditando que eles seriam o instrumento para se alcançar determinados objetivos político-normativos. (ROMÃO; MARTELLI: 2013; SILVA: 2011). Além de marcar um campo teórico, os primeiros trabalhos contribuíram muito no sentido de entender a natureza desses espaços.

O conjunto de trabalhos elaborados a partir de meados dos anos 2000, com destaque para o livro organizado por Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (2007), marcou um novo patamar de discussões. Sem descartar a perspectiva normativa, os trabalhos localizados nesse espectro trouxeram novos elementos para discussão. Eles contribuíram para a elaboração de abordagens mais críticas e trouxeram para o debate a questão da qualidade das experiências participativas que estavam ocorrendo dentro e fora do Brasil. Assim, ao lado dessa empreitada investigativa sobre as dinâmicas e contexto da participação, se colocou também a busca por

um aprofundamento e refinamento teórico no intuito de observar até que ponto a participação institucional teria sido útil para elevar o patamar da democracia brasileira.

Vimos até aqui as principais preocupações e o sucessivo desencadeamento dos argumentos que orientaram o debate sobre a temática da participação até a primeira década deste século. De maneira geral, para não perdermos a linha expositiva, os trabalhos conduzidos nos primeiros anos após a Constituição de 1988 estavam orientados, sobretudo, pela preocupação em descrever os novos dispositivos institucionais de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas (AVRITZER, 1997; NAVARRO, 1998; MARQUETTI, 2002; GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). Esses novos canais institucionais de abertura participativa ganharam a atenção de diversos pesquisadores justamente por seu potencial democratizante. Acreditava-se então, que a multiplicação dos espaços de participação seria diretamente responsável por ampliar o aprendizado político e consequentemente, responsável por aprofundar a democracia. E que a institucionalização das práticas associativas seria uma maneira de conferir status público às ações dos participantes, fossem eles estatais ou sociais (AVRITZER, 1997).

Essa primeira geração de estudos se concentrou na defesa das instituições participativas, doravante IPs, como meio de disputa por um campo legítimo de pesquisa, “demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente” (SILVA, 2011: 233). Nesse primeiro momento, a participação era tratada em termos de “ter” ou “não ter”, e por isso a atenção das pesquisas estava voltada para a explicitação e contabilização da multiplicação dessas experiências pelo país (CAMBRAIA e VAZ, 2011).

Vimos também que, embora o trabalho de Carlos Estevam não tivesse por objeto as IPs propriamente ditas, ele elevou o nível do debate pontuando problemáticas que a literatura centrada nesse tema só viria a abordar quase vinte anos depois. Na contramão do que se viu nos anos noventa, o autor destacava a importância de se considerar a participação como elemento complementar às instituições políticas institucionais. Nessa linha, as análises acerca das inovações participativas não poderiam nunca descartar o elemento primordial da representação.

Na segunda geração os estudos estiveram concentrados em mostrar os descompasso entre a descrição e categorização que a primeira geração de pesquisas fez sobre as IPs com aquilo que se observava na prática. No final dos anos noventa a preocupação volta-se então para a organização e dinâmica interna das IPs explorando as dificuldades de implementação e funcionamento das políticas participativas.

O principal foco de contestação estava agora voltado para as apostas, quase apologéticas, nas virtuosidades da participação direta. Nesse sentido, segundo Cambraia N. Vaz (2011), diversos trabalhos teriam abandonado os pressupostos da teoria participacionista e aderido a corrente deliberativa. Nela, trabalha-se com a possibilidade de que alguns indivíduos representem outros em matérias específicas, mas que, no entanto, existem espaços alternativos para que ocorra o contato ‘face a face’, sendo este o lugar onde diferentes perspectivas sejam validadas através da persuasão, diálogo e escrutínio público por meio de argumentos diferenciados. (Cambraia N. Vaz, 2011: 94-95)

Para Lavallo (2003), essa literatura de base habermasiana em destaque nos anos noventa, ainda que tenha trazido avanços no conhecimento da temática, pautou-se por um excesso de normativismo. Ao sustentar um modelo ideal de Sociedade Civil, ela acabou por rejeitar um amplo universo de práticas. A crítica de Lavallo refere-se, sobretudo, ao conceito de Sociedade Civil de Cohen e Arato (1994) adotado por Leonardo Avritzer (AVRITZER, 1996; 1997).

Segundo esse modelo, a Sociedade Civil seria não só a contraposição do Estado, como também, a esfera portadora e transmissora do interesse geral. Segundo Lavallo, o equívoco maior, que causou inclusive o empobrecimento analítico dessa literatura, foi que ela hiper simplificou tanto a constituição, quanto as formas de ação da Sociedade Civil e inflacionou suas potencialidades democratizantes. Segundo a lógica dessa perspectiva, a Sociedade Civil seria a contraposição do Estado. Cada uma dessas esferas seriam portadores tanto de dinâmicas quanto de objetivos diferentes. De um lado estaria a sociedade política, reduto dos interesses particularistas oriundos da economia ou da própria política, e de outro, o mundo societário, espaço onde reinariam as associações autônomas que defendem os “interesses gerais”.

Assim, à essa esfera avessa ao mundo institucional e organizacional da política, foram atribuídos pressupostos constitutivos para justificar sua diferenciação. A nova Sociedade Civil lidaria não com interesses particularistas, mas com consensos. Esses consensos seriam legítimos porque estariam ancorados no “mundo da vida” e não almejariam propósitos particularistas. Além disso, a formulação desses consensos obedeceria unicamente aos ditames da “ação comunicativa”, ficando blindados às manipulações e dissimulações, que são próprias do mundo da política. Assim, enquanto o mundo da política ficaria preso nos seus limites institucionais de ação estratégica e particularista, a sociedade seria capaz de reivindicar os interesses gerais e potencialmente democratizantes.

Mantendo o argumento de Lavallo (1999; 2003) essa estilização da Sociedade Civil exclui não apenas os partidos políticos, grupos de interesses, sindicatos, organizações econômicas e instituições altamente hierarquizados – como as Igrejas-, mas também pode levar à expulsão da própria Sociedade Civil quando estas assumem comportamentos inerentes à esfera política e deixam de exercerem aquele que seria seu papel constitutivo, qual seja: a intermediação e tematização pública dos problemas e a canalização das energias inovadoras esparsas na sociedade.

Essa limitação normativa da literatura começou a mostrar dificuldades para interpretar, e no limite, explicar as práticas reais de associação. Dentro das restrições da teoria, não era possível explicar, por exemplo, a institucionalização permanente desses novos atores, já que a institucionalização significava a “desvirtuação do caráter cognitivo-moral” (LAVALLE, 2003) dos novos atores.

Com base nas críticas, os trabalhos dessa geração foram aos poucos sendo decantados e passaram a representar um avanço na literatura, na medida que, revelaram algumas dissensões entre a expectativa altamente democratizante depositada sobre esses novos espaços de participação institucionalizada e seu real funcionamento.

Para o propósito dessa dissertação, cabe ainda destacar que os trabalhos que se propuseram a interpretar o novo contexto participativo nos primeiros anos da década de noventa (CORTES, 1996; CARVALHO, 1997; MARQUETTI, 2002; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2002), voltaram-se majoritariamente para três tipos de IPs: Orçamento Participativo, Conselhos de Políticas Públicas e Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais. Isso se deu, em boa medida, pelo ineditismo de tais espaços e pelo caráter institucional que passaram a ter após a Constituição de 1988. O texto que segue expõe um balanço da recente literatura em torno da temática da participação, e os resultados postulados derivam, na sua grande maioria, das pesquisas feitas em torno desses três tipos de instituições participativas. Tal feito chama atenção para a escassez de trabalhos sobre as Audiências Públicas destinadas ao processo de aprovação dos Planos Diretores Municipais. Em parte essa ausência se justifica porque, embora diversas discussões tenham sido travadas no processo constituinte acerca da necessidade de mecanismos de abertura à participação da população no planejamento das cidades, foi só em 2001, mediante o Estatuto da Cidade, que esses espaços tornaram-se obrigatórios para a elaboração dos Planos Diretores. Assim, o nosso maior desafio será articular essa literatura, apoiada em determinados dispositivos participativos, com as especificidades institucionais das audiências públicas municipais para aprovação do Plano Diretor.

Tendo retomado, grosso modo, os diferentes trabalhos elaborados entre o final da década de oitenta e meados dos anos dois mil, passamos agora ao momento atual. Na próxima seção recuperaremos os trabalhos que vêm sendo produzidos recentemente e cuja preocupação maior reside no tema da efetividade das Instituições Participativas.

### **1.3- A qualidade da participação no centro do debate.**

Durante o ano de 2012, o IPEA, em parceria com o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu pesquisadores de diversos centros cujas trajetórias de interesses estivessem orientadas ao tema da participação. O substrato dessa reunião foi um livro organizado por Roberto Rocha C. Pires (2011) cujo conteúdo põe em evidência as discussões que vêm sendo travadas no Brasil acerca da efetividade das Instituições Participativas. Por se tratar de um compêndio de projeção nacional e agregar autores de destaque nesta temática, optou-se por utilizá-lo como referência na organização das principais questões que têm pautado o atual debate. Os artigos que compõem o livro estão divididos em três partes, referentes às diferentes dimensões pelas quais os problemas de análise da efetividade das IPs podem ser abordados. A primeira delas refere-se à dimensão da qualidade do processo participativo, onde se atenta para as variáveis que tornam a participação mais ou menos efetiva; a segunda trata das estratégias metodológicas que podem ser usadas para que o pesquisador consiga estabelecer as relações entre o processo participativo e seus resultados e na terceira, aborda-se a dimensão dos objetivos e resultados que cada IP pode gerar.

Por se tratar de um campo de pesquisa bastante recente, ainda não há muitos consensos na literatura. No entanto, é possível fazer algumas inferências de maneira a organizar o debate. Os diferentes trabalhos parecem reconhecer a multiplicidade de objetivos e resultados que uma IP pode proporcionar. Eles vão desde a fiscalização da gestão pública à formação política e cívica dos cidadãos, à alocação distributiva de recursos e ao bem-estar social. A qualidade do processo participativo é determinada pela conjugação de quatro variáveis: desenho institucional, organização da Sociedade Civil, características da Sociedade Política e processo deliberativo.

Embora a metodologia para aferir os nexos causais entre participação dos cidadãos e os resultados gerados pela IP seja bastante difusa, os trabalhos atuais, mesmo apresentando algumas divergências, refletem uma mudança substancial à forma de tratamento das IPs. Se



antes os estudos estavam pautados por proposições de fundo categórico, agora eles se orientam por proposições de caráter qualificados, traduzidas nos termos da efetividade da participação nas diferentes instituições que ela opera (CAMBRAIA e VAZ, 2011). A agenda recente de pesquisa deixou de lado o entusiasmo da novidade e a preocupação com a descrição das diferentes IPs e passou a se preocupar com a qualidade das ações empreendidas pelos diversos atores sociais no interior dos espaços participativos. Essa preocupação, em larga medida, está diretamente vinculada à ideia de que a percepção da eficácia dessas instituições, enquanto veículos que podem engendrar mudanças significativas, é determinante para que os atores continuem a participar, pois “se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudanças, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas” (WAMPLER, 2011: 43).

O termo “instituições participativas”, que de maneira abreviada foi chamado de IP, passou a ser cunhado recentemente. Um dos primeiros autores a usá-lo foi Leonardo Avritzer para quem IP refere-se a “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas”. São instrumentos por meio dos quais “os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política” (AVRITZER, 2008: 45). Esta definição foi elaborada com o intuito de diferenciá-la do conceito de instituições políticas operado pela teoria democrática da segunda metade do século XX. Sem aprofundar no tema, que pela complexidade exigiria um estudo a parte, a crítica central de Avritzer está relacionada à abrangência do conceito de instituições políticas. Um dos principais limites desta teoria, segundo ele, reside no fato dela ter considerado no seu conjunto de regras e normas apenas aquelas constituídas legal e formalmente. Essa forma de tratar as instituições trouxe limites para se pensar os novos mecanismos de participação no Brasil, já que muitos deles não estão formalmente instituídos e, no entanto, pautam uma série de comportamentos e expectativas dos atores sociais. Além do que, o conceito de instituição política, via de regra, refere-se apenas às “instituições resultantes do processo de autorização da representação” (AVRITZER, 2008).

Embora a definição de Avritzer concorra entre as mais utilizadas, dado inclusive o ineditismo do termo, ela não é a única. Para Pires e Vaz (2010) IP é um “conceito abrangente que permite concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio dos quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas” (PIRES; VAZ: 15 *apud* BORBA, 2011: 67). Essa definição amplia as funções das IP para além do “processo de tomada de decisão política”. Ela prevê um

empoderamento dos cidadãos não só para as decisões, mas também para a fiscalização e monitoramento das ações do governo.

Ambas as definições, ainda que possuam nuances divergentes, comungam da ideia de que IPs é um conceito que organiza um conjunto diverso de práticas e que, portanto, também pode produzir distintos resultados. No entanto, um dos déficits dessa literatura foi justamente não ter se aprofundado na compreensão e na definição de como e quais resultados essas instituições produzem (BORBA, 2011).

A preocupação com a efetividade da participação entrou no debate brasileiro através de uma literatura centrada na ideia de “momentos deliberativos” (GOODIN, 2003; 2008), segundo a qual a participação não pode ser lida como algo unitário, mas sim como uma instância composta de diferentes momentos de deliberação. A ideia por trás desse conceito é que os arranjos institucionais criados para colocar em diálogo Estado e Sociedade possuem naturezas deliberativas distintas que são determinadas, como veremos, pelo modo como se articulam “o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam” (ALMEIDA, CUNHA, 2011: 109).

A hipótese aglutinadora dessa nova geração de trabalhos está no reconhecimento de que a participação é, por sua natureza, produtora de múltiplos efeitos e que estes, portanto, podem ser aferidos. Parte-se do pressuposto de que as IPs possuem, além da capacidade de educar cívica e politicamente os cidadãos, o poder de produzir insumos capazes de alterar o conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado no provimento de direitos. Nesses termos, a participação pode desempenhar duas funções: a “função de fiscalização” que visa aumentar a efetividade do funcionalismo público e a “função propositiva” que dá aos cidadãos a possibilidade de interferência na formulação de políticas (WAMPLER, 2011).

Como exemplo desse tipo de abordagem, podemos citar o trabalho de Pires (2011) que analisa a alocação de recursos públicos a partir de instâncias participativas, mais especificamente, do Orçamento Participativo. Sua hipótese inicial é que a abertura de canais participativos podem incidir numa melhor distribuição de recursos na gestão de políticas públicas específicas e diminuir práticas de favoritismo.

“Se marcada por influências clientelistas e patrimonialistas, a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes. Se marcada pela transparência, pela participação e pelo controle público, ela pode introduzir novas formas de distribuição de bens públicos potencialmente redutoras de desigualdades e de exclusão territorial” (PIRES, 2011: 265 e 266).

Marquetti (2003), nessa mesma linha, analisando o caso do OP em Porto Alegre sustenta que esse é um instrumento de participação com capacidade de canalizar os investimentos públicos para regiões com alto índice de pobreza e que, portanto, ele incide diretamente nas condições de vida dos segmentos mais pauperizados. Ou seja, tanto em um, quanto em outro, está embutida a ideia de que a efetividade da participação se vincula diretamente à qualidade das políticas públicas, encerrando aquilo que Romão (2013) chamou de “efetividade instrumental”. Esta refere-se à tendência de “justificar a importância das IPs não mais por seu valor de ampliação da democracia, mas pela sua capacidade de tornar mais eficazes as políticas públicas” (ROMÃO, 2013: 1).

Além dessa forma de abordagem, é possível também olhar para as IPs entendendo-as como importantes fontes de acesso ao poder. Essa perspectiva política analisa as IPs como um elemento de composição das disputas políticas e não mais somente como mecanismo de interferência em políticas públicas. Em casos assim, a efetividade mantém relação com a capacidade que a IP possui em fortalecer ou enfraquecer os governos e suas respectivas agendas (ROMÃO, 2013:2).

Olhando para as políticas públicas ou para as inter-relações políticas, ambas as abordagens resultam da dificuldade que os diversos autores encontraram em delimitar com clareza e precisão a finalidade das diferentes IPs. Certo é que as experiências participativas se disseminam no país, mas o que devemos esperar delas?

Por serem muitos e variados, estes efeitos devem ser tratados de forma cautelosa para que o resultado não incorra naquilo que Lavallo (2011a) chamou de “*gestalt* do pensamento normativo espontâneo”. Nesta expressão o autor faz referência a uma tendência na literatura em considerar que os efeitos da participação estariam relacionados num ciclo virtuoso.

“Tudo se passa como se fosse pertinente esperar que, uma vez introduzida a participação, os efeitos de alcance variável se correlacione sempre em soma positiva, alinhando virtuosidade, formação do cidadão, autopercepção da sua capacidade de agir, desenvolvimento de uma identidade política, senso de pertencimento à sociedade, legitimação de instituições políticas, efeitos distributivos racionalização das políticas, capital social, fortalecimento da sociedade civil e bom governo” (LAVALLE, 2011a: 39).

Temos também que a multiplicidade dos efeitos que podem ser gerados por uma IP leva a situações onde há conflitos de escolha, incorrendo naquilo que a economia chamou de *trade-off*. Ele define uma medida estratégica em que se opta por determinada ação mesmo reconhecendo os resultados não desejáveis que ela possa acarretar. Isto quer dizer que toda Instituição Participativa gera ganhos e perdas e que ambos precisam ser considerados dentro dos estudos sobre a efetividade das IPs (LAVALLE, A.; VERA, E., 2011).

Além das dimensões já apontadas, os efeitos das IPs também podem influenciar no processo de deliberação. Eles podem elevar o nível de discurso dos participantes e na estruturação da representação ou ainda alterar os padrões de representatividade por meio das oportunidades que oferecem para criar elos entre cidadãos comuns, funcionários públicos, líderes comunitários, sindicalistas e autoridades do Estado (WAMPLER, 2011).

Afora essas múltiplas esferas sobre as quais pode incidir a participação, os “tipos de benefícios” gerados pelas tomadas de decisões em ambientes institucionais participativos também podem variar. Julian Borba (2011) ao comparar os tipos de decisões políticas geradas no Orçamento Participativo (OP) e nos Conselhos de Políticas encontrou uma distinção entre ambos no que diz respeito aos tipos de benefícios. O OP é responsável por gerar “benefícios seletivos”, dada sua configuração institucional que coloca determinado orçamento para ser disputado entre diferentes regiões de uma mesma cidade, sendo beneficiado apenas uma parcela da população. Já os Conselhos, pela mesma razão, produziriam “benefícios públicos”, isso porque o impacto das decisões tende a afetar todos aqueles que utilizam a política setorial vinculada ao Conselho.

Diferentemente desses autores que aferem os efeitos da participação pelos tipos de políticas públicas, os teóricos da vertente deliberativa, amplamente subsidiados pela teoria de Jürgen Habermas e Joshua Cohen, correlacionam a participação com sua capacidade de qualificar o debate público, de estimular formas de participação política e de promover a autodeterminação dos indivíduos participantes (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Esses exemplos nos permitem dimensionar o problema da falta de consenso acerca do que podemos ou devemos esperar de cada IP. Entre os atores, apenas se reconhece a multidimensionalidade tanto dos objetivos quanto dos resultados gerados por elas. Esse diagnóstico, claramente, se opõe àqueles elaborados por parte das produções das duas gerações de estudos anteriores, cuja orientação analítica passava ao largo das buscas por relações causais entre a participação e seus efeitos, sejam eles imediatos ou distantes. A diferença nas abordagens pode ser em boa parte explicada pela forma através da qual a literatura problematizou a relação entre Estado e Sociedade Civil.

Boa parte dos trabalhos que se dispuseram a entender e explicar os novos mecanismos de participação inaugurados no Brasil após a Constituição de 1988 trataram tanto o Estado quanto a Sociedade Civil como blocos homogêneos. A participação institucional era entendida como um instrumento de democratização do Estado porque permitia que o poder fosse compartilhado com a Sociedade Civil, lida como esfera autônoma e democrática (AVRITZER, 1997, 2008). Baseado nesse diagnóstico os autores deixavam de reconhecer a

heterogeneidade interna do Estado e da Sociedade e os múltiplos complexos em que essas relações se engendram (TATAGIBA, 2011). Assim, ao trazer o tema da heterogeneidade de ambos os campos, a literatura teve que ampliar seus esforços analíticos para entender o que de fato decantava da participação política e o que poderíamos esperar dela.

Diante disto, Kunrath Silva (2011) chama atenção para o cuidado que devemos ter ao utilizar o termo “Instituições Participativas”. Se por um lado a definição conceitual estabelece limites de um campo de análise, por outro ela pode incorrer no risco de “homogeneizar um campo muito heterogêneo, bloqueando a capacidade de apreender a diversidade de suas configurações empíricas e, especialmente, de seu funcionamento e resultados” (SILVA, 2011:234).

Nessa difícil tarefa de avaliar a efetividade das IPs alguns autores têm proposto níveis distintos de análises, bem como de metodologias, e diversificadas dimensões que caracterizam a qualidade do processo participativo. Na tentativa de organizar a caracterização e o tratamento analítico das IPs, Souza (2011) diz ser necessário que a pesquisa seja fundamentada em três etapas: observação, análise e avaliação. Na etapa da observação o pesquisador deve se atentar para descrever, da forma mais detalhada possível, o objeto em questão. O passo seguinte deve ser o da análise, no qual se busca um mapeamento do objeto que identifique suas características gerais e aponte seus elementos constitutivos. Nessa fase o pesquisador deve eliminar qualquer inferência valorativa do objeto. A valoração, que o autor chamou de avaliação, só deve ser aplicada quando se tem em mãos o detalhamento daquilo que se deseja avaliar, justamente para que se tenha clareza dos âmbitos a serem avaliados. Nesse caso, “avaliar é estabelecer, com base em um modelo pré-definido de forma implícita ou explícita, o valor de um determinado fenômeno” (*Idem, ibidem*). Aqui o autor assume haver, em todas as avaliações, um modelo normativo pré-existente a partir do qual estabelecemos parâmetros de comparação, ou seja, a partir do qual contrastamos os dados da empiria com um modelo ideal.

A presença da dimensão normativa, como fonte de contraste com a empiria está presente em diversos trabalhos. Schettini e Almeida, no artigo “A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis” (2011), analisam o nível de efetividade das IPs baseando-se nos pressupostos da teoria da deliberação democrática, segundo a qual a legitimidade do processo político está centrada nos procedimentos de tomada de decisão. O ponto de partida das autoras é uma série de princípios fundamentais que dão corpo às correntes deliberativas: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não

tiranía; autonomia e *accountability*. Baseando-se nesses princípios, as autoras derivam variáveis de observação para que a partir delas seja possível medir a qualidade do processo deliberativo.

A primeira variável refere-se à disposição do governo em partilhar o poder decisório, que pode ser rastreada mediante a identificação de “quem institui a IP”. Conhecer quais são os atores participantes é extremamente importante para dimensionar o grau de pluralidade e de inclusão desses espaços. Para avaliar as desigualdades internas ao processo deve-se aferir as medidas adotadas pelo governo no tratamento deste efeito. Além disso, avaliar o tipo de interesse e a política que está em jogo torna claro não só a natureza dos bens em disputa no processo decisório, como também a forma em que estão estruturados nos conflitos. (SCHETTINI; ALMEIDA, 2011) Por fim, cumpre explorar qual é o tipo de resultado esperado, posto que na qualidade da deliberação está embutida a “necessidade de se chegar a decisões consensuais”.

Percebe-se, portanto, que ao lado da dificuldade de estabelecer quais são os efeitos e resultados de uma IP, a literatura também tem se dedicado a construir variáveis e indicadores empíricos correlatos aos princípios teóricos normativos, que variam de autor para autor.

Vera S. Coelho (2011) afirma que “o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores” (2011: 280). Ao analisar três tipos diferentes de IPs, Leonardo Avritzer diz que “[...] podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (2008: 46). Na mesma linha, Débora C. Rezende de Almeida e Eleonora Schettini Cunha ao proporem alguns princípios e variáveis relevantes para a análise da deliberação democrática, asseveram que o processo deliberativo é uma das dimensões de análise e que “pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que estas instituições operam” (2011: 110).

Numa tentativa de organizar os recentes trabalhos sobre a efetividade, Wagner M. Romão afirma que as diferentes análises se voltam à dois fatores relacionados: “o desenho institucional – o formato do processo deliberativo – que se vincula à variável vontade política; e ao que se entende por capacidade deliberativa da sociedade civil no nível local [...]” (2013: 5). Reiterando essa ideia, Kunrath Silva sustenta que “para uma efetiva avaliação das IPs torna-se necessário, de um lado, analisar como os diversos atores sociais (societais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições

[...]. De outro lado, é necessário também analisar qual a posição que as IPs ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação de políticas públicas” (2011: 235 e 236).

Trabalhos que chamam atenção para as dimensões da qualidade da participação se somam aos montes e seria possível transcrever diversos outros excertos que comprovem isso. No entanto, mesmo que os autores não pareçam unânimes nas variáveis de escolha, é possível identificar pelo menos quatro eixos que condicionam a qualidade do processo participativo. O primeiro deles refere-se ao “Processo Deliberativo”; o segundo ao “Desenho Institucional”; o terceiro, às “Características da Sociedade Civil” e o quarto às “Características da Sociedade Política”. Cada um desses eixos trabalha com diferentes tipos de variáveis e as correlacionam de acordo com a abordagem escolhida.

Os trabalhos que enfatizam o processo deliberativo, ou a “efetividade do momento deliberativo” entendem que a efetividade está diretamente relacionada ao procedimento de tomada de decisão, logo à “qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos que ocorrem nas IPs” (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011: 299). Parte-se do pressuposto de que a análise do processo deliberativo permite conhecer a forma pela qual a deliberação se dá. Para isso os trabalhos observam “quem participa do processo, quais são os temas debatidos, como ocorrem os debates e como são tomadas as decisões” (ALMEIDA; CUNHA, 2011). A preocupação desses trabalhos é com a qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos, pois entende-se que o bom funcionamento da deliberação pode produzir, além da formação do cidadão, políticas públicas mais eficientes, já que todos os participantes sobre os quais recairiam as decisões tomadas coletivamente estariam plenamente envolvidos nas decisões. Nesses termos, a ideia normativa subjacente é que “em sociedade plurais, em que há divergência de todo tipo, as decisões vinculantes devem ser sustentadas por argumentações públicas, quando são apresentadas razões que podem ser aceitas por todos que serão submetidos às decisões” e que a institucionalização desse processo é sumariamente importante porque

“as regras que balizam os procedimentos passam a ter importância no sentido de assegurarem alguns fundamentos e premissas da teoria como a inclusão, a publicidade, a igualdade deliberativa, a reciprocidade e a conclusividade” (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011: 301).

Os trabalhos focados no desenho institucional estão voltados para as regras e os procedimentos decisórios, isto é, para o *modus operandi* que embasa as tomadas de decisões finais levadas a cabo pelos participantes. Sustentam, portanto, que as “instituições importam”,

embora as formas de abordagem, no que tange o “porquê” e “como” elas importam, possam ser divergentes. O que as unifica é o reconhecimento de que as instituições possuem a capacidade de constringer, delimitar ou incentivar o comportamento dos atores e que essa interferência opera, como bem sintetizou Borba, “seja pela internalização das regras por parte dos agentes (perspectiva sociológica)”, pela dimensão de uma “dependência de trajetória”. Seja, por fim, “na forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores” (2011: 68). Nesses termos, quando a literatura assume que as instituições delimitam possibilidades de ações, ela está diretamente assumindo que “diferentes construções institucionais [...] definem oportunidades políticas distintas de participação” (idem, *ibidem*).

No *survey* realizado conjuntamente por Houtzager, Lavalle e Acharya (2004), os autores buscaram identificar quais organizações civis, na cidade de São Paulo, participam dos diferentes arranjos institucionais, ou em outras palavras, qual é o potencial inclusivo dessas IPs. Ao final, confrontando os dados, os autores chegam à conclusão de que os atores que possuem maior capacidade de ação nos novos arranjos participativos, são os atores institucionalmente situados, e que portanto, as organizações, com fortes vínculos com atores políticos, como os movimentos sociais, partidos, etc., estão mais propensos à participarem. Sendo assim, a participação nada mais seria do que

“um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares” (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004: 267).

Se por um lado reconhece-se o potencial que as instituições possuem em incidir diretamente no comportamento dos atores, por outro também se admite que os diferentes desenhos que elas podem assumir produzirão, conseqüentemente, diferentes formas de ação. Justamente por isso que diversos autores se debruçaram na descrição dos tipos de desenhos a fim de entender quais eram as potencialidades democráticas de cada um.

Leonardo Avritzer, num trabalho seminal sobre IPs (2009), analisa três desenhos institucionais: desenhos de “baixo para cima” (bottom-up); de “partilha de poder” (power-sharing) e de “ratificação pública” (ratification-design). Ele os diferencia segundo a forma pela qual cada um organiza e distribui o poder entre sociedade política e sociedade civil. Cada um deles caracteriza, respectivamente, um tipo de instituição participativa: o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Municipais e o Plano Diretor Municipal.

De modo breve, as principais características de cada desenho podem ser assim descritas: o OP é a instituição mais democrática surgida nos anos noventa, isso por que: 1)



“all citizen can participate”; 2) the low involvement of the government in the decision-making process”; “the formation of an all-civil society body at the upper level” (Idem, Ibidem: 69 e 70). Isso faz com que o OP seja um desenho participativo dependente de uma sociedade civil fortemente organizada, seja o mais vulnerável à vontade da sociedade política, embora seja também o mais democratizante “devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias” (AVRITZER, 2008, p. 60).

O desenho que o autor chama de “botton-up” e o identifica com o OP é, na sua leitura, o mais “democratizante e distributivo”. (Idem, Ibidem: 60) Comparado com o OP, os desenhos de “partilha de poder”, são mais democratizantes nos casos em que a sociedade política se opõe à participação. Isso porque, para alguns setores da administração pública como saúde, educação, assistência social, a efetivação dos Conselhos é obrigatória para que o município receba repasses de verbas federais. Por outro lado, esses desenhos são menos democráticos que o OP porque diferentemente destes, eles não são abertos à participação de toda população.

Por fim, no processo de aprovação dos Planos Diretores Municipais a participação ocorre tendo em vista reconhecer a validade de uma política pública feita pelo Estado. Nas palavras do autor, “a ratification is a participatory act that follows a proposal for public policy made by the state” (AVRITZER, 2009: 73). Sendo assim, sua primeira característica refere-se ao fato de que a participação não substitui as prerrogativas do Estado no processo de formulação de políticas<sup>12</sup>. Os participantes, quando convidados, podem aceitar ou rejeitar uma proposta, mas diferentemente dos casos do OP e dos Conselhos, eles não podem deliberar sobre o conteúdo de tal proposta. O desenho de ratificação, para o caso do Plano Diretor, é obrigatório e previsto em lei, logo, o seu descumprimento implica sanções jurídicas.

“A ratification design is obviously the least empowering among the three designs analyzed in this book. However, because it is only one in which noncompliance with participation can block state action, it is also the participatory institution that is least dependent upon the will of political society” (Idem, Ibidem: 73).

Este trabalho de Avritzer reitera a ideia de que diferentes desenhos institucionais produzem diferentes resultados justamente porque institucionalizam de maneira distinta as relações dos atores sociais e atores estatais.

---

<sup>12</sup> Aqui cabe uma ressalva. Embora o autor problematize a relação entre a participação e as prerrogativas do Estado no caso dos desenhos de participação que envolvem os Planos Diretores Municipais, é importante destacar que a prerrogativa última da ação sempre será do Estado. Cabe ao poder público a decisão de implementar e de como implementar as políticas públicas.

A maneira como os procedimentos internos são organizados, além de coordenar a relação entre sociedade política e sociedade civil, tornando-a mais paritária ou mais exclusiva, pode também incidir, em pelo menos mais quatro variáveis, como descreveu Fung (2004): 1) “no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação”; 2) “na capacidade de informar representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania”; 3) “na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia”, e 4) “na capacidade de mobilização popular”. (FUNG *apud* FARIA; RIBEIRO). Pode ainda estabelecer critérios organizacionais do tipo: se a IP possui caráter deliberativo ou consultivo, se as decisões produzidas no seu interior impactarão na fase de implementação, fiscalização ou avaliação de uma política pública, se seu ato convocatório é mediante lei, decreto, portaria ou resolução, se ela possui caráter presencial ou não, se a forma de manifestação é oral ou escrita, se possui caráter individual ou coletivo, ou ainda se sua perenidade é permanente ou pontual. (SOUZA, 2011; IPEA, 2012)

De maneira mais direta, e apresentando uma sugestão metodológica Cláudia Feres e Uriella Ribeiro em “Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo” (2011) mostram como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas das IPs. Neste trabalho as autoras apresentam diferentes dimensões de análise que devem ser levadas em conta no momento de se avaliar o desenho institucional das IPs. Para se medir o grau de institucionalização, por exemplo, é preciso que se verifique um conjunto de estruturas burocráticas organizativas, como as frequências nas reuniões obrigatórias e o tempo de existência da IP, entre outras. O potencial inclusivo pode ser avaliado olhando-se para a composição da participação, isto é, para quem participa dos processos, quem possui maior condição de influência. Por fim, o processo decisório pode ser avaliado desde que se observem quais participantes podem propor alterações nos Regimentos Internos, quem elabora as pautas, quem ocupa a presidência e como ela está organizada, e assim sucessivamente.

De outro modo, alguns trabalhos se dedicam justamente a combater a literatura que discute a centralidade dos desenhos institucionais. Para Igor F. Fonseca (2011) esse enfoque deixa de considerar alguns aspectos cruciais, como é o caso dos “mecanismos informais de decisão” e os “contextos”. A literatura focada nos desenhos institucionais pode incorrer no risco de subestimar a capacidade do contexto local de receber essas instituições, bem como os interesses econômicos e políticos que estão por trás da implementação desses espaços. Este tipo de ressalva é feita porque se reconhece que “instituições participativas estão inseridas em um ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente – que abre

oportunidades, mas também impõe constrangimentos para os processos deliberativos” (SÁ e SILVA, 2011: 188).

Na busca pelos elementos que caracterizam a dimensão da qualidade da participação, Leonardo Avritzer propõe o que denomina de “desenho participativo interativo”<sup>13</sup>, Nessa nova categoria o autor condiciona o sucesso dos processos participativos à forma como se relacionam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos” (Idem, Ibidem: 47).

Assim, sua defesa é que em contextos onde há uma forte tradição de organização da sociedade civil há também maior possibilidade de uma IP ter sucesso. Este é o caso de Porto Alegre e da criação da experiência do Orçamento Participativo. A sociedade civil na capital gaúcha, segundo o autor, teria sua trajetória marcada por uma ampla mobilização social desde os anos 50 onde se registrou a presença de diversos movimentos comunitários. O fortalecimento do associativismo desde tempo remotos teria confluído, junto ao fator político da região, à criação da primeira experiência participativa que permitiu aos cidadãos influenciarem na distribuição de orçamentos públicos. (AVRITZER, 2008). Em contrapartida Salvador representa o caso de uma sociedade civil fracamente organizada, cuja razão contribuiu, em larga medida, a presença de uma “corrente política conservadora e anti-participativa denominada carlismo”. Tal feito teria levado a capital baiana a se destacar como um dos poucos casos, por exemplo, em que o Plano Diretor fora anulado em virtude do não cumprimento dos requisitos mínimo de participação previstos no Estatuto da Cidade. (AVRITZER, 2007)

Ao chamar atenção para as características associativas da sociedade civil, Avritzer insere uma linha de análise que condiciona parte do sucesso da participação à organização prévia desta esfera, isto é, à forma como ela se organiza fora da IP. Nesses termos, uma instituição participativa terá maior chance de tornar um governo mais democrático se ela estiver inserida em um contexto onde a sociedade civil já esteja fortalecida.

Mas, dentro deste viés que relaciona o sucesso do processo participativo com as características da sociedade civil, estão alguns outros autores que, diferentemente de Avritzer, chamam atenção para a forma como a sociedade civil se organiza dentro da IP, isto é, para a forma como os atores sociais se relacionam dentro desses espaços.

---

<sup>13</sup> Aqui o autor se contrapõe à Fung e Wright para os quais o sucesso dos processos participativos estão diretamente relacionados aos desenhos institucionais, independentemente do contexto no qual eles operam. FUNG e WRIGHT. “Deepening Democracy”: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003.

Em larga medida eles partem da tese da “heterogeneidade da sociedade civil”, já mencionada. Luciana Tatagiba em “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo” (2011), aprofunda essa tese e chama atenção para as peculiaridades presentes nas relações entre os próprios atores sociais. Dando sequência a trabalhos anteriores que também se debruçaram na intersecção entre participação, movimentos sociais e ação coletiva (2004; 2009; 2010a; 2010b; 2010c), a autora encaminha sua análise no sentido de atrelar as especificidades dos movimentos sociais contemporâneos às formas de ações institucionalizadas.

Uma das principais características desses novos movimentos refere-se à ampliação de seus repertórios de ação. Dentro desse novo repertório, os movimentos passaram a combinar ações radicais com ações institucionais que lhes garantiram uma ampliação das possibilidades, recursos e oportunidades de levarem adiante suas reivindicações. No caso específico do Movimento de Moradia de São Paulo, o principal movimento popular da cidade, as intervenções vão desde a ocupação em prédios públicos até a participação em espaços institucionalizados. O que a autora mostra na pesquisa é que quanto maior for a oferta de canais institucionais de diálogo com o Estado mais rarefeitas se tornam as ações diretas. No entanto, se por um lado, a presença desses espaços acarreta em ganhos na negociação dos movimentos com o poder público, por outro ela traz desafios para a coordenação da ação.

Essa dificuldade deriva da forma específica de organização dos movimentos sociais que compreendem um conjunto de organizações unidas em torno de uma pauta em comum. No caso do movimento de moradia de SP aponta-se para um “movimento (que) engloba atores importantes que colocam na agenda pública o tema do direito de morar [...] e embora forte e com considerável visibilidade na cidade, é um movimento muito fragmentado internamente” (TATAGIBA, 2011: 178). Essa fragilidade interna, devido à pluralidade da composição do movimento, quando combinada com as ações do Estado e seus diferentes projetos políticos, pode acarretar, muitas vezes, duras disputas internas ao próprio movimento. No caso de São Paulo o estudo mostrou que os diferentes tipos de ações levados adiante pelas organizações do movimento de moradia estiveram diretamente relacionados ao contexto político no qual elas estavam inseridas. Em contextos políticos permeados por espaços de participação institucional a incidência da ação direta é menor porque

“A existência de uma política pública que incorpora a participação popular no seu processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais ‘radicais’ – a diferentes formas de negociação com o Estado; enquanto, pelo contrário, uma política pública menos permeável à influência dos atores societais tende a empurrar as organizações – até mesmo aquelas

que se inclinaram a uma atuação mais ‘propositiva’ – a diferentes formas de ação direta”. (TATAGIBA, 2011: 179)

Ademais dessa “sanfona participativa”, a desigualdade de poder entre os atores sociais que ocupam os espaços institucionais de participação sinaliza uma questão que deve ser levada em conta no tratamento avaliativo de uma IP. Nesse ponto, Igor F. Fonseca (2011) aponta alguns caminhos no tratamento desta questão.

Se valendo de pesquisas que se debruçaram sobre alguns Conselhos Municipais de Políticas o autor aponta que a desigualdade de poder que permeia as relações entre os participantes se reproduz independentemente do desenho que a IP possua. Essa desigualdade se dá em três níveis distintos: o primeiro deles é entre o Estado e a Sociedade Civil, pois embora os Conselhos sejam um instrumento de partilha de poder entre essas duas esferas existe uma tendência à concentração de poder no segmento estatal. Ainda que muitos movimentos lutem pela paridade, essa concentração se dá, em grande medida, pelo domínio e pelo uso técnico da linguagem por parte do governo. A segunda forma de desigualdade está presente na relação entre os atores locais e os atores externos. Nesse caso o autor refere-se à presença de “intermediários/facilitadores” que são pessoas responsáveis por “organizar(em) a população local e instruir ou tutelar a formação de debates nas IPs”, e são bastante recorrentes em contextos locais mais “vulneráveis no que tange aos aspectos econômicos” (FONSECA, 2011: 166) . Por fim, essas assimetrias assolam também as relações entre os próprios atores locais na disputa pelo acesso a recursos e poder. A presença de práticas clientelistas e personalistas muitas vezes gera tensão entre grupos locais levando-os a conflitos e lutas internas, como no caso dos comitês de bacia hidrográfica do país, citado por Fonseca. Na ocasião do comitê da sub-bacia hidrográfica do rio Paracatu (DINO: 2003), o espaço destinado à participação foi ocupado pelas elites locais<sup>14</sup> que impediram a ampla parcela da população de participar. Tal relato põe sob suspeita abordagens participativas que tendem a relatar a comunidade como uma esfera harmônica, unida para percorrer um objetivo comum, como se os conflitos emergidos ali resultassem apenas das disparidades deles com atores externos.

O último ponto das dimensões que qualificam uma IP refere-se àquilo que chamamos aqui de “características da sociedade política”. Muitos autores quando avaliam uma IP trazem ao debate o papel fundamental desempenhado pelos governos, seja na proposição e criação de uma IP, seja na manutenção, na incitação e aprimoramento ou ainda na forma como o poder eleito se relaciona com esses espaços.

---

<sup>14</sup> Fonseca não cita à quais elites Dino, K. (2003) se refere.

Leonardo Avritzer foi um dos primeiros pesquisadores a se debruçar, ainda que de maneira bastante entusiástica, sobre as novidades de modelos institucionais participativos no Brasil inaugurados após a Constituição de 1988. Suas análises, como pudemos acompanhar nas seções anteriores, privilegiavam quase sempre as dinâmicas democráticas impulsionadas pela Sociedade Civil frente às práticas autoritárias do Estado. Assim, até a publicação do livro “Participatory Institutions in Democratic Brazil” (2009), em que o autor se dedica a desenvolver uma “teoria das instituições participativas”, o tema da sociedade política e dos partidos políticos ainda não havia sido incorporado como uma variável-chave no tratamento dos modelos de participação. (AVRITZER, 2009:7)

Neste livro o autor explora os modelos de instituições participativas relacionando três variáveis: as características da sociedade civil, o desenho institucional e a sociedade política. A introdução dessa última variável se dá pela chave dos partidos políticos, mais precisamente do Partido dos Trabalhadores (PT). Para o autor, o PT teria sido o grande responsável pelo processo de formalização das instituições participativas. Na sua leitura, as experiências associativas ganharam status político por meio da atuação do PT na condução e formalização das demandas por participação. Ele teria atuado como um “veículo” transmissor dos reclamos participativos da sociedade civil para dentro da sociedade política.

“Participatory institutions transform diffuse demands for participation at the civil society level into an organized conception of participation at the state level. The PT in Brazil played exactly this role of connecting ideas of participation present in its grassroots with civil society actor claims for participation. In most of the cases of participation analyzed in this book, the initiative was taken by political society actors” (AVRITZER, 2009:10)

Esse papel de proeminência na condução da institucionalização das práticas participativas teria sido assumido pelo PT devido a suas especificidades constitutivas em relação à sociedade política e à sociedade civil, isso porque, diferentemente dos outros partidos, o PT é um partido de massa que se constituiu fora do sistema político.

Dessa forma, a avaliação de políticas participativas em contexto de administrações petistas, deve levar em conta duas variáveis. Segundo o autor, tanto o sucesso quanto o fracasso das instâncias participativas estão relacionados com a maneira pela qual PT conjuga “identidade” e “estratégia”. A primeira refere-se à capacidade do partido em manter-se fiel à sua origem de luta pela autonomia e a segunda diz respeito às concessões ou restrições que o partido realiza a fim de adequar-se à lógica partidário-competitiva. A conjugação dessas variáveis resulta em maior ou menor disposição dos governos em implementar desenhos participativos .

Os casos mais díspares apresentados pelo autor são Porto Alegre e São Paulo. Na capital gaúcha a harmonia intrapartidária do PT teria garantido as condições de sucesso do OP. Em contrapartida, o governo de São Paulo na gestão Maluf (1992-2000) teria presenciado divisões internas que acabaram por prejudicar as experiências participativas.

Para Romão (2009), que analisou o Orçamento Participativo em Osasco focando as “dinâmicas sociopolíticas próprias dos partidos políticos e dos governos” (ROMÃO, 2010: 3), a grande inconsistência na abordagem que Avritzer faz da sociedade política está no fato dele tratá-la apenas como “vontade política de implementar desenhos participativos”. A seu ver, isso fez com que “o livro pouco *avançasse* na análise sobre o que realmente pauta a dinâmica política das experiências de OP e, de resto, das ‘instituições participativas’ [...] impedindo-o de avançar significativamente na incorporação à análise das dinâmicas próprias da sociedade política”. (ROMÃO, 2009: 205)

O resultado de seu estudo em Osasco mostrou que os atores reconhecidos como “sociedade civil”, neste caso os conselheiros do OP, se utilizam da “proximidade com as esferas estatais para um melhor posicionamento pessoal (ou de grupo) no interior da dinâmica político-partidária-eleitoral de cada bairro e da cidade” (ROMÃO, 2009: 206).

Assim, para que se compreenda os entremeios e peculiaridades das dimensões relativas aos partidos políticos e governos, nisto que se convencionou chamar de “sociedade política” e na relação desta com a sociedade civil é preciso, nas palavras de Romão

“[...] caracterizar, afinal, quem acorre aos conselhos e, mais do que qualificar e mensurar a relação dos conselheiros com organizações da sociedade civil, verificar qual o nível de relação destes com a sociedade política, tanto nas instituições (governos, partidos), como nos processos típicos das disputas realizadas na sociedade política, sobretudo as campanhas eleitorais” (ROMÃO, 2009:206).

Aqui, embora o autor não esteja diretamente preocupado com a efetividade do Orçamento Participativo em Osasco, ele atenta para a dimensão das disputas político-partidárias que considera serem “elementos centrais do jogo político instaurado nestes novos espaços de participação”<sup>15</sup> (ROMÃO, 2010: 93) e que, por isso, devem ser consideradas nas análises.

Para outros autores, no entanto, a variável “sociedade política” é tratada em termos de “comprometimento dos governos com o bom funcionamento das IPs”. Este é o caso, por

---

<sup>15</sup> No seu trabalho intitulado “Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo” (2010), Romão aponta para a importância das disputas político-partidárias que estão em jogo no Orçamento Participativo de Osasco. O autor chama atenção para a importância que a dimensão político-estratégica teve para a viabilização desse instrumento de participação. No caso estudado, o OP se apresentou como um “elemento estratégico no diálogo com setores politicamente ativos da população”, e consequentemente, como um “elemento de cooptação e formação de novos quadros partidários do PT” (ROMÃO: 2010, 202).

exemplo, de Wampler (2011) para quem o tratamento das IPs no seu ambiente político deve dedicar especial atenção aos interesses dos atores governamentais, em especial das autoridades eleitas. Essa preocupação é fundamental porque em contextos onde os governos estejam comprometidos com as IPs e, portanto, comprometidos com a ampliação de canais de comunicação com as Organizações da Sociedade Civil, há uma maior probabilidade de que projetos políticos baseados na “governança participativa” sejam elaborados<sup>16</sup>(WAMPLER, 2011: 155).

As autoridades políticas podem se comprometer de diversas formas com os espaços de participação. Além de criar os canais é importante também que o governo forneça informações de boa qualidade e esteja empenhado em vincular as decisões tomadas pelos participantes. A “vontade política” dos governantes, no que toca a vinculação das decisões deve ser ainda maior em casos de IP de natureza consultiva, como as ouvidorias, as audiências públicas e os fóruns de debate.

Numa pesquisa sobre audiências públicas no âmbito do governo federal, realizada recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA (2013), os autores apontam como dimensões que caracterizam o processo de participação: a disponibilidade de recursos (humanos e materiais) e de infraestrutura adequada; sistematização das propostas e devolutivas, transparência e organização do evento (FONSECA, OLIVEIRA, REZENDE, 2012: 12). Essas dimensões, que compõem um quadro mais amplo de variáveis, estão diretamente relacionadas àquilo que chamamos de sociedade política, que compreende não somente o jogo político-partidário dos governantes, mas também o engajamento do corpo político em tornar as atividades desenvolvidas pelas IPs a mais satisfatória possível.

Como já sinalizado anteriormente, as diferentes instituições participativas possuem diversas finalidades, coordenam de maneiras distintas as relações entre as ações dos atores políticos e as dos atores sociais e possuem diferentes capacidades de incidência sobre as políticas públicas. Assim, além de suas especificidades, no que tange aos desenhos institucionais e os contextos sociais nas quais elas estão inscritas, as IP também variam na maneira como se relacionam com o poder político.

Soraya Vargas Cortes (2011) fez uma breve distinção de quatro tipos de IPs e mostrou alguns elementos que indicam a forma pela qual cada uma se relaciona com o governo. Os “mecanismos de participação individual”, tais como os serviços de ouvidorias, são fortemente estimulados pelo governo federal, isso porque o governo destina R\$ 100 mil reais aos

---

<sup>16</sup> Por questão de escopo não problematizaremos neste trabalho a questão da autonomia dos movimentos sociais nos espaços institucionalizados de participação, ainda que reconheçamos a importância dessa discussão.



municípios com mais de 100 mil habitantes que criarem esses espaços. As Conferências são mecanismos de participação que podem ocorrer nos três níveis de governo. Elas congregam representantes da sociedade e do governo com interesses diretos na área destinada. Segundo a autora, a influência do governo nesses casos incide nas variações de regras de funcionamento e nos relatórios finais que descrevem a situação de cada área e aponta possíveis soluções. O Orçamento Participativo, como já apresentado, é uma IP que depende diretamente do governo no que tange a iniciativa de proposição. Nesse caso “o Poder executivo é o principal definidor da própria existência e da dinâmica de funcionamento dos OPs” (CORTES, 2011: 141). Por fim, os “Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos” mantêm uma forte dependência com as autoridades governamentais, já que elas possuem alto “poder de influência sobre a formação de suas agendas” (*Idem, Ibidem*: 145).

Casos como os apresentados sinalizam para a influência que a Sociedade Política exerce sobre a qualidade das diferentes instituições participativas. Sumariamente, parte-se do pressuposto de que as IPs não são imunes às disputas políticas internas aos governos e que, portanto, elas devem ser levadas em conta na hora de se analisar os processos participativos. Assim, após elencar as dificuldades enfrentadas pela literatura quanto ao tratamento das relações entre qualidade das IPs e Sociedade Política, passamos agora às possibilidades metodológicas que a literatura recente sobre participação tem apresentado.

Um dos grandes problemas enfrentados pelos autores que têm como objetivo avaliar a efetividade das instituições participativas é a escolha da metodologia adequada, já que as etapas do processo de investigação são diretamente responsáveis tanto pela qualidade dos resultados quanto pela replicabilidade da pesquisa em outros contextos.

As técnicas metodológicas que vêm sendo aplicadas nas pesquisas sobre IPs são variadas e correlacionam uma infinidade de variáveis. No entanto, todas elas perseguem o objetivo comum de encontrar relações de causalidade que permitam aferir em que medida uma IP contribui para o avanço da qualidade democrática. Num dos primeiros tópicos dissemos que a literatura ainda não encontrou um consenso sobre o que esperar de uma IP. Esta multidimensionalidade dos resultados gera aquilo que poderíamos chamar de primeiro obstáculo metodológico.

Pelo fato dos efeitos da participação serem múltiplos, as pesquisas podem facilmente incorrer no erro de relacionar um conjunto demasiado extenso de efeitos e impossibilitar que o binômio causa/efeito seja passível de aferição. Em casos assim, Lavallo diz ser necessário que o pesquisador faça uma “escolha de redução” que consiste em

“postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de interesses a ser aferido [...] (o que) não implica negar outros possíveis efeitos,

apenas limita a variação do mundo a ser observada e permite concentrar esforços na definição e produção acurada de indicadores capazes de exprimir de modo persuasivo o efeito visado na aferição” (LAVALLE, 2011: 40)

A limpeza dos efeitos que se deseja aferir é o primeiro passo para se construir uma explicação razoável sobre os efeitos de uma IP. Não obstante, desta operação deriva outra dificuldade relacionada à seleção dos mecanismos dentro das IPs que produzem o efeito esperado. Roberto R. Pires, analisando a relação entre a participação e exclusão chama atenção justamente para esse problema, já que segundo ele “o maior desafio da avaliação dos efeitos distributivos potencialmente provocados por tais instituições é discriminar e descrever os mecanismos que efetivamente induzem e operam a distributividade a partir das IPs” (PIRES, 2011: 271). Isso ocorre porque esses mecanismos podem ser muitos e de naturezas diversas, e assim, sua seleção se torna dependente de um olhar mais perspicaz do investigador.

No caso específico do OP e sua relação com os mecanismos distributivos, duas explicações aparecem com maior frequência: a primeira delas relaciona o perfil dos participantes e a segunda, o desenho institucional. Diversos trabalhos têm apontado que os participantes do OP geralmente apresentam níveis de renda e escolaridade mais baixa que a média populacional e habitam as regiões das cidades onde se verifica maior carência de infraestrutura urbana. Além disso, algumas características organizacionais também induziriam à redistribuição, como é o caso, por exemplo, da elaboração de tabelas com pontuação de demandas e atribuição de pesos que são empregadas para favorecer demandas prioritárias. (PIRES, 2011). Mas, ainda que essa correlação de causalidade possa ser inferida é preciso que se dirija muita atenção à precisão dos efeitos e causas para evitar que se confundam as contribuições geradas especificamente pela IP com aquelas geradas por outros órgãos da administração.

A aferição dos múltiplos efeitos gerados pelas IPs pode ser executada em dois níveis: 1) no nível procedimental, referente ao processo da tomada de decisão; 2) no nível dos produtos desse processo, ou seja, dos resultados, sejam eles relativos ao incremento das habilidades e competências democráticas dos participantes envolvidos ou àqueles mais diretamente ligados às políticas públicas. Tanto num caso como no outro os efeitos podem ser cotejados quantitativamente ou qualitativamente.

Para além dessa seleção, um trabalho que objetive aferir a qualidade das IPs deverá, necessariamente, oscilar entre duas estratégias metodológicas. Para verificar o nexos causal entre participação e seus possíveis resultados, a pesquisa poderá fazer um estudo aprofundado de caso, de onde se reterá maior intensidade analítica, em detrimento da baixa potencialidade

das generalizações. Nesse caso o autor poderá fazer uma ampla descrição dos contextos políticos, sociais, econômicos e relacioná-los com as demais dimensões que envolvem a qualidade do processo participativo. Isso, porém, não lhe permitirá chegar a conclusões acerca das especificidades, por exemplo, de uma IP, nem dos condicionantes que a torna mais ou menos efetiva. Essas verificações conseguem ser mais bem problematizadas em estudos que aplicam o método comparativo. Ao confrontar amplos conjuntos de casos, em que pese a perda da intensidade analítica, o método comparativo permite fazer verificações acerca dos elementos e variáveis que podem gerar os mesmos resultados ainda que em diferentes contextos. Para tanto são necessárias algumas precauções para que as interconexões entre variáveis e efeitos sejam validadas.

Correlacionar variáveis de resultados com “variáveis de interesses” exige que os casos escolhidos apresentem algumas semelhanças, como por exemplo: as cidades escolhidas devem pertencer à mesma região/estado<sup>17</sup>, as variáveis devem poder ser comuns a todos os casos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o tamanho da população, entre outros. Além disso, os casos devem partilhar características dos seus contextos históricos, político e econômico. (VAZ e PIREZ, 2011).

No entanto, essa relação de causalidade não pode ser atravessada por um “longo espaço de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (LAVALLE, 2011: 41), pois isso dificulta a criação de nexos causais entre a participação e as variáveis de análise. Trabalhos que tentam, por exemplo, relacionar participação com redução da pobreza padecem, segundo o autor, de “causalidade remota”, já que a redução da pobreza pode ser influenciada pela conjunção de inúmeros fatores. Além disso, diminuições nos índices de pauperização só podem ser observadas num largo período de tempo. Para que a análise consiga ser construída sem distorções é preciso que se aproxime a causa dos efeitos diretos que a IP produz.

A agenda recente de pesquisa no campo da participação institucionalizada aponta para um importante ponto de inflexão na literatura que desde o início dos anos noventa tem se voltado à compreensão dos canais institucionais de decisões políticas que aproximaram Estado e Sociedade Civil. Aproveitando o acúmulo de estudos deixado pelas gerações anteriores, as atuais pesquisas apontam para a necessidade de se conhecer o quão efetiva pode ser a participação dos cidadãos na política. Deixando de lado o otimismo panglossiano que marcou os primeiros trabalhos na área, a agenda atual de debate sai em busca de explicações

---

<sup>17</sup> Os autores fazem essa ressalva baseados em alguns estudos que mostraram haver relação entre o grau de associativismo e a região do país. *Op. Cit.* AVRITZER (Org.) A participação social no nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

causais que permitam aferir *se e como* os cidadãos, por meio das IPs, são capazes de influenciar nas decisões de políticas públicas. Ou ainda, se de fato há um ganho democrático para aqueles que utilizam esses canais e se ele pode ser mensurado.

Embora recente, é possível organizar esse debate em torno de alguns pontos de destaque. O primeiro deles é a falta de consenso que a literatura apresenta acerca dos efeitos que a participação institucional pode gerar. No geral, reconhece-se a multiplicidade dos resultados e o potencial que as IPs têm para interferir no formato e na qualidade do acesso às políticas públicas e para auxiliar no processo de aprendizagem política dos cidadãos participantes.

O segundo é o reconhecimento de que os efeitos das IPs não podem ser tratados como estritamente positivos e virtuosos. Trabalhos que buscam avaliar a efetividade da participação institucional devem ser cientes tanto dos efeitos não desejáveis que a participação pode gerar como dos efeitos que podem ser gerados por outros campos de atuação do governo e/ou da Sociedade.

Como terceiro ponto destaca-se a dificuldade que parte desta literatura tem em transformar os princípios normativos em indicadores observáveis, o que limita as possibilidades de aferir o quão próximas ou distantes as IPs estão dos modelos normativos.

Estes trabalhos também revelam que a qualidade da participação é determinada pela conjunção de quatro dimensões: “características da Sociedade Civil”, “características da Sociedade Política”, “desenho institucional” e “processo deliberativo” (ALMEIRA; CUNHA, 2011; CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011; HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004; AVRITZER, 2007; 2008; 2009; SOUZA, 2011; SÁ e SILVA, 2011; TATAGIBA, 2011; ROMÃO, 2009; WAMPLER, 2011). Dentro de cada dimensão opera uma infinidade de variáveis e isto torna os efeitos da participação institucional elementos de natureza conjuntural, ainda que casos próximos possam ser correlacionados. E por fim, há um consenso sobre a necessidade de avançarmos nas definições de metodologias apropriadas para estudo da efetividade das IPs, já que as diretrizes metodológicas são indispensáveis às pesquisas de qualquer natureza. De modo geral, os trabalhos apresentados evidenciam umas das maiores dificuldades nas pesquisas em ciências sociais que é a de estabelecer relações de causalidade. Essa dificuldade existe justamente porque as variáveis explicativas são infinitas, os atores e seus comportamentos não são fixos e os contextos em que operam estão sempre se alterando. Tais fatores atuam como complicadores na hora de selecionar as variáveis de explicação e de isolar os efeitos esperados das IPs. Fato é que os trabalhos recentes sobre participação ainda não definiram consensos sobre as formas de abordagem e os passos

metodológicos que devem ser aplicados ao estudo da efetividade das IPs. Ainda assim, é possível dizer que, dentre os trabalhos aqui destacados, as metodologias apresentadas variaram em três níveis: o primeiro é o nível da abrangência da pesquisa, que pode comparar diversos casos em contextos semelhantes, ou se aprofundar em um caso específico. O segundo é a forma de tratamento dos dados, que pode ser quantitativa ou qualitativa e o terceiro diz respeito aos níveis de aferição análise, que podem se concentrar no processo deliberativo ou no produto desse processo (SILVA, 2011; VAZ; PIRES, 2011; COELHO, 2011).

O balanço da variedade da metodologia que pode ser adotada nos trabalhos sobre participação fecha a primeira parte desta dissertação. Até aqui vimos que a bibliografia sobre o tema pode ser dividida em três momentos. O primeiro deles, coevo aos anos noventa, foi marcado por estudos nos quais a multiplicação dos espaços de participação era celebrada nos termos de possíveis ganhos democráticos. No período seguinte, localizado na primeira década do século XXI, as pesquisas concentraram-se em apresentar os descompassos entre a expectativa democrática depositada nos novos espaços participativos e as lógicas internas de seu funcionamento. E por fim, a terceira geração de trabalho, focou-se na efetividade das instituições participativas.

Esse levantamento bibliográfico servirá de base para a análise do estudo de caso que se sucederá. Na segunda parte deste trabalho abordaremos as audiências públicas realizadas no processo de aprovação do Plano Diretor Municipal de Araraquara-SP. Para tanto, recorreremos à bibliografia sobre o tema da participação para que possamos avançar no entendimento da natureza deste dispositivo de participação. Neste trabalho adotaremos as audiências públicas como instituições participativas (IP), ou seja, como um instrumento com regras e procedimentos que delimitam as ações dos indivíduos. Para que consigamos avançar na delimitação dos aspectos constitutivos das audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor Municipal dividimos esta segunda parte em três seções. Na primeira explicaremos o que são Planos Diretores, em qual contexto histórico ele foi pensado e gestado e quais as diretrizes que o Estatuto da Cidade define para sua elaboração. Na segunda seção retomaremos o trabalho do IPEA, já citado, sobre as audiências públicas no Governo Federal e por fim, apresentaremos brevemente alguns aspectos da história do município de Araraquara para então avançarmos na descrição e problematização do nosso objeto de estudo.

## **Parte II- O processo de aprovação do Plano Diretor Municipal e seu instrumento de participação: as audiências públicas.**

Após conhecermos os diferentes momentos e as diversas abordagens da literatura no campo da participação, seguiremos agora para a segunda parte deste trabalho. Na sequência será apresentado o estudo de caso desta pesquisa, que abordou as audiências públicas realizadas no processo de revisão do Plano Diretor Municipal da cidade de Araraquara- SP. Esta segunda parte se divide em três seções. A seção 1 trata do Plano Diretor, um instrumento de planejamento urbano que após sucessivas disputas políticas passa a integrar a legislação específica que regulamenta o planejamento urbano para as cidades do país. Ele está dividido em dois tópicos. O tópico 1 aborda o processo de luta pela garantia da função social da cidade liderado Movimento Nacional pela Reforma Urbana- MNRU e o tópico 2 apresenta o Estatuto da Cidade que foi o produto dessas lutas encapadas pelo MNRU e por diversas outras associações da sociedade civil. É no Estatuto da Cidade que está prevista a realização obrigatória de audiências públicas, um instrumento que permite à população participar do processo de elaboração do planejamento urbano. A seção 2 apresenta a definição de audiência pública elaborado pelo IPEA que será fundamental para avançarmos na análise do objeto de observação deste trabalho. Na sequência, a terceira seção recupera brevemente o histórico de planejamento urbano da cidade de Araraquara para então, passarmos para o estudo de caso propriamente dito.

## **2. O Plano Diretor: um instrumento de Planejamento Urbano.**

O Plano Diretor, como o próprio termo sugere, consiste no planejamento do espaço urbano e rural que compõe uma cidade. Sua utilidade vai ao encontro da necessidade de projetar a cidade de modo que suas necessidades de infraestrutura, mobilidade e bem-estar não se tornem um problema para a organização do espaço e, conseqüentemente, impeçam os cidadãos vivenciarem plenamente as possibilidades oferecidas por ela. Planejamento nada mais é do que um processo que se desenvolve em várias fases e por isso é essencialmente dinâmico. De forma sucinta, segundo esclarece a Carta dos Andes

“planejamento é um processo de ordenamento e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada” (Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento- CINVA, 1960).<sup>18</sup>

Nesses termos, planejamento consiste na elaboração de ações por meio de estudos prévios sobre as características e necessidades locais. Na construção desse processo são

---

<sup>18</sup> A declaração da Carta dos Andes, elaborada durante o “Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, em Bogotá- Colômbia (1958), apresenta uma das primeiras definições sobre o que seria planejamento territorial contemporâneo.

procuradas soluções para os problemas específicos de cada lugar, levando em conta suas viabilidades econômicas, as possibilidades técnicas, a adesão da população às mudanças e assim por diante. Um planejamento nos diz como intervir, onde intervir e quando intervir. (TOMÁS, L.; FERREIRA, D., 2003). Por ser um processo “contínuo e permanente” o planejamento deve, necessariamente, seguir três etapas: a primeira diz respeito ao conhecimento da situação de modo a buscar o maior número possível de informações. Nessa fase são levantados dados sobre as características e composição da população, a infraestrutura do local, os serviços disponíveis e as necessidades e anseios da população. A partir da análise dessas informações é produzido um diagnóstico dos “problemas prioritários das áreas, suas causas, consequências e as alternativas prováveis para solucioná-las”. Neste momento também se passa ao “exercício de visualizar a realidade desejada, que servirá de base para proposição das ações.” (MONTEIRO, 2007). Por fim, a última fase do processo consiste na elaboração de um documento que apresenta as ações a serem realizadas por meio da justificativa dos problemas detectados e detalha a “execução, forma de implantação, recomendações gerais e orientação quanto à forma de atuação das diversas instituições envolvidas no processo” (MONTEIRO, 2007). Este documento final é chamado de Plano Diretor.

O planejamento também pode ser visto sob um espectro mais amplo que envolve para além de sua dimensão técnica, uma dimensão política relativa aos jogos de interesses presentes no processo de elaboração. Entendido assim, o processo de elaboração de um Plano Diretor passaria a comportar não só os aspectos relativos à aplicação de conhecimentos técnicos, como também um conjunto de negociações políticas cujo intuito é equalizar as tensões provenientes dos múltiplos interesses levados a cabo pela população. Como se verá adiante, essa dupla dinâmica caracterizará todo o processo de construção da política urbana que passa a vigorar após 1988.

Segundo o arquiteto e urbanista brasileiro Flávio Villaça, o Plano Diretor

“é um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas esta definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.”(VILLAÇA, 1999).

Entendido assim, o Plano Diretor passa a constituir-se como instrumento legal e obrigatório<sup>19</sup> somente em 2001 quando ele ganha *status* de lei e passa a integrar o conjunto de peças legislativas municipais. No entanto, diversas experiências de planejamento urbano podem ser encontradas em períodos anteriores. Belo Horizonte aparece como uma das cidades que já em 1976 aprova uma Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 2.662/76). Ela é a primeira tentativa de ordenação e produção do espaço urbano impondo regras à expansão urbana desordenada. Em 1996 a Lei nº 7.165/96 institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e a Lei nº 7.166/96 estabelece as normas e condições para o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no referido município. Assim também é o caso da cidade de São Paulo que desde 1947 já vinha construindo sistematicamente diversos estudos que subsidiaram o zoneamento da cidade<sup>20</sup>.

No âmbito federal a institucionalização do planejamento urbano começou a ganhar força na década de 60 com a criação do SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e do BNH- Banco Nacional de Habitação. Ambos os recursos visavam garantir o crescimento urbano e regional mediante a centralização do planejamento. Coube ao BNH gerir os recursos voltados para a habitação e ao SERFHAU elaborar os planos diretores. Um dos importantes aspectos dessa política refere-se a sua visão tecnocrática do espaço urbano. Aos planejadores cabia a tarefa de resolver os problemas da cidade desde um ponto de vista estritamente técnico, atentando-se para soluções que apontassem melhorias na oferta dos diversos serviços previstos para uma cidade. Para Flávio Villaça o Plano não deve ser

“uma atividade fechada em si própria, desvinculada da política, das massas urbanas e da ação real do governo [...] Desligando-se da realidade e adquirindo autonomia, as ideias de plano e planejamento passam crescentemente a se integrar a ideologia dominante sobre os problemas que atingem nossas maiorias urbanas” (VILLAÇA, F. 2000, p. 9).

Este tipo de política, centrada em diagnósticos técnicos, começou a apresentar insuficiências quando os problemas urbanos ligados, sobretudo à infraestrutura, foram se avolumando e sendo cada vez mais vocalizados pelos movimentos urbanos como veremos na sequência.

## **2.1. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e a luta pela função social da cidade**

A questão urbana no Brasil entra em evidência no transcurso da década de setenta. Nesse período o país vivia um intenso processo de urbanização decorrente do aumento

---

<sup>19</sup> A obrigatoriedade do Plano se aplica para cinco casos que abordaremos no subtópico 4.1.

<sup>20</sup> FELDMAN, S. Controle de usos: Regulação do Solo. Revista Polis, v. 27, p. 115-126, 1996.



exponencial da população urbana em detrimento da população rural<sup>21</sup>. A ausência de planejamento urbano para absorver e acomodar esse contingente populacional resultou em sérios problemas de saneamento, transporte coletivo, moradias, enfim, problemas de infraestrutura básica. Em decorrência dessas necessidades diversas favelas, cortiços e loteamentos irregulares foram se formando. Nesses ambientes periféricos, além do conglomeramento de moradias ilegais e irregulares havia também grande escassez de equipamentos sociais.

Essa mudança da composição e distribuição populacional foi acompanhada por um cenário político marcado pelo autoritarismo militar e por uma conjuntura econômica que na mesma década passa a apresentar sinais de crise, explicitada pelo arrocho salarial e pela carestia dos produtos básicos. Assim, sem recursos financeiros e privados de políticas públicas, diversos movimentos sociais começaram a se organizar a fim de pressionar as instâncias governamentais a providenciarem melhorias de caráter coletivo, que beneficiassem os bairros e as comunidades que sofriam com a falta de políticas públicas. Nesse momento, como apontou Éder Roberto da Silva (2003), uma série de movimentos se destacou, dentre eles o Movimento Contra a Carestia, o Movimento Sindical e Estudantil e as Associações Profissionais. As greves e as manifestações de grupos de artistas e intelectuais também se intensificaram. Essas manifestações de diversas ordens e setores acabaram por criar um ambiente político tensionado onde se opunham sociedade civil e regime militar. De um lado estavam as reivindicações ligadas às necessidades locais de infraestrutura e melhores condições de trabalho e de vida à população, e de outro o fortalecimento de pautas políticas que se tornaram fundamentais no processo de redemocratização do país. Nesses termos, os elementos mais significativos das manifestações que irromperam durante a década de 70 foram de um lado, a luta constante pela autonomia da sociedade civil frente o governo militar e por outro, a capilaridade social dos movimentos que conseguiram aderência dos diferentes segmentos da sociedade (SADER, 2013).

Além de tornarem públicas as demandas concernentes à infraestrutura urbana, esses movimentos contribuíram significativamente para expressar a distância entre o poder instituído e as mazelas da vida social. Assim, nos anos 80, com o acúmulo das lutas travadas na década anterior, os movimentos começaram a se articular de maneira a reivindicar demandas por direitos a serem garantidos pelo Estado. Essas reivindicações vieram atreladas

---

<sup>21</sup> O que se observa a partir dos anos 40 é uma crescente inversão entre a população rural e urbana. Em 1940 31,2% da população viva na cidade e 68,8% no campo. Em 1970 temos que 44,1% estavam no campo enquanto 55,9% estavam na cidade. Na década de 80 essa proporção passa para 32,4% no campo e 67,6% na cidade e a estimativa para 2025 é que 85,9% da população estejam na cidade. (FONTE: FIBGE, 1940 – 1980. FIBGE – CELADE, 1990 – 2025)

no bojo do processo de transição democrática, e assim, à medida que o Estado de democratizava mais pressão os movimentos exerciam sobre ele. Nesse contexto de tensão surge o Movimento Nacional da Reforma Urbana que protagonizou, nos debates da Assembleia Constituinte, a luta contra a crise urbana experienciada, sobretudo, pelas grandes cidades brasileiras.

Concebido durante os anos da década de oitenta, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) foi o grande responsável por colocar a temática da cidade no centro do debate sobre os problemas urbanos. Para além das demandas por equipamentos sociais e serviços básicos de saneamento, o Movimento também se aproximou de uma abordagem técnica e conceitual que repensava a função social da cidade. Por esse motivo o MNRU congregou tanto técnicos quanto líderes comunitários como a ANSUR- Associação Nacional do Solo Urbano fundado pela igreja católica, setores não governamentais como a FASE e o Instituto Pólis, a FAMERJ- Associação de Bairro, a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) e dos Arquitetos (FNA), o Movimento de defesa do favelado (MDF) dentre outros.

O Movimento incorporou uma visão de cidade como um espaço aberto de luta por melhores condições de vida e pela realização dos direitos ligados a cidadania. Essa postura adotada pelo MNRU foi levada à Assembleia Constituinte Nacional que incorporou, em parte, as reivindicações do Movimento criando um capítulo específico para a Política Urbana (Título VII, Capítulo II). Sua plataforma de reivindicações se articulava em torno de três eixos: função social da cidade e da propriedade urbana; direito à cidade e à cidadania e a gestão democrática da cidade. O primeiro eixo visava assegurar que o espaço urbano fosse um espaço justo e igualitário. Para tanto, defendia-se que a destinação da cidade fosse orientada pela sua “função social”. Com base nisso a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no inciso XXIII do Art. 5º que “a propriedade atenderá a sua função social” e no caput do Art. 182 que

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, CF/88).

O segundo princípio diz respeito ao direito à cidade e à cidadania, visando assegurar que todos os cidadãos tivessem acesso igual aos equipamentos e serviços urbanos. Por fim, no terceiro princípio está a gestão democrática da cidade. Para o propósito deste trabalho, este último item ganha maior relevância, pois nele está contido o preceito da participação social na definição das políticas urbanas nos municípios brasileiros. Será esse o princípio que

fundamentará a exigência de audiências públicas no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal.

Em face desses três eixos básicos o Movimento Nacional pela Reforma Urbana elaborou e apresentou uma proposição conhecida como *emenda da reforma urbana*. Nessa emenda estavam previstos o direito à cidade, direito à participação popular nas decisões urbanas, direito de preempção, imposto urbano progressivo e outorga onerosa. Esses itens que compunham a emenda serão incluídos na Lei nº 10.257/01 que passou a regulamentar os dois artigos da Constituição Federal de 1988 que dispõem sobre a política urbana<sup>22</sup>.

O projeto desta lei foi apresentado após o processo constituinte pelo então Senador Pompeu de Souza (PMDB). Desde a apresentação da lei até sua promulgação transcorreram mais de dez anos. A falta de celeridade nesse processo deveu-se, em grande medida, à diversidade de interesses que estavam em jogo, já que do processo de negociação participaram representantes da sociedade civil<sup>23</sup>, do Governo Federal e de diversas prefeituras. Após sucessivas negociações, que não serão abordadas nesse trabalho por questão de escopo e temática, o projeto foi finalmente transformado na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

## **2.2- O Estatuto da cidade: a regulamentação da política urbana.**

O Estatuto da Cidade definiu uma série de diretrizes e instrumentos para o planejamento urbano, que visam normatizar as formas de uso do solo e controlar as iniciativas públicas e privadas nas suas apropriações do espaço urbano. Embasado no reconhecimento de que o espaço urbano deve ser partilhado e decidido por todos aqueles que vivem na cidade, o Estatuto, depois de sua promulgação, passou a ser a principal ferramenta de combate à segregação espacial e privação dos equipamentos públicos. Em suas diretrizes estão enfatizadas a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática da cidade por meio da participação popular, como dispõem os incisos do art. 2º.

“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na

---

<sup>22</sup> Os artigos que dispõem sobre a política urbana são o art. 182 e art. 183.

<sup>23</sup> Entre as entidades que participaram estavam: Federação Nacional dos Arquitetos, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto de Arquitetos do Brasil, Pastorais da Igreja Católica, entre outras.

*formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;* (Grifos meus)

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais,” (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001).

Dentre as diversas inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade ressaltamos aqui o conjunto de instrumentos que visam incorporar a participação direta da população nos processos decisórios, por meio de “audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança, (objetivando) ouvir diretamente os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território” (BRASIL, Guia para a implantação do Estatuto da Cidade, 2002: 37).

O Estatuto manteve a obrigatoriedade, prevista pela Constituição, da elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes. No entanto, estendeu essa obrigatoriedade para cidades “integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas” (Inciso II); “integrantes de áreas de especial interesse turístico” (Inciso IV); cidades “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Inciso V) e ainda para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Inciso VI). (BRASIL, Estatuto da Cidade, Art. 41, 2001).

A partir do Estatuto da Cidade, produzido por um intenso processo político de negociação de interesses, o Plano Diretor abandona aquela tonalidade técnica e torna-se um instrumento de planejamento cujo pressuposto é o reconhecimento de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes com iguais direitos de fruição. É com base nesse espírito que o Plano Diretor passa a ser divulgado como

“um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade” (BRASIL, Guia para a implantação do Estatuto da Cidade, 2002, p. 40).

Dentro dessa nova proposta de planejamento e de acordo com os princípios dispostos do Estatuto, a participação da população e dos representantes de vários segmentos sociais e econômicos, deve estar presente não só no processo de elaboração, mas também na implementação e gestão das decisões. Essa inovação democrática cumpre com o propósito de trazer para dentro do Plano os conflitos reais que permeiam as cidades e representa, no limite, a “mudança mais significativa no modo de visão relativo ao planejamento das cidades, em contraposição à visão convencional tecnocrática, excludente e formalista”. (GODIM, L.; LIMA, M; MOREIRA, 2005: 14)

O art. 40 do Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo que seu processo de elaboração e fiscalização serão garantidos por meio

*I – (da) promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – (da) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – (do) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (Grifos meus) (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, Incisos I, II e II, §4º, art. 40).*

A incorporação de dispositivos participativos para a elaboração e acompanhamento do Plano representou um grande avanço no processo histórico de lutas sociais pelo direito à cidade e aos direitos coletivos dos municípios. Representou, no limite, a concretização das lutas que vinham sendo gestadas entre o poder público e setores da sociedade civil há pelo menos trinta anos. No entanto, a inclusão da obrigatoriedade de audiências públicas não foi seguida por uma clareza no que se refere à natureza desse dispositivo nem aos procedimentos concernentes a ele.

Retomando o que vimos na primeira parte, o texto de Leonardo Avritzer escrito em 2009, *Participatory Institutional in Democratic Brasil*, traz uma breve discussão sobre o processo de aprovação do Plano Diretor Municipal. Dentro da tipologia de desenhos participativos instituída pelo autor, esse processo é denominado de “ratificação pública”, diferindo dos desenhos “de baixo para cima” e de “partilha de poder”. O que permite ao autor fazer essa distinção é o fato de que os desenhos de ratificação “não iniciam o processo de deliberação política, mas, pelo contrário finalizam um processo já iniciado pelo Estado” (AVRITZER, 2008). Além disso, a participação prevista no desenho de ratificação é

assegurada pela lei, o que permite ao judiciário ou ao Ministério Público intervirem em casos de seu descumprimento, como no caso de Salvador durante o governo de Antonio Imbassahy. A capital baiana foi uma das poucas cidades a ter seu Plano Diretor anulado judicialmente. Isso aconteceu porque o governo da cidade, diante da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor optou por contratar uma consultoria privada, tornando o processo muito pouco democrático. As audiências públicas obrigatórias para esse caso foram divulgadas somente no Diário Oficial do município e contaram com baixíssima presença dos cidadãos e setores envolvidos com o tema da cidade e do planejamento urbano. Nesse contexto a Ordem dos Advogados do Brasil- BA junto à Federação de Associações de Bairros de Salvador e alguns movimentos ambientalistas solicitaram ao Ministério Público para que este viabilizasse a discussão do Plano como previsto pelo Estatuto. O Ministério entrou com um pedido de nulidade do Plano que acabou sendo embargado pela Justiça e retomado pelo novo prefeito. Nessa nova ocasião foram chamadas audiências que contaram com a participação de mais de 800 pessoas.

Para Avritzer, a capital baiana é uma das cidades brasileiras marcada pela baixa presença da sociedade civil nas políticas públicas. Tal feito se deve, em grande medida, à presença marcante da corrente conservadora carlista, que controlou a cidade até 2004. No entanto, mesmo sendo uma cidade com pouca tradição associativa<sup>24</sup>, o desenho de ratificação foi efetivo porque garantiu que setores da sociedade fiscalizassem o procedimento e acionassem a justiça, fazendo cumprir seu ordenamento legal.

No caso do Plano Diretor a forma como Avritzer articula desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política para implementar desenhos participativos leva-o a classificar essa instituição com uma instituição com baixa dependência do sistema político, devido a sua obrigatoriedade legal. A tipologia sugerida por Leonardo Avritzer é profícua para compreendermos as especificidades dos desenhos institucionais e, sobretudo, para averiguarmos em que medida o contexto político e social no qual esses dispositivos institucionais estão inseridos alteram seu funcionamento. No entanto, essa forma de construir a análise não torna claras as dinâmicas internas das audiências, isso porque o modelo que Avritzer constrói parte da correlação de forças travadas no processo externo ao funcionamento das IPs. Essa forma de avaliá-las não permite problematizar certos padrões de comportamento presentes no processo interno das audiências. Falta nessa tipologia elementos

---

<sup>24</sup> Segundo a tipologia desenvolvida pelo autor, as instituições participativas podem ser avaliadas a partir de três variáveis: desenho institucional; disposição do governo e organização prévia da Sociedade Civil. A articulação dessas variáveis permite ao autor aferir tanto a potencialidade democrática de uma IP quanto suas especificidades organizacionais.

para podermos entender a forma como as discussões são encaminhadas no interior das audiências, quais são os autores mobilizados por elas, quais são as especificidades desse dispositivo e assim por diante.

Reconhecendo a carência de trabalhos que apontam e sistematizam as características específicas das audiências públicas, nosso principal desafio será organizar, a partir de material empírico coletado e de um trabalho realizado pelo IPEA, quais são os elementos que constituem e dão especificidade às audiências públicas realizadas durante o processo de planejamento urbano, concretizado no Plano Diretor Municipal.

### **3. Audiências Públicas**

Segundo o Dicionário Aurélio, o termo genérico *audiência* refere-se à “recepção de autoridade, ou de pessoa grada, a quem deseja ser ouvido”. (AURÉLIO, 2004). No Dicionário Jurídico, o termo *audiência pública* refere-se a um processo concernente ao Direito Administrativo e faz alusão ao mesmo significado: é a “recepção dada por autoridade pública à pessoa que deseja lhe falar sobre assuntos de seu interesse; [...] É marcada por autoridade administrativa para receber pessoa que tenha alguma reivindicação a fazer, questão a resolver ou queixa a dar” (DINIZ, 1998: 339-340).

Nas diversas definições fica explícita a ideia de que a pré-condição para a existência de uma audiência pública é que nela interajam, por meio da fala, ao menos duas pessoas, sendo, portanto, um instrumento dialógico e presencial. Além disso, uma dessas pessoas deve necessariamente ser representante do poder público e a outra constituir-se parte interessada no assunto tratado.

Assimilar as audiências públicas como um instrumento de ampliação da participação requer que tenhamos clareza acerca de sua natureza e de sua finalidade. De acordo com a classificação do IPEA (2013), as audiências públicas possuem oito características básicas. Na sequência retomaremos a descrição de cada característica a fim de que, no momento seguinte deste trabalho possamos ter um referencial analítico para tratar do nosso estudo de caso.

Diferentemente das Conferências de Políticas e dos Conselhos Gestores, as audiências públicas possuem *caráter consultivo*. Isto significa que a embora as audiências impliquem no *debate entre as partes presentes*, que configura inclusive a segunda característica, cabe apenas ao poder público tomar as decisões. Comparada aos outros instrumentos de participação as audiências públicas são espaços onde a discricionariedade de ação é do poder público. Cabe apenas a ele decidir se as questões levantadas pelos participantes serão absorvidas ou não pelos governantes ou pelos órgãos da administração pública. Nesses

termos, as audiências públicas seriam IPs com grande dependência da vontade política não quanto à proposição, já que ela é juridicamente obrigatória, mas quanto à disposição do poder público em acatar os encaminhamentos e sugestões apresentadas.

A terceira característica diz respeito ao seu *caráter pontual*. Mantendo a comparação com outras IPs, as audiências se diferenciam das ouvidorias e do Conselho Gestor por não serem espaços permanentes. Isso porque elas “estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano ou de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos de políticas públicas” (IPEA, 2013:14).

As duas próximas características estão diretamente relacionadas com a definição que recuperamos no início desta seção. Por serem um espaço no qual o poder público ou os órgãos da administração pública ouve a população sobre determinado tema, as audiências públicas *pressupõem a manifestação oral dos participantes* e por essa razão, possuem *caráter presencial*. Esse elemento nos permite aproximar as audiências das Conferências e dos Conselhos de Políticas, e distanciá-las das Ouvidorias e das Consultas Públicas, por meio das quais os cidadãos se expressam de forma não presencial.

A audiência pública é também *aberta a todos os interessados*, mesmo em casos de matérias com grande complexidade técnica como, por exemplo, a elaboração de planos nacionais, planos de gestão e agências reguladoras. A participação nas discussões não é vedada a nenhum cidadão, seja ele representante de organizações sociais, entidades civis ou apenas cidadão comum. Aliás, a possibilidade do cidadão poder participar de maneira individual e presencial, sem necessariamente representar uma entidade, associação ou instituição, diferencia a audiência pública de todas as demais instituições participativas de caráter presencial que citamos até agora. Tanto nas Conferências quanto nos Conselhos de Políticas, a participação é permitida apenas aos representantes da sociedade e do poder público.

A audiência pública é um dos poucos espaços em que o cidadão pode participar de forma individual, isto é, apresentando apenas suas demandas pessoais. Entre os diversos autores que recuperamos na primeira parte deste trabalho a participação individual não é tematizada. De qualquer forma, independentemente da possibilidade dos participantes apresentarem suas demandas pessoais, o fato é que as audiências públicas possuem *caráter coletivo*, já que são espaços de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Por fim, o último elemento que caracteriza as audiências e inclusive nos permite tratá-las como instituições participativas é o fato delas possuírem regras específicas para o seu



funcionamento. As regras podem variar de audiência para audiência, mas são responsáveis por orientarem a organização do evento e a condução dos debates.

Além dessas oito características básicas o IPEA também definiu uma tipologia das audiências públicas que nos permite diferenciá-las segundo cinco critérios distintos.

O primeiro diz respeito ao *objeto* das audiências, isto é, ao tema que entrará em discussão. Ela pode ser chamada com a finalidade de elaborar planos, políticas, projetos de lei, ou ainda para discutir licenciamento ambiental, controle orçamentário ou para elaborar normas de regulação. A definição de cada um desses objetos está diretamente vinculada aos atos normativos que preveem a realização de audiências públicas. Dentro desses atos, as audiências podem ser *obrigatórias* ou *facultativas*. O terceiro critério é a *abrangência* das audiências que define se elas são locais, regionais ou nacionais. O quarto critério as diferencia segundo o momento em que a audiência acontece em relação à ação da administração. Elas podem ser realizadas antes das ações administrativas como no caso da elaboração de planos, podem ocorrer durante a implementação de políticas ou ainda, posterior a elas. Para esse critério o IPEA utilizou o termo *timing* da audiência pública. Por fim, as audiências podem ser definidas segundo o *tipo de participante* envolvido. Neste critério o IPEA distingue as audiências segundo a presença ou a ausência de grupos vulneráveis. Essa tipologia foi gerada com base na especificidade das audiências que os pesquisadores acompanharam. Nelas estiveram presentes representantes de diversas entidades e organizações da sociedade civil, entre eles o grupo de catadores de materiais recicláveis. Para este grupo as audiências representaram o principal instrumento de vocalização de suas demandas, que, via de regra, contrariavam a percepção dos grupos industriais ou ONG's ambientais. Além de serem organizados, os catadores estavam em maioria numérica nas audiências e sua participação foi decisiva no tensionamento dos interesses entre as partes. Devido ao protagonismo deste grupo, o trabalho do IPEA optou por utilizar na sua tipologia os grupos vulneráveis como forma de classificar o tipo de participante.

Sistematizando os tópicos temos então que as audiências públicas podem ser classificadas pela sua *natureza* (obrigatória ou facultativa); pelo seu *objeto* (elaboração de planos, políticas, projetos de lei, licenciamento ambiental, controle orçamentário, elaboração de normas de regulação) pela sua *abrangência* (local, regional ou nacional) pelo *timing* da realização (antes, durante ou depois da implementação da política) e pelo *tipo de participantes* (audiência voltada à participação de grupos vulneráveis, audiência sem a presença de grupos vulneráveis e audiência com a presença de grupos vulneráveis, mas não voltada principalmente à participação desses grupos).

Após recuperar as definições construídas pelo IPEA, quanto às características básicas das audiências públicas e sua tipologia, passaremos agora para outra fase deste trabalho. Na próxima seção apresentaremos rapidamente a cidade na qual foi realizada a pesquisa para em seguida passarmos para o estudo de caso das audiências públicas no processo de revisão do Plano Diretor de Araraquara- SP. Com base na definição e na tipologia preliminar formulada pelo IPEA analisaremos as audiências a partir de quatro dimensões: 1) sua composição, 2) a infraestrutura material e humana disponível, 3) a organização e clareza das regras procedimentais e 4) a sistematização das propostas e devolutiva.

#### **4. Araraquara**

Araraquara é uma cidade do interior do estado de São Paulo, localizada a 277 quilômetros da capital paulista. No último censo do IBGE, em 2010, os dados apontaram que a população da cidade era de 208.662 habitantes sendo que a estimativa para o ano de 2013 estava em torno de 222.036.

Em 2010 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD lançou o ranking do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). Nele Araraquara aparece junto a Santo André na 14ª posição. Reunidos os dados, Araraquara tinha, em 2010 um IDHM Renda de 0,788; IDHM Longevidade 0,877 e IDHM Educação 0,782. Feita a média desses valores temos um município que possui um IDHM em 2010 de 0,815 estando, portanto, entre as 15 melhores cidades para se viver no país.

A população araraquarense é majoritariamente urbana já que apenas 2,84% dos residentes estão na área rural. O total de mulheres residentes no município perfaz o percentual de 51,76% e de homens 48,24%, sendo, portanto, uma cidade bastante equilibrada no quesito divisão sexual da população.

A economia do município está apoiada no setor de serviços. Em 2011 o PIB total em milhões de reais foi de 5.232,38 sendo que deste montante, 3.476,51 era do setor de serviços, 1.058,06 da indústria e 86,21 da agropecuária<sup>25</sup>. Afora os dados mais gerais, que nos permitem compreender os aspectos materiais da cidade, é importante recuperar a história da urbanização da cidade.

Araraquara, assim como muitas cidades do interior do país, passou por um intenso processo de urbanização durante a década de 1950. No entanto, já no final do século XIX a

---

<sup>25</sup> Fonte: Fundação Seade, IBGE.

cidade deu início a um gradual processo de intervenção na rotina urbana, que culminou na formulação pioneira de seu primeiro Plano Diretor, em 1971.

Uma das primeiras ações que interferiram na organização da cidade foi a aprovação das Posturas Municipais em 1890. Este documento estabelecia não só as bases para a arborização das ruas e praças da cidade, como também a reforma de diversos prédios públicos, a instalação de serviços funerários e a regulamentação de trânsito e prestação dos serviços de limpeza pública.

Por volta de 1906 o Plano de Melhoramentos Urbanos deu continuidade a esse processo estabelecendo algumas diretrizes de planejamento a fim de que a cidade fosse formatada a partir de novos padrões estéticos. As principais praças da cidade foram remodeladas, as ruas foram calçadas e alargadas e a cidade foi toda arborizada. Quando concluído o Plano, por volta de 1930, Araraquara ficou conhecida como “cidade jardim” (TOLEDO, 2012)

No decorrer da década de 1950 além das alterações na infraestrutura, o município também se tornou sede de importantes instituições e autarquias estaduais e federais como o DER- Departamento de Estradas e Rodagem, a Secretaria da Fazenda, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a Faculdade de Química, a Faculdade de Farmácia e de Odontologia (UNESP). Frente a esse novo contexto urbano, o município optou então por elaborar seu primeiro Plano Diretor, em 1971, que solidificava as políticas de desenvolvimento urbano visando atender as novas exigências de uma cidade que se industrializava e se modernizava.

O processo de sua elaboração teve início em fevereiro de 1955 quando Boaventura Gravina foi nomeado presidente da associação de Engenharia. Em seu discurso de posse ele destacou seu interesse em elaborar um Plano Diretor para o município. Em contato com o professor Luiz Ignácio Anhaia Mello, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo- FAU/ USP, e com o aval do então prefeito Engenheiro Antonio Pereira Lima, Gravina iniciou um processo de articulação com diversas associações que passaram a integrar a Comissão do Plano Diretor de Araraquara instituída por uma portaria já em 1955 <sup>26</sup>.

Durante a administração do prefeito Rômulo Lupo (1956-1960) foram realizados os primeiros trabalhos do Plano: “cadastramento imobiliário, aerofotogramétrico e a elaboração

---

<sup>26</sup> A Comissão era composta por: “Otto Ernani Muller, Presidente da Câmara Municipal de Araraquara; Engenheiro Boaventura Gravia, Presidente da Associação de Engenharia de Araraquara; Engenheiro Orlando Drumond Murgel, Diretor da Estrada de Ferro de Araraquara; Engenheiro Alberto Maricato, Diretor de Departamento de Estrada e Rodagem; Dr. José Pérciles Freire, Diretor de Serviço Especial de Saúde; André Lia, Presidente da Associação Comercial e Industrial; Comendador Hélio Morganti, Delegado Regional do CIESP; Dr. Itamar Calado de Castro, Presidente da Associação Agropecuária e José Benedito Carvalho Mello, Presidente do Rotary Clube de Araraquara” (TOLEDO, 2012, p. 43,44)

da planta cadastral e plani-altimétrica” (TOLEDO, 2012: 44). Durante sua administração, o então prefeito recebeu em seu gabinete uma comissão de rotarianos que apresentava seu interesse em conduzir a elaboração do Plano Diretor, sendo o Rotary Clube a associação que mais protagonizou ações frente a este Plano. Na sequência, durante o mandato de Benedito de Oliveira, uma nova Comissão<sup>27</sup> foi criada com o objetivo de “emitir parecer sobre todo projeto de lei ou medida administrativa de caráter urbanístico, promover estudos e divulgação de conhecimento urbanístico e elaborar seu Regimento Interno”. Além disso, essa lei criava “um Escritório Técnico, junto ao gabinete do prefeito incumbido da elaboração do Plano sob orientação do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP” (TOLEDO, 2012: 46).

Em janeiro de 1963 o arquiteto Gustavo Neves ganhou a licitação de concorrência pública para a elaboração do Plano Diretor aberta pelo executivo. Em dezembro deste mesmo ano o arquiteto apresentou um Plano cuja estrutura estava assentada sobre a ideia de setorização da cidade aos moldes da capital do país. Cada setor continha uma escola e era delimitado por vias centrais que os ligavam aos demais bairros (TOLEDO, 2012). Em 1971 o prefeito Rubens Cruz sancionou o Plano Diretor de Araraquara colocando fim aos dezesseis anos de negociação e elaboração da peça desde a formação da sua primeira comissão.

O Plano criou e instituiu uma série de nomenclaturas que organizaram as intervenções na cidade, dentre elas os tipos de zoneamento urbano que distinguiam as zonas residenciais entre: estritamente residencial, predominantemente residencial e comum. Também foram demarcadas as zonas de comércio e de indústria, o sistema de vias principais, que previa além da construção de marginais de córregos da cidade, algumas canalizações e alargamentos de avenidas, bem como a construção de vias que ligavam pontos da cidade ao aeroporto. (PERRONI, J; SANTORO, F., 2013)

Sem dúvida as proposições contidas no Plano representaram enorme avanço para o planejamento urbano do município, sobretudo porque sua elaboração foi feita visando organizar a cidade durante seu processo de intensa urbanização. No entanto, tendo em vista o propósito deste trabalho, cumpre salientar o dimensionamento técnico deste primeiro

---

<sup>2727</sup> Esta nova comissão pé composta por: “Dr. Alceu Di Nardo, representante da Ordem dos Advogados do Brasil; Cônego Aldomiro Storniolo; Engenheiro Alfredo Carvalho, representante do DER; arquiteto Arnaldo Palamone Lepre, representante da prefeitura municipal de Araraquara; engenheiro Boaventura Gravina, representante do Rotary Clube de Araraquara, engenheiro Jair Bernardes da silva, representante do Serviço Especial de Saúde; engenheiro agrônomo João Santos Campos, representante da Casa da Lavoura; engenheiro José Henrique Albieiro, representante da Associação de Engenharia de Araraquara; Dr. José Wellington Pinto, representante da Câmara Municipal de Araraquara; engenheiro Orlando Mantese, representante da Estrada de Ferro de Araraquara; Professor Paulo Guimarães Fonseca, representante da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; José Roberto Fabiano, representante da Associação Comercial e Dr. Youhanna Sabbag, representante da Associação Paulista de Medicina.” (TOLEDO, 2012: 46)

planejamento. A presença de diversas associações ligadas ao ramo da construção civil, bem como a maciça participação de entidades civis como o Rotary Clube e as associações de engenheiros e arquitetos, evidencia o caráter estritamente técnico que orientava o tratamento da cidade até então. Como vimos, é contra esta orientação técnica que o Movimento pela Reforma Urbana- MNRU lutou e conquistou o direito dos cidadãos para poder participar e opinar sobre o futuro de suas cidades.

Este Plano permaneceu vigente até 2005, quando o prefeito Edinho da Silva, cumprindo as orientações previstas no Estatuto da Cidade propôs a discussão e elaboração de um novo Plano Diretor. Em entrevista o prefeito afirmou que a necessidade de um novo Plano Diretor foi motivada pelas mudanças que o município vinha passando desde a década de setenta. Em suas palavras

“[...] quando eu cheguei na prefeitura, nós tínhamos bairros inteiros sem infraestrutura, sem equipamentos sociais, com as bacias hidrográficas do município degradadas. Nós tínhamos a ocupação econômica do município sem nenhum ordenamento. No meu entender, nós tínhamos uma concepção de desenvolvimento econômico e urbano da cidade totalmente autoritário, onde você não tinha (sic.) nenhum instrumento de controle, de fiscalização e de participação da sociedade civil” (SILVA, Edinho *apud* TOLEDO, 2012: 87)

A proposta era criar um novo Plano pautado numa “concepção de gestão marcada pela participação e pelo controle social” (SILVA, Edinho *apud* TOLEDO, 2012: 87). Os trabalhos dessa primeira fase foram conduzidos pelo Secretário Lincoln Ferri do Amaral que juntamente com sua equipe sensibilizou a população mediante campanhas publicitárias, valendo-se de toda a estrutura que havia sido criada para o Orçamento Participativo. Em 2002, o secretário Lincoln deixa a pasta e quem assume é Luiz Antonio Nigro Falcoski, professor na Universidade Federal de São Carlos e cujo doutoramento havia sido feito na área do planejamento urbano. Estando a frente da pasta, Falcoski elaborou uma proposta de Plano Diretor que estava mais afinada com a inclusão da participação social defendida pelo prefeito. Assim, foi instituído o Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental- CMPUA, que congregava entidades do “Poder Legislativo, do Poder Executivo, Órgãos Estaduais, Órgãos Federais, Representação de Entidades, instituições e organizações sociais da esfera pública não governamental, diretamente relacionados à política urbana e ambiental<sup>28</sup> e os representantes e suplentes pelas regiões de planejamento” (TOLEDO, 2012: 93). A proposta

---

<sup>28</sup> A representação da Sociedade Civil era composta por: “treze representantes eleitos por seus setores representativos, homologados pelo prefeito municipal, assim divididos: três de associações de classes empresariais, três de associações de classe profissionais, três organizações não governamentais e quatro de universidades e instituições de pesquisa.

apresentada por Falcoski dividia o processo de elaboração do Plano em onze etapas<sup>29</sup>. A dimensão da democratização das decisões e a inclusão de diversos setores da sociedade na discussão e definição dos rumos da cidade foi incluída no Sistema Municipal de Planejamento Urbano que agregava oito instâncias<sup>30</sup>, dentre elas as audiências públicas nas quais participavam as entidades representadas do CMPUA e aquelas não representadas. Dentre as atribuições imputadas ao Conselho estava a prerrogativa de alteração do Regimento Interno, promover pelo menos um Congresso da Cidade a cada gestão além de coordenar e estruturar outros mecanismos de planejamento urbano democrático na cidade.

Para Toledo (2012) o fato da CMPUA ter em sua composição uma série de associações de representantes da Sociedade Civil não garantiu que o processo de elaboração do Plano Diretor fosse menos tecnocrático. Isso se deu, segundo suas palavras, “pelo fato da composição do CMPUA ter colocado um peso maior na representação de entidades técnico-profissionais [...]” (TOLEDO, 2012: 94).

Avaliar o grau de democratização presente no processo de elaboração do Plano Diretor de 2005 em comparação com o processo de elaboração do planejamento de 1971 é esforço para uma nova pesquisa. Mas nesse breve recorrido histórico que fizemos é possível perceber que o a elaboração do Plano de 2005 incorporou diversos atores da sociedade civil que não estavam presentes no processo finalizado em 1971.

Questionado sobre os instrumentos de participação, Edinho Silva reitera o diagnóstico feito por Avritzer acerca da dependência que a participação guarda com as ações de incentivo do poder público.

“achar que porque você (Sic.) cria um conselho e que esse conselho vai funcionar apenas pelo fato de você ter criado e ter dado posse aos conselheiros, é um equívoco. O conselho vai funcionar dependendo do grau de investimento político que é feito. Do esforço político que é feito. De você (Sic.) jogar peso e acreditar naquele processo que você está construindo [...]”. (SILVA, Edinho *apud* TOLEDO, 2012: 97)

Após sucessivas discussões o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental é sancionado em 27 de dezembro de 2005. Dentre as várias modificações na política urbana o art. 3º instituiu que a Lei deveria ser revista no mínimo a cada quatro anos, observando o período de cada gestão administrativa, e no prazo máximo de dez anos.

---

<sup>29</sup> Cf. Anexo- Quadro 1

<sup>30</sup> As instâncias eram: 1) CT-Sedur: Comissão Técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; 2) CMPUA: Plenária composta por 40 membros com agenda de reuniões mensais; 3) Diretoria Executiva: promoviam reuniões semanais ou quinzenais na Sedur, sediada na prefeitura; 4) GT's com reuniões semanais; 5) CT's: Comissões Técnicas do CMPUA; 6) Fóruns Temáticos Regionais: Macrozonas da Gestão Ambiental e cinco regiões de Planejamento Ambiental; 7) Audiências Públicas: entidades representadas no CMPUA e entidades não representadas; 8) Evento da Participação Social e deliberação final do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental- PDPUA: I Congresso da Cidade.

Seguindo a previsão da lei municipal, o prefeito Marcelo Barbieri, em 2010, inicia o processo de revisão e atualização do Plano Diretor. No executivo o processo incluiu a realização de nove painéis temáticos que tinham por missão debater os diversos pontos do Plano. Nesses painéis participaram, além dos representantes das secretarias municipais, a CETESB, o Departamento Autônomo de Água e Esgoto- DAAE, Associações de Bairro, Orçamento Participativo, Cartórios de Registro de Imóveis e diversas entidades de classe como a OAB, ACIA, FIESP-CIESP, SEBRAE, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Afora os painéis, foram criados quatro Grupos Temáticos: Desenvolvimento Institucional, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano Ambiental e Desenvolvimento Institucional. Esses grupos contaram com a colaboração tanto de conselheiros quanto de pessoas da sociedade com domínio na área de discussão. Concomitantemente aos painéis foi iniciado um ciclo de Seminários de Desenvolvimento Urbano Ambiental promovido pela Agência de Desenvolvimento de Araraquara- ADA em conjunto com a Universidade Estadual Paulista- UNESP e com o Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental de Araraquara- COMPUA.

Finalizadas as atividades de colaboração para a construção da redação do Plano, o executivo enviou o projeto à Câmara Municipal em abril de 2013. No legislativo ele foi recebido pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Urbano Ambiental que iniciou uma nova etapa de discussões com o objetivo de analisar a proposta e ouvir a população quanto ao seu posicionamento em relação ao Plano. Para tanto foram organizados seminários temáticos de discussão em parceria com a Universidade Estadual Paulista- UNESP, seis audiências públicas em diferentes regiões da cidade e reuniões com especialistas técnicos e parlamentares.

Por meio do Laboratório de Política e Governo- LabPol/ UNESP a Câmara realizou um ciclo de seminários temáticos onde se discutiram os principais pontos de proposta de revisão do Plano Diretor. Ao todo foram sete seminários: “Plano Diretor: conceitos, limites e possibilidades”, “Novo-desenvolvimento: o lugar do regional, do local, do urbano e do agrário”, “Participação, Cidadania e cultura democrática”, “Políticas públicas: Educação, Cultura, esporte e Lazer”, “Lixo e Resíduos sólidos: impactos no meio ambiente”, “Políticas Públicas: segurança alimentar, assistência social e saúde”, “Futuro da Água”. Concomitante aos seminários, a Comissão também cumpriu um cronograma para a realização de seis audiências públicas visando apresentar o projeto à população e também ouvi-la.

No decorrer das discussões com a população diversas questões foram sendo levantadas e diante das diversas intervenções a Comissão passou a realizar reuniões com especialistas,

técnicos e parlamentares para discutir as propostas a fim de estudar e justificar possíveis alterações no projeto de lei. Por se tratar de um trabalho cujo objetivo é discutir instituições participativas, nos ateremos apenas às audiências públicas. Esse corte foi feito em observância aos limites e alcances de um trabalho dissertativo, muito embora se reconheça a importância que todas as etapas do processo decisório possuem sobre o resultado final da participação.

Na próxima seção apresentaremos os dados coletados na pesquisa. Eles serão analisados tendo por base o trabalho do IPEA apresentado há pouco. A partir da comparação do estudo de caso com os elementos analíticos que o IPEA utilizou para caracterizar as audiências públicas federais, avaliaremos o caso de Araraquara observando quais são as características das audiências públicas realizadas no processo de discussão do Plano Diretor Municipal.

#### **4.1- Estudo de Caso- Audiências Públicas**

No percurso que fizemos até aqui, embora extenso, trouxemos à tona diversas informações que nos ajudarão a compreender e avaliar as audiências públicas. Na primeira parte do trabalho fizemos um balanço bibliográfico da literatura sobre participação. Abordamos primeiro o trabalho de Carlos Estevam Martins, que mesmo antes da promulgação da Constituição já refletia sobre o papel que a participação deveria ter no “circuito do poder”. O autor mostra que a aposta na participação não implica a substituição da democracia representativa nem a eliminação dos partidos políticos. Na sequência, apresentamos uma literatura que ganha corpo durante a década de noventa e que, ao contrário de Carlos Estevam, apresentava uma espécie de celebração dos instrumentos participativos que estavam sendo criados e experimentados após a Constituição de 88. Num segundo momento, esse entusiasmo cedeu lugar a uma avaliação mais crítica e criteriosa dessas experiências. Já do final dos anos noventa e início dos anos dois mil, diversos autores começaram a apontar uma discrepância entre a aposta virtuosa que a primeira geração de trabalhos fizera nos novos espaços participativos e a forma como a participação era de fato conduzida nesses instrumentos. Para tanto, criaram uma série de variáveis de avaliação que lhes permitiram, inclusive, criar um gradiente de participação, que oscilava entre instituições muito participativas e instituições pouco participativas. Sedimentada a ideia de que essas instituições podem variar de acordo com o desenho ou de acordo com o contexto político e social sobre o qual elas são desenvolvidas, a literatura passou para o terceiro e atual momento, caracterizado pela preocupação dos pesquisadores em avaliar a efetividade das IPs.



Nesta parte, de reconstituição bibliográfica, pudemos conhecer diversos trabalhos orientados pela temática da participação e ver como cada um deles articula diferentes elementos visando conhecer e avaliar diferentes experiências participativas. Vimos também que as IPs mais estudadas são as Conferências, os Conselhos de Políticas e o Orçamento Participativo e que existem poucos trabalhos que dedicados ao estudo das audiências públicas<sup>31</sup>. O fato de existirem poucas pesquisas dentro da temática da participação voltadas às audiências nos dá, por um lado, argumento suficiente para justificar o esforço deste trabalho, mas por outro, nos impõe uma série de desafios, sobretudo, metodológicos.

Nesta última seção cumpriremos com o objetivo de descrever os aspectos característicos das audiências públicas destinadas à discussão do Plano Diretor Municipal da cidade de Araraquara-SP. Além disso, apontaremos para possíveis relações de causas e efeitos atentos àquilo que Lavallo (2011) chamou de “escolha de redução”. Por se tratar de um estudo de caso, faz-se necessário ter a clareza de que este trabalho possui baixa potencialidade de generalizações.

Tendo por base as contribuições bibliográficas apresentadas na primeira parte do trabalho e o esforço pioneiro do IPEA em tentar detalhar as características e elementos constitutivos das audiências públicas em nível federal, adotaremos quatro variáveis de análise que serão usadas em cada uma das cinco audiências: 1) Mapeamento dos atores; 2) Recursos Humanos e Infraestrutura Material; 3) Organização do evento e clareza das regras procedimentais e 5) Sistematização das propostas e Devolutiva.

É importante ressaltar que este trabalho focou-se no processo participativo ocorrido nas audiências públicas. Dessa forma, não foram objeto de análise nem o contexto político e partidário, nem a organização prévia da Sociedade Civil, nem a comparação entre os elementos de destaque entre essas audiências e aquelas realizadas no processo de elaboração do Plano Diretor de 2005.

O material para a análise das audiências públicas foi coletado a partir de diversos instrumentos. Além da observação *in loco*, foi passado um pequeno questionário no qual os participantes apontaram sua idade, sexo e a instituição ou organização que representavam. Àqueles participantes que não representavam nenhum grupo foi dada a orientação de que preenchessem a lacuna com a palavra “cidadão”. Além do questionário, foram coletados diversos materiais na Câmara Municipal, tais como o relatório técnico elaborado a pedido da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Urbano Ambiental.

---

<sup>31</sup> Quando falamos da escassez de trabalhos dedicados ao estudo das audiências públicas nos referimos às audiências previstas do Direito Administrativo, isto é, àquelas que são destinadas ao diálogo entre administração pública ou poder público e a comunidade.

Tivemos acesso também às propostas ao Plano que foram protocoladas junto à Câmara, já que esta possibilidade de participação foi aberta pelo legislativo como um instrumento complementar às audiências. Como todas as audiências foram gravadas pela equipe de Comunicação da Câmara, tivemos acesso às mídias com as gravações, para que pudéssemos acompanhar mais demoradamente as participações. Também nos foi garantido o arquivo digital contendo as anotações das propostas apresentadas durante as audiências. Além disso, coletamos diversas informações divulgadas pelos jornais impressos da cidade que acompanharam e veicularam as diversas etapas do processo de discussão do Plano.

Como dissemos, o projeto de lei que visava alterar o Plano Diretor de 2005 (Lei Complementar nº 350/05) foi apresentado pelo executivo à Câmara em 30 de abril de 2013. A provisão inicial era que a revisão tramitasse por 135 dias na Câmara. A partir da entrada no Legislativo seriam 45 para as discussões e apresentação das emendas e depois mais 90 dias para que o projeto passasse pelas sete Comissões Permanentes. No entanto, o Plano só foi votado em 14 de janeiro de 2014, quase nove meses após o início dos trabalhos.

O fato de tanto o executivo quanto o legislativo poderem chamar audiências públicas para se discutir o Plano Diretor representa uma primeira característica relevante para a caracterização das audiências. Neste trabalho, como se pode observar, estamos tratando das audiências chamadas pelo poder Legislativo, que apresentou à imprensa, com dez dias de antecedência, o cronograma das datas e os locais onde aconteceriam as seis audiências públicas.

A primeira delas, realizada no plenário da Câmara Municipal, teve um caráter mais informativo na medida em que apresentou a história do planejamento urbano de Araraquara. Nesta audiência a socióloga Heloisa Michetti falou da importância do planejamento como instrumento concatenador de soluções para os problemas urbanos. Ao seu lado, estava o arquiteto Chico Santoro, que acompanhou de perto o longo trajeto do planejamento urbano municipal e traçou um panorama histórico da evolução da urbanização de Araraquara. Roberto Massafera, ex-prefeito da cidade e engenheiro, destacou a importância dos debates em torno do Plano Diretor por reconhecer que as decisões tomadas interferem diretamente na vida das pessoas do município durante várias décadas. Na ocasião também falou a secretária municipal de Desenvolvimento Urbano, Alessandra de Lima, que apresentou todas as alterações feitas no antigo Plano Diretor.

As outras cinco audiências foram realizadas em diferentes regiões do município. Para essas audiências foi utilizado o mapeamento do Orçamento Participativo (OP). A primeira

delas contemplou a região sul da cidade<sup>32</sup>, a segunda, a região norte<sup>33</sup>, a terceira, a região leste<sup>34</sup>, a quarta, a região Oeste/Noroeste<sup>35</sup> e a última, a região central<sup>36</sup>. Para a presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, a vereadora Edna Martins, a escolha de levar as audiências para os bairros foi feita visando aproximar as discussões do Plano Diretor da população. Além das audiências públicas, qualquer cidadão, representante ou não de associações e organizações da sociedade civil, poderia protocolar junto à Câmara propostas ao projeto.

#### *4.1.1- Mapeamento dos atores*

O mapeamento dos atores foi feito com base nos questionários e nas intervenções e falas dos participantes. Nesse sentido, assumimos de saída que existe uma diferença entre dois tipos de participação, uma em que os cidadãos participam apenas como ouvintes e a outra em que eles participam oralmente, apresentando proposições.

Tendo em vista a importância do Plano Diretor enquanto instrumento que projeta a cidade para os próximos anos e cujas resoluções incidem diretamente na vida dos munícipes, podemos considerar que as 247 pessoas aproximadamente que estiveram presentes nas cinco audiências não perfazem um número expressivo de cidadãos. A quantidade de pessoas que participaram de cada uma das audiências variou muito. Na primeira, realizada na zona sul, estiveram presentes 40 pessoas, na segunda, 64, na terceira, 31, na quarta, 16 e na quinta audiência da região central o número subiu para 93.

Quando afirmamos que a quantidade de pessoas que estiveram presentes era baixa em relação ao tamanho da população e a importância do Plano Diretor estamos nos apoiando em dados que vão além da quantificação dos participantes. Analisando a composição dos presentes nas audiências, como consta no Quadro 6, temos que, do total, quase 30% eram funcionários da Câmara e da Prefeitura. Na audiência da região central (Quadro 5) podemos notar que a maioria dos participantes estava dividida entre “cidadão” e PMA<sup>37</sup>. Nesta categoria agregamos todas as pessoas que na pergunta “instituição ou organização que representa” responderam que eram funcionários da prefeitura ou representantes de alguma secretaria ou coordenação pertencente ao executivo. No caso da audiência na região central,

---

<sup>32</sup> Bairros contemplados na região: Melhado, Cecap, Iguatemi, Cruzeiro do Sul e Hortências.

<sup>33</sup> Bairros contemplados na região: Jardim Selmi Dei e Indaiá.

<sup>34</sup> Bairros contemplados na região: Vila Xavier, Jardim Brasil, Jardim América e Parque São Paulo.

<sup>35</sup> Bairros contemplados na região: Jardim Universal, Vale do Sol, Maria Luíza, Jardim Botânico, Assentamento Monte Alegre e Bueno de Andrada.

<sup>36</sup> Bairros contemplados na região: São José, Vila Ferroviária e Centro.

<sup>37</sup> Essa sigla é a abreviação de Prefeitura Municipal de Araraquara.

que congrega os bairros mais tradicionais, mais ricos e mais organizados da cidade a presença do executivo por meio de suas pastas foi maciça e se distinguiu das demais regiões da cidade<sup>38</sup>.

Quanto a idade dos participantes, de acordo com o Quadro 6, a maioria tinha entre 35 e 54 anos. Poucos eram os jovens presentes e menos ainda os jovens que participaram oralmente. Novamente a exceção ficou com a audiência 5, que contou com a presença de diversos jovens que integravam movimentos estudantis. Esse tipo de composição evidencia um corte geracional na participação institucional, fato este que mereceria algum estudo já que em participações que optam por repertórios de ações diretas não institucionais a presença de jovens tende a ser mais expressiva.

Ainda que exista uma diferença marcante na idade dos participantes, ela não se repete no sexo, já que na média das audiências, os presentes estavam proporcionalmente divididos entre homens e mulheres.

A participação oral dos presentes em cada assembleia foi marcada por diversos temas que serão abordados nas próximas variáveis. Aqui cabe ressaltar que o espaço das audiências foi utilizado tanto por cidadãos que apresentavam apenas suas demandas individuais, quanto por aqueles que se diziam representantes de associações e/ou organizações. Em todas as audiências houve a participação oral de ao menos um representante de associações de bairro referente às respectivas regiões. Nas segunda, terceira e quarta audiências também se manifestaram representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) que fazem oposição ao governo de Marcelo Barbieri (PMDB). Eles cobraram medidas de infraestruturas para as regiões do município que seriam expandidas e questionaram o governo sobre a ausência de estudos técnicos que demonstrassem os impactos causados pelas alterações previstas no Plano e sobre a ausência de medidas fiscalizadoras que permitissem ao poder público acompanhar as irregularidades nas obras da cidade.

O fato desses participantes falarem em nome de organizações reitera a importância de considerar a representação como um importante fator de análise no campo da participação. Aliás, o tema da representação, como vimos, já havia sido incorporado no debate da participação por Carlos Estevam Martins, antes mesmo da Constituição de 88. Segundo o autor, o funcionamento adequado do “circuito do poder” requer, de um lado, o reconhecimento de que os partidos são imprescindíveis à democracia, e por outro, que a

---

<sup>38</sup> O município possui vinte pastas de governo, sendo que dez delas estavam representadas na última audiência regional.

relação entre participação e representação não deve ser de exclusão, mas sim de complementariedade<sup>39</sup>.

Em todas as audiências ao menos um representante da Associação do Parque Planalto, bairro localizado na zona norte do município, se manifestou oralmente. Eles traziam demandas relativas ao seu bairro e cobravam explicações sobre as alterações que o novo Plano fazia na definição dos Corredores de Produção Econômica (CPE) e nos Níveis de Interferência Ambiental (NIA)<sup>40</sup>; também criticaram os novos índices de ocupação do solo.

Independentemente dos conteúdos expressos nas falas é preciso destacar que no caso das audiências públicas de Araraquara também foi possível verificar aquilo que a literatura recente chama de assimetria de poder expressa pelo domínio da linguagem técnica. Quando Fonseca (2011) analisa os Conselhos de Políticas, aponta os diversos tipos de desigualdades que permeiam as relações entre os participantes. Uma das formas pelas quais essa diferença se expressa é através da utilização da linguagem técnica, sobretudo, por parte dos membros do governo. No nosso caso específico a assimetria também apareceu entre os participantes da sociedade. Diversos cidadãos apresentaram demandas que por vezes nem poderiam ser incluídas no escopo de um Plano Diretor. Interessante foi observar que no início de cada audiência diversas pessoas se manifestavam levantando demandas relativas, sobretudo, aos problemas de infraestrutura dos bairros como pavimentação asfáltica, poda de áreas verdes, manutenção de espaços públicos de lazer e esporte, coleta de resíduos, etc. Quando um participante pedia a palavra e começava fazer apontamentos de ordem técnica, como por exemplo, os novos índices fixados pelo novo Plano, as alterações nas delimitações do zoneamento urbano, a política de proteção das áreas de preservação e assim por diante, era comum que os demais participantes que não detinham esse domínio, não mais se manifestassem. Primeiro, porque era difícil de acompanhar o debate permeado por siglas e números e, segundo, porque passava a existir uma situação de constrangimento ocasionada por essa assimetria. O tema da desigualdade entre os participantes também aparece no trabalho de Perissinoto e Fuks (2011), que mostra que essa desigualdade se estrutura no acesso diferenciado que os participantes têm aos recursos necessários para que o debate nas IPs torne-se de fato deliberativo. Além do que, revelam que o poder público para além dos

---

<sup>39</sup> Este tema, como vimos, volta a aparecer em trabalhos como o do Cláudia Feres (2011) que analisa a estadualização do OP.

<sup>40</sup> Os Níveis de Interferência Ambiental referem-se ao grau de incômodo que os estabelecimentos geram sendo o valor 1 dado aos estabelecimentos que causam pouco impacto ambiental como padarias, pequenos armazéns, barbearia, etc. e valores acima de 3 dados às atividades que são fontes de poluição. Já os Corredores de Produção Econômica (CPE) correspondem a estruturas e áreas onde devem ser estimuladas atividades econômicas.

recursos técnicos também detém o recurso do tempo, já que faz parte das suas atribuições participar desses debates.

#### *4.1.2- Recursos Humanos e Infraestrutura Material.*

Na segunda variável buscou-se observar quais eram as condições materiais à disposição das audiências e qual era o pessoal de apoio que ajudou na condução do processo.

Assim como nas audiências realizadas durante a elaboração do Plano Diretor de 2005, a Câmara Municipal optou por utilizar a infraestrutura fornecida pelo Orçamento Participativo. Dessa forma, as quatro primeiras audiências regionais foram realizadas em escolas municipais e coube aos organizadores do OP alocar as cadeiras nos pátios das escolas e fazer o seu posterior recolhimento. A última audiência aconteceu no saguão de entrada do Teatro Municipal e o procedimento de organização dos assentos foi o mesmo. Os espaços disponibilizados para as audiências foram suficientes para a quantidade de pessoas presentes e havia cadeiras para todos os participantes.

A equipe técnica de comunicação da Câmara Municipal ficou responsável por todos os aparatos de som e pela gravação das imagens dos eventos. Mesmo sendo realizadas nos pátios das escolas, as audiências tiveram uma ampla estrutura de som e projeção midiática. Em todas as audiências havia computadores e um *data-show* para a apresentação do Plano Diretor e dos mapas, caixa de som e microfone para os participantes, e uma equipe que filmou do início ao fim as audiências.

Na entrada de todas as audiências houve uma “mesa de protocolos” que ficou responsável por anotar quais eram as autoridades presentes e por passar uma lista de presença. Nas quatro primeiras audiências, junto a outro membro do Laboratório de Política e Governo da UNESP/Araraquara, que também acompanhava o evento, fui convidada a assumir a responsabilidade pela coleta desses dados. Na última audiência essa tarefa ficou a cargo de um funcionário da Câmara Municipal.

Outro ponto importante que cabe destacar é que o pessoal responsável pelo OP também trabalhou na divulgação das audiências. Eles utilizaram os carros de som usados para divulgação do OP para chamar a população dos bairros a comparecer às audiências. Uma das grandes vantagens de fazer pesquisa de campo é que entre uma conversa e outra com os participantes descobrimos informações que não estão em nenhum protocolo, mas que nos ajudam a entender algumas situações. Durante a audiência na Zona Norte, que contou com aproximadamente 64 participantes, sendo, portanto, a segunda audiência com o maior número de presentes, um dos moradores do bairro, que também é responsável pelo OP na região,

contou que ajudou a fazer a divulgação da audiência e que sua estratégia para garantir maior público foi divulgá-la em todas as igrejas do bairro. Essa estratégia foi realizada apenas nessa região e de fato garantiu um expressivo aumento no número de presentes. No entanto, esse aumento não significou nem que demandas relacionadas a esses grupos aparecessem nem que a quantidade de participação oral fosse maior.

Além da divulgação nos bairros, a Câmara também disponibilizou o calendário das audiências no site oficial e semanalmente, durante o período de duração das audiências, eram divulgados seus locais e datas de realização. Dez dias antes do início dos trabalhos o legislativo soltou as informações para os jornais locais (*Tribuna Imprensa*, *O Imparcial* e *Folha da Cidade*), que auxiliaram na divulgação dos dias e horários. Aliás, a imprensa não só publicou o cronograma como também acompanhou de perto as discussões e semanalmente inseria matérias sobre o plano diretor na sua redação<sup>41</sup>.

Quanto à identificação dos participantes não foi disponibilizado nenhum tipo de material que permitisse identifica-los nas audiências, sobretudo porque a quantidade dos presentes não era tão extensa.

Um dos quesitos que a literatura tem apontado como necessário para garantir maior efetividade na participação é a disponibilização de informações claras e didáticas sobre o tema a ser debatido (TATAGIBA, 2011; SOUZA, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2009). No site da Câmara e da Prefeitura era possível acessar facilmente a versão da nova proposta do Plano Diretor. No entanto, a redação do texto era bastante hermética dada a quantidade de informações técnicas e a falta de legendas para que o leitor pudesse entender as inúmeras siglas presentes no texto. Neste caso, não foi confeccionado nenhum tipo de material que pudesse ser entregue aos cidadãos antes das realizações das audiências contendo as principais informações do Plano Diretor, explicando a importância da participação da população neste debate. A apresentação das temáticas e problemas que o Plano abrange foi feita somente no momento inicial das audiências pela secretária municipal de Desenvolvimento Urbano.

#### *4.1.3- Organização do Evento e Clareza das Regras Procedimentais.*

Nesta variável analisamos qual era o grau de clareza das regras procedimentais que os representantes do poder público e os cidadãos tinham em relação ao funcionamento das

---

<sup>41</sup> Cf. Jornal *O imparcial*: 18/05/2013, 21/05/13, 03/07/13, 12/07/13, 14/07/2013; Jornal *Tribuna Imprensa*: 17/05/2013, 22/05/2013, 13/07/2013; Jornal *Folha da Cidade*: 16/05/2013, 19/05/2013, 21/05/2013, 13/06/2013, 16/06/2013, 26/06/2013, 03/07/2013, 05/07/2013, 12/07/2013, 14/07/2013, 20/07/2013, 21/07/2013; Jornal *Folha de São Paulo*: C1 10/05/2013.

audiências, bem como a forma pela qual elas foram conduzidas. Esta terceira variável, somada as demais, explicita aquilo que a literatura tem chamado de “desenho institucional”.

Partimos do pressuposto de que uma boa organização requer que todos os participantes tenham clareza das regras e procedimentos que serão adotados na condução das discussões. Quando o Estatuto da Cidade torna obrigatória a realização das audiências para discutir o Plano Diretor ele o faz sem definir ou delimitar quais devem ser as prerrogativas mínimas de organização desse instrumento. Sendo assim, cabe a cada órgão público definir quais serão as regras de condução das audiências. No caso de Araraquara estabeleceu-se um calendário prévio das audiências regionais com intervalo de sete dias entre uma audiência e outra, sempre às quintas-feiras, sendo a primeira realizada no dia seis de junho e a última no dia quatro de julho de 2013. No dia primeiro de agosto foi feita a audiência final que marcou a consolidação do texto. No calendário, além das datas, estavam especificadas as regiões, seus respectivos bairros de abrangência e o local das audiências. No entanto, esse calendário não foi cumprido à risca. Houve alteração nas datas das audiências da Zona Leste e Oeste e a audiência final que consolidaria o texto a partir das alterações, prevista para o dia 1º de agosto, foi realizada somente no mês de janeiro de 2014, mês em que também foi discutido e votado o projeto em sessão extraordinária na Câmara do Município. A alteração das datas é uma característica deficitária do elemento organizacional e o distanciamento temporal entre as discussões e a consolidação do texto final torna difícil a construção, por parte dos participantes, de uma relação de causa e efeito entre suas proposições e a aquilo que de fato foi absorvido pelo poder público. No entanto, é preciso que se reconheça que, num projeto cujo impacto recai sobre toda a cidade e no qual estão envolvidos diversos interesses divergentes, a demanda por negociações é alta e requer, sem dúvida, tempo para a maturação das ideias. A demora na elaboração da redação final aconteceu, inclusive, porque diversos cidadãos e representantes que participaram das audiências cobraram do poder público estudos e comprovações técnicas dos impactos que seriam gerados a partir do novo Plano.

Outro elemento importante da organização foi o instrumento de “protocolo” que a Câmara disponibilizou para que os cidadãos pudessem fazer suas sugestões também por escrito. Em todas as audiências foi avisado aos participantes que além da manifestação oral havia também a possibilidade deles interpelarem o poder público mediante sugestões escritas que deveriam ser protocoladas junto à Câmara. Cada cidadão poderia, em seu nome ou enquanto representante de um grupo, apresentar sugestões. Para tanto, não havia nenhum modelo prévio e isso fez com que as 15 propostas recebidas tivessem características bastante distintas. A grande maioria delas era assinada por grupos e associações de bairros e fazia



desde críticas até sugestões de alteração na redação dos artigos e incisos da lei. Este instrumento foi bastante interessante porque ajudou o legislativo a organizar as demandas, já que as proposituras protocoladas estavam alinhadas aos temas e tópicos das discussões geradas nas audiências. Ou seja, ele funcionou como um instrumento complementar já que as audiências são espaços de debates e discussões onde surgem temas e problemas que podem ser perdidos entre as falas.

A mesa que conduziu as audiências era formada por diversas autoridades que variaram de região para região, mas em todas estiveram presentes a secretária do Desenvolvimento Urbano, Alessandra de Lima e a presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, a vereadora Edna Martins. A condução era iniciada pela fala da vereadora, que abria o evento, e, em seguida, a secretária apresentava um *power-point* com o qual explicava o que era o Plano Diretor e quais eram as principais alterações que ele fazia no Plano anterior.

Como antes das audiências não havia muita clareza de como elas seriam conduzidas nem qual seria o público participante, a primeira apresentação da secretária foi carregada de siglas carregada de siglas, denotando uma linguagem excessivamente técnica que dificultou a compreensão sobre a temática da população presente. Sentida essa dificuldade, na segunda audiência ela optou por uma apresentação mais didática. Os slides tinham figuras que ilustravam o que era recuo, índice de aproveitamento do solo, área de proteção permanente, zona especial e zona de interesse social, e assim sucessivamente. Além disso, a secretária optou também por apresentar apenas as mudanças específicas que o Plano estava propondo para a região onde estava sendo realizada cada uma das audiências. Essas mudanças fizeram com que a organização e condução do evento se diferenciassem entre si.

Após o pronunciamento das autoridades e a explanação da secretária de Desenvolvimento Urbano, as audiências eram abertas às falas do público, sendo que cada pessoa dispunha de três minutos para se manifestar. Como não havia clareza quanto à metodologia a ser empregada nem quanto ao objetivo da audiência pública (consultiva e não deliberativa), muitas pessoas participaram de forma aleatória, sem saber ao certo como poderiam contribuir para a melhora do novo projeto. O tema referente à metodologia aparece no trabalho que o IPEA realizou sobre as audiências públicas (2013). Nele os autores apontaram que a falta de clareza sobre os procedimentos está entre as causas que podem obstar o bom funcionamento dos espaços participativos isso porque os participantes acabam “falando o que querem, sendo grande a quantidade de falas sem relação com o tema discutido ou com o escopo da Audiência, sem que haja debate entre os participantes ou um direcionamento da discussão” (FONSECA, *et al.*, 2013).

Nas audiências de Araraquara diversos participantes apresentaram demandas que não tinham relação com a abrangência e com os temas do Plano Diretor. Na segunda audiência, um participante relatou sua experiência de vida. Ele era ex-dependente químico e naquela ocasião frequentava o EJA- Educação de Jovens e Adultos e sua fala foi no sentido de afirmar a importância da educação como forma de reinserção dos cidadãos. Outro morador da região chamou atenção para a desvalorização dos terrenos provocada pela instalação de uma antena de telefonia móvel na região. Na audiência da zona leste, assumindo sua ignorância com relação às competências de um Plano Diretor, um participante perguntou às autoridades se o Plano previa a manutenção e o recapeamento das ruas da cidade, já que segundo sua avaliação diversas ruas estavam esburacadas. Outra moradora relatou o caso de uma área próxima de sua casa que estava abandonada e que havia sido tomada por usuários de drogas. Na ocasião, ela pediu às autoridades que resolvessem esse problema. Essas intervenções produziram aquilo que os pesquisadores do IPEA chamaram de *lista de desejos* (FONSECA, *et al.*, 2013) e a causa desse fenômeno está frequentemente associada à falta de uma metodologia organizacional bem definida.

Toda vez que o poder público se aproxima da população ele fica altamente suscetível às suas demandas. Por isso é necessário que, na situação específica de uma audiência pública para a discussão do Plano Diretor, os representantes do governo, do poder legislativo e da administração pública deixem claro quais são os objetos de discussão propostos e de que forma a população deve participar. Isso evita que os participantes apresentem demandas que não podem ser resolvidas pelo Plano Diretor e que as audiências públicas acabem por reforçar o estereótipo de ineficiência que o setor público e a política, de maneira geral, carregam.

Entretanto, os participantes não apresentaram apenas reivindicações alheias ao escopo do Plano Diretor. Diversos deles trouxeram para o espaço das audiências demandas e críticas à proposta de revisão da lei. Por meio do trabalho etnográfico pudemos perceber que os pontos que mais geraram discussões durante as audiências foram aqueles referentes às alterações que o Plano fazia no índice de ocupação, aproveitamento e densidade do solo, nas novas definições dos corredores comerciais e viários e nas alterações que impactavam as áreas ambientais. Esses temas foram levantados pelos representantes da Associação de Bairro do Parque Planalto em todas as audiências e geraram bastante discussão entre os participantes e os representantes do poder público, principalmente da Secretária de Desenvolvimento Urbano que tentava justificar as alterações. Na audiência realizada na Zona Oeste, a fala de um dos representantes do Parque Planalto foi sobre a verticalização da cidade que estava prevista na

nova versão do Plano Diretor. Já que a proposta elevava o índice de aproveitamento máximo de 3 para 4,5 <sup>42</sup>.

Dentre todas as audiências, a quinta foi a que mais gerou discussão. Diferentemente das demais, estiveram presentes nesta audiência representantes de diversas associações civis: Ordem dos Advogados do Brasil- OAB, Sociedade Amigos da Fonte, Institutos dos Arquitetos do Brasil- núcleo Araraquara, Movimento Estudantil e Movimento Reage, que à época fazia oposição ao governo. Foi nítida a diferença do domínio técnico apresentado pelos participantes dessa audiência em relação as demais.

Inicialmente, seguindo a mesma organização das outras audiências, as autoridades que compunham a mesa falaram, a Secretária de Desenvolvimento apresentou as principais mudanças que o novo Plano Diretor propunha para a região e abriu-se o debate, tendo cada participante o limite de três minutos para sua fala. A primeira pessoa a se apresentar foi um representante da Sociedade Amigos da Fonte. Ele começou a ler um manifesto que continha diversas demandas e críticas ao Plano. Ao final dos três minutos a mesa pediu que ele concluísse sua fala e imediatamente diversos participantes criticaram a assimetria de poder expressa na delimitação do tempo de fala dado às autoridades e à população. Mediante essa manifestação todos concordaram em deixar que o representante da associação terminasse sua fala pelo tempo que achasse necessário, sobretudo porque houve o entendimento de que ele falava em nome de todos os moradores que estavam presentes. Eles afirmaram que o novo Plano não beneficia a população, já que diversas alterações foram feitas com vistas a incorporar interesses imobiliários. O primeiro ponto levantado foi que o Plano Diretor não desenvolveu nenhum diagnóstico sobre os impactos e os benefícios que o mesmo causaria. Apontaram também que a nova formulação dos corredores de integração ecológica (CIECO) estava em desacordo com a Agenda 21 e que nos corredores de produção econômica (CPE) não foram estabelecidos limites para as construções, principalmente no que diz respeito à verticalização. Reivindicaram ainda que os mesmo benefícios disponibilizados àqueles que vivem em residenciais fechados, como vias largas, áreas de lazer e esporte, parques, praças, restrições de uso e limites de verticalização, seja também oferecido aos demais habitantes da cidade. Outros participantes apontaram ainda a existência de graves erros nos mapas disponibilizados pelo poder executivo; criticaram as gravíssimas consequências que a “ilimitada verticalização” da cidade produzia ao meio ambiente e à população (adensamento populacional; aumento da poluição do ar; aumento da impermeabilidade do solo). Também

---

<sup>42</sup> O índice de aproveitamento ou coeficiente de aproveitamento é um número que, multiplicado pela área de um terreno, indica a quantidade total de metros quadrados que pode ser construída.

fizeram duras críticas ao que chamaram de “manutenção da perversa política de privilégios” observada na tendência que o Plano tinha de incentivar a criação extremamente lucrativa dos “loteamentos fechados”. Acusaram improbidades e ilegalidades relativas ao parcelamento do solo, precisamente naquilo que toca os “desdobros” de lotes e chamaram atenção para o modo como estava sendo tratado ou idealizado o “uso misto”, que abria a possibilidade de instalações comerciais dentro dos bairros para diminuir o deslocamento da população.

Sem considerar nesta variável a sistematização das propostas e a devolutiva, que será abordada no próximo tópico, é importante salientar que em todas as audiências a postura adotada pela maior parte do poder público presente era defender a nova proposta e explicar porque as alterações haviam sido feitas. Essa forma de tratar a participação possivelmente foi adotada diante a falta de clareza de como seria a metodologia adotada para execução das audiências e pelo fato das audiências serem uma instituição participativa consultiva e não deliberativa.

Em observância àquilo que o trabalho do IPEA chamou de *timing* de realização (FONSECA, *et al.*, 2013), as audiências públicas aqui estudadas estão localizadas na fase de planejamento e formulação de políticas públicas. No texto final estão previstas a elaboração de diversas ações que visam regulamentar e complementar o Plano. Nesta segunda fase, as audiências devem ocorrer objetivando o monitoramento e acompanhamento das ações.

A título de sistematização do desenho institucional das audiências públicas para discussão do Plano Diretor de Araraquara temos a seguinte organização.

Quadro 1: Dimensões que caracterizam o desenho institucional

		Características	Estudo de caso (Araraquara-SP)
<b>Dimensões que caracterizam o desenho institucional</b>	<b>Tipologia</b>	Objeto	Revisão do Plano Diretor Municipal.
		Natureza	Obrigatória.
		Abrangência	Cinco regiões do Município.
		Tipo de benefício	Público.
		Momento da realização	Elaboração/ Planejamento de política pública
		Tipo de participante	Qualquer cidadão, representante ou não de organizações coletivas.
	<b>Organização</b>	Órgão que convoca	Câmara Municipal.
		Horário de início	19 horas.
		Dia da Semana	Quintas-Feiras
		Instrumento complementar	Proposta protocolada junto à Câmara
		Meios de Divulgação	Site oficial, jornais da cidade e carro de som nos bairros.
		Tempo médio de duração das audiências	2,5 horas.
		Material de apoio para as discussões	Não houve.

Fonte: Elaboração própria

#### 4.1.4- Sistematização das propostas e devolutiva

Por fim, a última variável diz respeito à dimensão mais difícil de avaliar que é justamente a efetividade das audiências. Como vimos, a dificuldade decorre tanto da falta de consenso da literatura com relação ao objetivo de uma instituição participativa quanto em torno da melhor metodologia para se medir sua efetividade. Cientes do limite deste trabalho, qual seja, definir as características das audiências públicas realizadas no processo de elaboração/revisão do Plano Diretor Municipal de um único município, apenas apontaremos para algumas possibilidades de interpretações acerca da sua efetividade. Para tanto, faremos uma comparação entre as demandas que foram levantadas no transcurso das audiências, juntamente com as propostas protocoladas na Câmara, e as emendas ao projeto de lei, aprovadas em Plenário pelos vereadores. Sendo assim, relacionaremos aquilo que Carlos Estevam Martins (1994) chamou de *outputs* e *inputs*.

Como já foi mencionado todas as audiências foram filmadas e todas as pessoas que falaram fizeram uso do microfone para que a captação do som pudesse ser feita. Isso permitiu que todas as demandas apresentadas no transcurso das audiências pudessem ser registradas. Além disso, um estagiário da Câmara anotava as demandas dos participantes durante suas falas e esse texto era projetado simultaneamente num telão para que todos acompanhassem.

No caso relatado pelo IPEA, as propostas apresentadas pelos participantes eram emendadas diretamente do texto do plano preliminar, caracterizando um processo de construção coletiva da peça. Nas audiências de revisão do Plano Diretor de Araraquara, as demandas eram apresentadas e anotadas em forma de tópicos e simultaneamente projetadas no telão. No entanto, por falta de clareza quanto aos procedimentos, poucas pessoas acompanharam as anotações que estavam sendo feitas. Ao todo foram 36 participações orais e como cada participante tinha três minutos de fala este tempo era usado, geralmente, para apresentar mais do que uma proposta.

Durante as quatro primeiras audiências regionais foi comum os participantes apresentarem propostas que não integravam o escopo do Plano Diretor, produzindo o que chamamos anteriormente de “lista de desejos”. No entanto, feitas essas exceções, os participantes questionaram a mesa, em especial a secretária de Desenvolvimento Urbano, em diversos pontos do Plano. Na primeira audiência o executivo, representado pela secretária de Desenvolvimento Urbano, foi questionado sobre as especificidades do Corredor de Integração Ecológica- CIECO e sobre o destino que seria dado às áreas das matas na região sul. Além disso, interpelaram a secretaria sobre a possibilidade de delimitação de uma área destinada ao

uso social em uma região caracterizada como Cerrado e sobre a redução da faixa de proteção integral (*non aedificandi*) nas Áreas de Preservação Permanente- APP, que passou de 70 para 30 metros. Na audiência realizada na região norte o poder público foi questionado também sobre quais seriam as medidas ambientais previstas pelo Plano para a preservação dos córregos e quais as medidas de proteção previstas para minimizar os impactos provocados pelo processo de adensamento populacional, como a impermeabilidade do solo e aumento do tráfego veicular. Além disso, foi levantada a questão das construções irregulares na cidade, sobre as quais faltam fiscalização e punição. Neste terceiro encontro também foram feitos questionamentos sobre os Corredores de Produção Econômica (CPE) e seus Níveis de Interferência Ambiental (NIA). Um dos participantes interpelou a secretária, indagando-a sobre como o poder público evitará a construção de empreendimentos não condizentes com os índices adotados pelo NIA e como regularizará as construções já solidificadas.

Na penúltima audiência um dos participantes levantou uma questão referente à participação popular no processo discussão do planejamento urbano. Segundo sua fala, a participação da população é restrita apenas à discussão da elaboração/revisão do Plano Diretor, sendo que após a promulgação da lei diversas alterações importantes são feitas sem que a população participe e discuta as propostas. Um dos exemplos citados foram os índices de ocupação que teriam sido radicalmente alterados sem que a cidade tivesse sido convidada a participar. O tema dos Corredores de Produção Econômica (CPE) e os seus respectivos Níveis de Interferência Ambiental novamente entraram no debate. Os participantes questionavam o poder público porque julgavam inadequado que alguns corredores aceitassem um NIA tão alto. Por fim, um cidadão criticou o planejamento urbano que permite a construção excessiva de condomínios fechados por julgar que este tipo de construção priva os demais cidadãos de usufruírem das ruas contidas nesses espaços.

No transcurso da última audiência foram levantados questionamentos acerca de quatro temas principais. O primeiro deles diz respeito à ausência de estudos de impacto ambiental que justifique as mudanças presentes no Plano. O segundo faz referência à falta de tratamento adequado para as áreas do Aquífero Guarani mais vulneráveis a contaminação. O terceiro apontou os problemas relacionados a verticalização da cidade e seu consequente adensamento populacional, que no longo prazo prejudicaria os munícipes e harmonia urbana da cidade.

Dentre os participantes alguns se destacaram pela competência técnica das propostas. Entre eles estão os representantes da Associação de Moradores do Parque Planalto, bairro localizado na região norte da cidade, e os da Sociedade Amigos da Fonte, que congrega moradores de vários bairros da região central. Estes últimos, além de participarem da

audiência, apresentaram também um extenso manifesto assinado por mais de 1.700 pessoas no qual inclusive criticavam o espaço das audiências públicas.

“ [...] através dos ‘abaixo-assinados’ e adesões por e-mail cujas cópias já foram apresentadas a Vossas Excelências, vem apresentar manifestação escrita acerca do nosso inconformismo com os termos do projeto de revisão do Plano Diretor de Araraquara, encaminhado pelo Poder Executivo, já que a manifestação oral na audiência do dia 04 de julho pp, aparentemente, parece que tudo o que explanado e mesmo os diversos seminários realizados por essa própria Câmara Municipal, não foram suficientes para devida compreensão dos senhores vereadores presentes” (*Grifos nossos*) (Sociedade Amigos da Fonte, 2013: 1)

No trecho eles afirmam que a manifestação oral feita nas audiências não foi apreciada pelos vereadores. Sendo assim, optaram por apresentar suas propostas escritas para que estas fossem lidas e apreciadas pelos edis. De fato, o que se pode concluir das manifestações levadas a cabo durante as audiências é que elas levantaram os principais problemas do novo Plano. As propostas de alterações, bem como as sugestões de redação, foram apresentadas em formato escrito e protocoladas junto à Câmara, sendo que seus conteúdos não se diferenciavam dos temas debatidos nas audiências.

No relatório final, apresentado por uma equipe técnica contratada para analisar as proposituras protocoladas, foram listados os resumos das sugestões e críticas contidas em cada uma das nove “propostas oficiais”.<sup>43</sup> Segundo o relatório as propostas direcionavam-se a cinco áreas do Projeto:

- 1- Área de Zoneamento Ambiental: reivindicavam que as APP regulamentadas pelo Novo Código Florestal, as sub-bacias hidrográficas das três captações de água superficial (Área de Proteção e Recuperação de Mananciais- APRM) e a área de contribuição do Aquífero Guarani (Área de Proteção do Aquífero- APAQ) fossem contempladas como áreas protegidas e que a Política Municipal de Gestão de Recursos Hídricos fosse formalizada por meio de lei específica;
- 2- Área de Zoneamento Urbano: as propostas reivindicavam que o zoneamento do município fosse simplificado, que se mantivesse a horizontalidade de áreas residenciais, e que a taxa de ocupação, de aproveitamento e o Nível de Interferência Ambiental fossem limitados após estudos prévios de viabilidade e impacto.

---

<sup>43</sup> Tanto as sugestões quanto os comentários encontram-se no Anexo 2 deste trabalho.

- 3- Coeficientes Urbanísticos: que o município adotasse índices mais conservadores em áreas já adensadas para que os inúmeros problemas promovidos pelo adensamento urbano fossem reduzidos;
- 4- Regulamentação dos instrumentos urbanísticos de Edificações Compulsórias, Outorga Onerosa, Edificações mais sustentáveis e Pagamento por Serviços Ambientais;
- 5- Área de estrutura de Planejamento e Gestão: que fosse implantado sistemas computacionais integrados de planejamento e gestão, com relatórios gerenciais de acesso ao público, contendo indicadores de desenvolvimento urbano e ambiental.

Baseando-se nas reivindicações apresentadas o relatório apontou algumas recomendações. A primeira delas era que o Plano Diretor deveria prever a inclusão de um artigo que revalidasse o Código de Obras então vigente. Além disso, o glossário da proposta no novo Plano Diretor deveria ser revisado e completado para que a leitura e a interpretação da peça fossem facilitadas. Apontaram também a necessidade de se elaborar uma cartilha de linguagem acessível contendo o resumo do Plano Diretor e de um Atlas Municipal Cultural, contendo um trabalho abrangente de identificação e inventário dos bens do município com valor histórico, cultural, urbanístico, arquitetônico e paisagístico.

Este relatório foi apresentado no dia 11 de novembro de 2013 à Câmara Municipal. A partir desta data os vereadores tiveram onze dias para apresentarem propostas de emendas ao Plano Diretor. Após sucessivas mudanças de datas, o projeto entrou em votação no dia 24 de janeiro de 2014. Ao todo foram feitas emendas em trinta artigos do projeto (Anexo 2) que alteraram basicamente sete áreas da nova proposta do Plano Diretor: 1) Política Urbano-Ambiental e Zoneamento Ambiental; 2) Mobilidade Urbana e Circulação; 3) Uso do solo; 4) Zoneamento Urbano; 5) Planejamento Urbano; 6) Gestão Participativa.

As alterações que as emendas fizeram no plano estavam, em grande medida, relacionadas com as propostas apresentadas pela população. Na primeira área, referente à política ambiental, o Plano passou a prever a implantação do Programa de Serviços Ambientais com objetivo de incentivar as atividades de conservação e reflorestamento. Além dele o Plano instituiu que a política de recursos hídricos deverá ser objeto de Lei Complementar a fim de que se assegure a preservação e o uso da água, e que sejam desenvolvidas ações para a implantação da Agenda 21.

Na área de Mobilidade Urbana e Circulação foi adicionada a previsão de estudos para viabilizar a instalação do Veículo Leve sobre Trilho- VLT, bem como a implantação de corredores de ônibus e sistemas inteligentes de transporte. O projeto também passou a prever o estudo sobre as possibilidades e viabilidade de construção de passagens viárias em alguns



pontos da cidade com o objetivo de garantir a acessibilidade do espaço urbano. Quanto ao uso do solo foi incluída no projeto a previsão de se instituir novos corredores e polos estruturais de urbanidade, bem como a implantação do Cinturão Verde<sup>44</sup> e de limites mais rigorosos para as áreas de preservação.

A área do zoneamento urbano foi a que sofreu as maiores alterações. O zoneamento urbano foi simplificado e os parâmetros urbanísticos, que são os instrumentos que definem, por exemplo, o índice de aproveitamento básico e máximo do solo, foram reclassificados. Essas alterações foram feitas visando incorporar as demandas que tanto a “Sociedade Amigos da Fonte” quanto a Associação dos Moradores do Parque Planalto apresentaram. A grande crítica colocada pelos participantes durante as audiências e nas propostas protocoladas, era que o índice de aproveitamento máximo do solo, por zoneamento, era muito alto. Em suma, este índice define quanto um proprietário pode construir em cima da área do terreno sem que ele seja onerado pelo excesso da construção. Por exemplo, se o índice de aproveitamento for igual a 3 e a área do terreno for 100 m<sup>2</sup> então o proprietário poderá construir até 300 m<sup>2</sup> e isto será feito, claro, por meio da verticalização da construção. Dessa forma, quanto maior for o índice maior será a área construída e, portanto, maior será o adensamento construtivo e populacional.

A proposta inicial enviada pelo executivo estabelecia índices de aproveitamento máximo de 4,5 para diversas áreas que compunham a Zona de Estruturação Urbana Sustentável. Este ponto foi objeto de discussão, sobretudo porque os representantes do Parque Planalto e dos subscritos na Sociedade Amigos da Fonte defendiam que este valor favoreceria tão somente o setor imobiliário. Dessa forma, a emenda ao Art. 128 do projeto alterou a redação inicial, substituindo o valor de 4,5 para 3,5 apenas em duas centralidades da cidade. Todos os demais índices ficaram abaixo desse valor.

Voltando aos demais pontos de destaque das emendas ficou também definido que nas zonas de proteção do aquífero Guarani o poder executivo teria o dever de realizar estudos técnicos para evitar a intensificação do assoreamento das áreas. Ademais, o Art. 129 sugeriu a elaboração do Programa de Edificações Mais Sustentáveis, que objetiva-se a melhorar as condições de sustentabilidade socioeconômica e ambiental das obras e edificações.

Além desses pontos, à nova redação foram incorporados dois incisos ao capítulo de Sistema de Gestão de Planejamento, que preveem a criação de um Instituto Municipal de Planejamento e a elaboração de avaliação baseadas em indicadores de evolução da qualidade

---

<sup>44</sup> O Cinturão Verde é um projeto que visa proteger os mananciais e suas adjacências, a qualidade do ar, a proteção do solo e da biodiversidade por meio da criação de áreas verdes na cidade.

de vida. Este tópico contemplou uma das sugestões apresentadas pelo relatório técnico que avaliou as propostas protocoladas na Câmara. Também foi incluído no Plano um prazo máximo para que o município elabore uma lei específica que determine as condições da Outorga Onerosa<sup>45</sup> e apresente o “fator de planejamento para o cálculo da outorga”.

Por fim, acatando as críticas quanto à escassez de mecanismos participativos no debate do Plano Diretor, os vereadores incorporaram à peça a obrigatoriedade de realização de audiências públicas nos casos de: qualquer alteração do Plano Diretor, de definição do Estatuto do Usuário do Transporte Público Coletivo Municipal e de implantação de empreendimentos ou atividades com Nível de Incômodo 3<sup>46</sup>. Estabeleceu-se ainda que todos os documentos relativos aos temas das audiências deverão ser disponibilizados com antecedência e que, observadas as manifestações populares expressas nas audiências, o poder público poderá exigir medidas mitigadoras ou compensatórias aos responsáveis pelos problemas que o Plano Diretor tenta resolver.

Diante das alterações que foram feitas pelos vereadores ao texto enviado pelo executivo, é possível perceber que diversas demandas apresentadas pela população foram incorporadas. Isso não quer dizer, é claro, que as emendas tenham reproduzido exatamente aquilo que as propostas reivindicavam. O documento apresentado pela Sociedade Amigos da Fonte, por exemplo, continha quase 100 páginas e propunha não só alterações em diversos pontos da redação como também criticava o material cartográfico do Plano.

Nesse processo é preciso fazer duas considerações importantes. A primeira delas é que as emendas feitas no Projeto partiram das propostas protocoladas na Câmara Municipal. Esse mecanismo de participação, que foi colocado à disposição da sociedade em complemento as audiências públicas, representou a principal porta de entrada das demandas. Nas audiências públicas os temas e críticas subscritas nos documentos apareceram em forma de debate. Ainda que as sugestões apresentadas pelos participantes tivessem sido registradas, apenas as propostas protocoladas passaram pelo crivo da avaliação do legislativo. Isso comprometeu a participação daqueles que não optaram por protocolar suas propostas. No entanto, é importante que se diga que as pessoas que não registraram suas sugestões na Câmara, mas que se manifestaram nas audiências, foram as mesmas que apresentaram propostas que extrapolavam o escopo das ações do Plano Diretor. Este fato aponta para a desigualdade ou

---

<sup>45</sup> Outorga Onerosa é uma concessão dada pelo município permitindo que o proprietário ultrapasse o índice de aproveitamento básico desde que ele compre essa permissão. O valor pago pelo proprietário é estabelecido pelo município e seu objetivo é recuperar a valorização do solo. Por isso a fórmula do cálculo para a cobrança é importante, já que ele indica a postura do município frente ao setor imobiliário.

<sup>46</sup> São classificadas como NIA 3 as atividades produtivas geradoras de incômodo à vizinhança por meio de sons e ruídos, poluição atmosférica, risco de segurança e assim por diante.

assimetria de poder entre os participantes. (PERISSINOTO; FUKS, 2011; SCHETTINI; ALMEIDA, 2011; TATAGIBA, 2011; FONSECA, 2011) Durante as audiências os participantes que apresentavam maior domínio técnico conseguiam debater com o poder público, que também detinha esse conhecimento. Os demais participantes, muitas vezes, não conseguiam acompanhar as discussões e quando se manifestavam apresentavam demandas que não cabiam numa peça de planejamento urbano.

O segundo ponto a ser destacado é que as 32 emendas feitas no Projeto de Lei foram produtos de negociações de interesses. A dimensão do jogo de interesses é fundamental quando analisamos a efetividade da participação. Nosso objetivo não é aprofundar o debate da efetividade nem tampouco avaliar o jogo de interesses presente no processo de discussão do Plano Diretor do município de Araraquara. Limitamo-nos apenas a analisar as audiências públicas em suas várias dimensões. No entanto, reconhecemos que as demandas apresentadas durante as audiências tornaram-se produto de disputas políticas passaram por negociações. Tal feito fez com que diversas sugestões apresentadas pela população não integrassem o conjunto de emendas aprovado pelos vereadores.

Ao analisar as audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor de Araraquara vimos que elas são um instrumento consultivo de participação. Isso significa que, embora possa haver debates entre os participantes e o poder público, o processo decisório ocorre fora do ambiente das audiências. No nosso caso, coube aos vereadores considerarem as demandas apresentadas pela população e decidirem quais delas eles integrariam as emendas e de que forma isso seria feito. Como este trabalho limitou-se a acompanhar as audiências públicas de forma a observar seus atores, suas regras e sua organização, não temos condições de debater nem de avaliar o jogo de interesses presente no processo decisório. Entretanto, não podemos nos furtar de reconhecer essa dimensão, nem de apontar a importância que ela deve ter nos estudos sobre audiências públicas.

Passamos agora para a terceira e última parte deste trabalho na qual apontaremos as possíveis conclusões tiradas a partir de nosso estudo de caso.

### **Parte III- Conclusões**

O itinerário desenvolvido ao longo desta pesquisa teve como objetivo analisar as cinco audiências públicas realizadas em Araraquara-SP durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal em 2013. Para tanto elaboramos um texto organizado em três partes. A primeira delas apresentou o estado da arte da literatura brasileira sobre participação. Com

base nesse balanço, a segunda parte tratou de expor os dados coletados sobre nosso estudo de caso. Nesta terceira e última parte damos alguns encaminhamentos conclusivos de maneira a integrar os elementos da literatura com os dados empíricos coletados para essa pesquisa.

Pelo fato da participação ser um termo polissêmico, que permite uma multiplicidade de leituras e infinitas possibilidades de abordagens, optamos por fazer um recorte histórico e conceitual. Diante da empreitada de selecionar os textos para leitura, recuperamos os debates que se ergueram no período pós Constituição de 1988 e que trataram apenas da participação no campo institucional. Essa seleção foi feita, evidentemente, porque as audiências públicas compõem o quadro de espaços participativos abertos e institucionalizados pela Constituição. Nesses termos, a literatura sobre este campo de estudos perfaz não mais do que três décadas. Entretanto, neste curto período de tempo uma profusão de pesquisas foi publicada.

No balanço bibliográfico aqui apresentado dividimos a literatura basicamente em três partes. Na primeira delas destacamos o livro “O circuito do poder” de Carlos Estevam Martins. Neste trabalho, publicado em 1994, mas composto com textos elaborados na década de 1980, o autor trouxe o tema da participação para dentro de uma teoria do Estado. No seu modelo a participação aparece como um complemento democrático aos três elementos constitutivos do Estado: o aparelho estatal, a representação política e a intervenção governamental. Esses três elementos, segundo o autor, seriam suficientes para colocar a sociedade e suas demandas em contato com o Estado sem que houvesse a necessidade de instrumentos participativos. A participação atua, neste modelo, como uma etapa no processo de ampliação da democracia e por ter essa natureza, ela deve sempre estar articulada com a representação política.

Este trabalho de Carlos Estevam Martins nos pareceu essencial porque o autor, já antes da Constituição de 88, aborda temas, como a relação entre participação e representação, que aparecerão quase vinte anos mais tarde sob o auspício da inovação teórica. Diferentemente de Carlos Estevam, vimos também que durante os anos noventa a participação institucional foi interpretada pela chave da teoria deliberativa. Destacamos os trabalhos de Leonardo Avritzer (1997) e Sérgio Costa (1995) que entendiam que os novos mecanismos participativos eram responsáveis por democratizar a democracia. Acompanhava suas explicações a ideia de que a Sociedade Civil era a esfera privilegiada de ações democráticas responsáveis por combaterem as práticas autoritárias do Estado. Nesses termos, a institucionalização da participação representava a própria institucionalização da democracia. Essa forma de interpretar a realidade recebeu diversas críticas que apontavam para a reprodução de práticas não democráticas dentro dos espaços de participação

institucionalizada. Tais críticas indicavam a dissensão entre a teoria e a prática e foram responsáveis por marcarem a segunda fase da literatura.

Nesse momento as pesquisas passaram a ponderar as capacidades democratizantes da participação institucional e com isso começaram a investigar quais seriam as condições necessárias para que tais espaços tivessem êxito. Adotaram, portanto, a máxima de que os espaços participativos não são democráticos por si mesmos. Eles dependem de vários condicionantes que sistematicamente podem ser agrupados dentro de quatro variáveis: desenhos institucionais, organização da Sociedade Civil, vontade política e processo decisório. Cada um destes condicionantes comporta uma série de elementos que quando combinados geram instituições mais ou menos democráticas. Diante de um diagnóstico mais elaborado sobre as instituições participativas, os trabalhos passaram então a tratar do tema da sua efetividade.

Os trabalhos mais recentes publicados no campo da participação apresentam uma nova preocupação. Diante da multiplicação de espaços participativos importa agora saber quais são os resultados efetivos que eles produzem. Subjaz a essa preocupação a ideia de que a percepção da eficácia é fundamental para que os atores permaneçam participando e para que a própria prática participativa não se converta em elemento de deslegitimação das ações do Estado. O grande problema que a literatura tem encontrado nesta nova fase é que não existem consensos sobre qual é o objetivo da participação nas diferentes instituições e qual é a melhor metodologia para avaliar sua efetividade.

Em cada uma dessas fases foi possível encontrar elementos que nos auxiliassem na condução da análise do estudo de caso. Diferentemente dos trabalhos elaborados durante a década de noventa, aqui optamos por assumir uma perspectiva descritiva e analítica. Não partimos de nenhum modelo normativo específico para analisar os dados. Buscamos estritamente descrever as características específicas das audiências públicas realizadas no processo de revisão do Plano Diretor do município e apontar para possíveis interpretações dos resultados gerados a partir das discussões desencadeadas no interior desses espaços. Todavia, adotamos as audiências públicas como instituições participativas, isto é, como processos institucionais que possuem regras e procedimentos próprios e por meio dos quais os cidadãos interferem nas decisões do poder público (PIRES; VAZ, 2011). A partir do nosso estudo de caso, observou-se que a interferência do cidadão não se dá pela partilha de poder na tomada de decisão. Nas audiências os cidadãos participam apresentando suas sugestões e cabe ao poder público decidir se ele absorverá as sugestões ou não. Isso acontece porque as audiências públicas não são instrumentos deliberativos, mas sim, consultivos (FONSECA, *et al*, 2013). A

particularidade deste tipo de desenho é que eles são altamente dependentes da vontade do governo.

No modelo elaborado por Leonardo Avritzer (2009), o processo de construção do Plano Diretor é apresentado como um desenho com baixa dependência da vontade do poder público já que as audiências que compõem esse processo são obrigatórias, previstas por lei. Isso possibilita maior controle social por parte da população ou de setores organizados da sociedade, que podem entrar com recursos legais contra situações que julgarem não estarem de acordo com a norma. No entanto, por ser um instrumento de caráter consultivo, a discricionariedade de acatar ou recusar as sugestões apresentadas pelos participantes é do poder público.

No caso de Araraquara as audiências públicas foram complementadas por um segundo instrumento de participação. Todo cidadão ou representantes de associações podiam, além de participar das audiências, protocolar suas sugestões na Câmara Municipal. Essas propostas foram juntadas e analisadas por uma equipe técnica que considerou todas as sugestões e elaborou um parecer que foi entregue para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Urbano Ambiental, responsável pelo processo de revisão do Plano dentro do legislativo. Este parecer subsidiou as decisões da Comissão na elaboração das proposituras de emendas. Isso nos indica que os vereadores foram bastante permeáveis às sugestões da população, ainda que muitas demandas não tenham sido contempladas. Entretanto, as sugestões analisadas e consideradas não foram aquelas elaboradas no momento das audiências públicas, mas sim aquelas que foram escritas e entregues na Câmara. As audiências, neste caso, serviram como um ambiente de debate no qual foram levantadas várias questões, sendo que as sugestões, pelo próprio caráter técnico que elas exigiam, foram em sua maioria colocadas mediante documentos escritos.

A propriedade técnica dos participantes foi outro fator que chamou a atenção durante as audiências. Na pesquisa na qual foram analisados alguns Conselhos de Política, Perissinoto e Fuks (2007) apontaram para as desigualdades de recurso e de influência que existem entre os diferentes segmentos que participam nestes espaços. Este problema apareceu nas audiências públicas do Plano Diretor em diversos momentos e evidenciou que a assimetria de poder gerada pelos desníveis de domínio técnico é um fator determinante para a inclusão dos participantes.

Um dos elementos que compõem a variável “desenho institucional” é a definição de “quem participa” desses espaços. Cada instituição participativa possui um desenho específico que define não só quem participa como também qual é o peso que cada representante têm no

processo de tomada de decisão. Isso permite que os autores classifiquem as IPs como mais ou menos inclusivas. (ALMEIDA, D.; CUNHA, E. 2011; SCHATTAN, V.; FAVARETO, A. 2007). Embora as audiências públicas sejam instituições participativas abertas ao público, o caso aqui estudado mostrou que aqueles participantes que apresentavam maior domínio técnico tinham mais capacidade de influência nas discussões. Essa assimetria foi reforçada pela falta de um material de divulgação que apresentasse o conteúdo do Plano Diretor de forma mais simplificada e didática. Nos processos de discussão do planejamento urbano da cidade o poder público do município deve não só sensibilizar a população para que ela participe como oferecer um material acessível e de fácil interpretação para todos. O acesso à informação e a divulgação prévia do conteúdo a ser debatido são elementos fundamentais para que os espaços de participação se tornem efetivos.

Outro elemento importante, que a literatura tem ressaltado e que apareceu de forma incisiva nesta pesquisa, é a questão da relação entre participação e representação. (FARIA, C. 2007) A audiência pública é uma instituição participativa de caráter presencial que permite manifestação individual dos participantes. Diferentemente dos Conselhos de Políticas e das Conferências, a participação individual não necessariamente deve ser feita em nome de uma coletividade, ou seja, o cidadão pode se manifestar de maneira a expressar seus interesses estritamente particulares, mas também pode falar em nome de um grupo. Nas audiências de Araraquara alguns participantes se destacaram por se apresentarem como representantes de determinada associação de bairro ou de determinação organização da Sociedade Civil. Esse destaque se deu porque os representantes apresentavam uma fala mais articulada e com maior propriedade técnica, além do que deixavam claro que o tema já havia sido debatido anteriormente pelos membros do grupo.

Outro elemento importante de representação nas audiências do Plano Diretor promovidas pelo legislativo é o papel proeminente que o vereador possui em todo o processo. Novamente, por ser uma instituição consultiva cabe apenas à edilidade tomar as decisões. Para Carlos Estevam Martins (1994), as demandas encaminhadas nos espaços de participação correspondem sempre a interesses específicos de parcela da sociedade, por isso a participação nunca deve ser conduzida como elemento político mais importante que a representação. Desta feita, a prerrogativa do poder representativo no processo de tomada de decisão garante que essas disfunções sejam corrigidas. No processo de revisão do Plano Diretor nem todas as demandas apresentadas foram contempladas nas emendas. Isso porque a elaboração das emendas, ainda que estas tivessem sido subsidiadas pelas sugestões apresentadas, foi produto de negociações políticas travadas entre os vereadores.

Por fim, o último elemento de destaque cabe à fase devolutiva no processo de discussão do Plano Diretor de Araraquara. No cronograma inicial apresentado pela Câmara Municipal, além da audiência de apresentação do Plano e das demais cinco audiências regionais, estava prevista a realização da audiência final que apresentaria a consolidação do texto já com as emendas. Diante das demandas por pareceres técnicos e por estudos que justificassem as alterações que estavam sendo propostas pelo executivo, a Comissão de Desenvolvimento apresentou o texto final cinco meses depois do previsto. Durante esse espaço de tempo diversas reuniões foram realizadas entre o poder público e as organizações da sociedade civil que apresentaram suas reivindicações. No entanto, nos interessa aqui o impacto que esta lacuna pode representar para a participação promovida pelas audiências públicas.

A devolutiva do governo às sugestões, questões ou reivindicações apresentadas pela sociedade nos espaços de participação é fundamental para que os participantes encontrem sentido em sua participação. A opção da Câmara dos Vereadores de levar as audiências públicas para os bairros visou tornar o processo de debate do Plano Diretor mais democrático. De fato estes tipos de ações facilitam o contato e a aproximação entre o governo e a sociedade. No entanto, quando se opta por esse tipo de estratégia os governantes devem estar cientes de que o processo participativo só se completa quando ele mostra para a sociedade de que forma ela pode ou não contribuir. No caso de Araraquara não foram realizadas audiências de devolutiva para que a população pudesse entender de que forma suas contribuições foram recebidas pelo governo ou rejeitadas pelo mesmo e quais foram as alterações feitas após os sucessivos debates. Quando canais de diálogo com a população são abertos é preciso ter claro que as demais estruturas do poder sejam remodeladas para que esses espaços não se tornem produtores de instabilidades no governo, (MARTINS, 1994) nem contribuam para a perda de sua legitimidade. A fase de devolutiva compreende o momento educativo da participação. Nela o governo se dispõe a mostrar não só os resultados gerados a partir das contribuições dos participantes, como também a tornar claro para a população que a política é a arte da negociação de interesses divergentes e que, portanto, nem todas as demandas apresentadas serão igualmente absorvidas pelo poder público.



## Bibliografia

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten . Participatory budgets in Europe. between efficiency and growing local democracy. Amsterdam: Transnational Institute - TNI Briefing Series.2004

ALMEIDA, Dedora. R.; CUNHA. Eleonora. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 109-123.

ARARAQUARA. Lei Complementar nº 350 de 27 de dezembro de 2005. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara e dá outras providências.

ARARAQUARA. Lei Complementar nº 850 de 11 de fevereiro de 2014. Estabelece a revisão o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara e revoga a Lei Complementar nº 350/05.

AURÉLIO, Buarque de Holanda Ferreira, 3. Ed, Curitiba, Positivo, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. Lua Nova, v. 1,n. 39, p. 149-174, 1997.

\_\_\_\_\_. A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Perspectiva. São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L.. (Org.). A participação social no Nordeste. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, v. , p. 07-287, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v.14, p.43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. Participatory Institutions in Democratiz Brazil. Johns Hopkins. University Press, 2009.

\_\_\_\_\_.; WAMPLER, Brian . Participatory publics: civil society and new institutions. Comparative Politics, New York, v. 1, p. 1, 2004.

BELO HORIZONTE. Lei nº 2.662 de 29 de novembro de 1976. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1976/266/2662/lei-ordinaria-n-2662-1976-dispoe-sobre-normas-de-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias.html>> Acessado em 05/02/2014.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165 de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237742/lei-7165-96>> Acessado em 05/02/2014.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237741/lei-7166-96>> Acessado em 05/02/2014.

BORBA, Julian. Participação Política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto R. C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, p. 65-76, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Série Fontes de Referência, nº 40. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). "Democracia, Sociedade Civil e participação". Chapecó: Argos, 2007. p. 127 a 166.

CABANNES, Y. *Municipal finance and participatory budgeting*: Base Document. Manuscrito. New York: United Nations, s.d.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. Participação social no Brasil hoje. Instituto Polis. cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: Conselhos municipais e políticas sociais. Rio de Janeiro: Ipea, Ibam, 1997.

CINVA. *A Carta dos Andes*. São Paulo: Bem-Estar. Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento. Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, 1960.

COELHO, Vera S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). "Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília: IPEA, 2011. p. 279- 295.

CORTES, Soraya. V. Instituições Participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). "Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília: IPEA, 2011.p. 77-84.

\_\_\_\_\_. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). "Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília: IPEA, 2011. p. 137- 149.

\_\_\_\_\_. Fóruns participatórios na área de saúde: Teorias do estado, participantes e modalidades de participação. *Revista Saúde em Debate* 49/50, 1996 (a), p.73-79.

\_\_\_\_\_. As origens da ideia de participação na área de saúde. *Revista Saúde em Debate*, nº 51, 1996. p.30-37.

COSTA, S. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Revista Lua Nova*, nº 36, 55-65, 1995.

\_\_\_\_\_. Práticas associativas, Processos Participativos e Democracia: Um Estudo de Caso e Algumas Reflexões. *Textos de Sociologia e Antropologia*, v. 1992, n.39, p. 1-35, 1992.

\_\_\_\_\_. Atores da Sociedade Civil e Participação Política: Algumas Restrições. *Cadernos CEAS*, v. 1995, n.155, p. 61-75, 1995.

CUNHA, Eleonora S.M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

\_\_\_\_\_.; ALMEIDA, Debora C. R.; FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 297- 322.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DE GRAZIA, Grazia. (Org.). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990.

DINIZ, M. H. *Dicionário Jurídico*, São Paulo, Saraiva, 1998, p. 339, 340.

DINO, K. Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu. 2003. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

FARIA, Claudia R. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). “Democracia, Sociedade Civil e participação”. Chapecó: Argos, 2007. p. 353 a 377.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, Uriella. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 125- 135.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da Legislação Urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Brasil, v. 4, maio 2001, p. 33-47.

FONSECA, Igor. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 159- 169.  
Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 15-60.

\_\_\_\_\_. et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (1): 7-29 jan/mar 2013.

\_\_\_\_\_. et al. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal. Relatório de pesquisa. Ipea, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. REZENDE, R. Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal. Nota técnica n. 04. Ipea-Diretoria de Estudos e Política do Estado, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, M.; REZENDE, R. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Ipea, Brasília, 2012.

FUNG, ARCHON e WRIGHT, Erik O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

GONDIM, Linda M. P.; MOREIRA, Sandra M. V. Plano Diretor Participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana? Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2005.

GOODIN, R. E. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University, 2008.

\_\_\_\_\_. *Reflective democracy*. Oxford University Press: Oxford & New York, 2003.

HERMANNNS, Klaus (org). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*.

HOUTZAGER, P. P. ; GURZA LAVALLE, A. ; ACHARYA, A. . Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo.. In:

AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, v. , p. 257-322.

LAVALLE, Adrian. G. (a) Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, p. 33-42. 2011a.

\_\_\_\_\_. O Estatuto Político da Sociedade Civil: Evidências da Cidade do México e de São Paulo. In: Brasília, DF: Cepal. Escritório no Brasil, 2011b.

\_\_\_\_\_. Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. CEBRAP, CEBRAP. São Paulo, v. 66, n.66, p. 91-110, 2003.

MACPHERSON, C. B. *Democratic theory: essays in retrieval*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

MARQUETTI, A. Democracia, equidade, eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Ed.). “A inovação democrática no Brasil”: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. A. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. Publicado no I encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 16 e 17 de maio, 2002.

\_\_\_\_\_. Experiências do Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). “Democracia, Sociedade Civil e participação”. Chapecó: Argos, 2007. p. 77 a 95.

\_\_\_\_\_. Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: NAVARRO, Z.; AVRITZER, L.; MARQUETTI, A. (Org.) A Inovação democrática: O Orçamento Participativo no Brasil: Cortez, 2003.

MARTINS, C. E. O circuito do poder: Entrelinhas Humanas, 1994.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeia. RAP – rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/Jun. 2008

MONTEIRO, Circe M. G. O Planejamento: algumas considerações. Revista Etc, espaço, tempo e crítica. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas, nº 1, vol. 1, 15 de maio de 2007, p. 40-54.

NAVARRO, Z. Affirmative Democracy and Redistributive Development: The Case of ‘Participatory Budgeting’ in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)”. BID, Cartagena (Colômbia) março/1998.

NEVES, Ângela V. Espaços Públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). “Democracia, Sociedade Civil e participação”. Chapecó: Argos, 2007. p. 395 a 420.

\_\_\_\_\_. Espaços públicos e participação política: os riscos da despolitização da participação da sociedade civil. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, UFSC- Florianópolis, 25 a 27 de abril de 2007. Disponível em < [http://www.sociologia.ufsc.br/npms/angela\\_vieira\\_neves.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/angela_vieira_neves.pdf)> Acessado em: 15 de março de 2014.

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

PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). “Democracia, Sociedade Civil e participação”. Chapecó: Argos, 2007. p. 45 a 76.

PIRES, Roberto R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, Roberto R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 263-277.

\_\_\_\_\_.; VAZ, A.C.N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

ROCHA, José Claudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. 2011: <http://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>. Acessado em 11/02/2014.

ROMÃO, Wagner de Melo. “Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo. 2010a.

\_\_\_\_\_. ; MARTELLI, Carla G. Estudo sobre instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. São Paulo. Revista Pensamento & Realidade. V. 28, nº 1. 2013.

\_\_\_\_\_. A eclipse da sociedade política nos estudos sobre orçamento participativo. BIB, São Paulo, nº 70, , p. 121-144, 2º semestre de 2010b.

\_\_\_\_\_. Qual efetividade? O atual debate sobre as instituições participativas. SÁ e SILVA, Fabio. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 187-196.

SANTOS, B.D. Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. In Politics and Society, vol. 26 nº4, p. 461-509, 1998.

SANTORO, Francisco J.; PERRONE, Júlio C. A. Subsídios técnicos para análise do PLC 009/13 e propostas apresentadas pela comunidade, novembro de 2013.

SCHATTAN, Vera P. C; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA. L. (Orgs.). “Democracia, Sociedade Civil e participação”. Chapecó: Argos, 2007. p. 97 a 126.

SILVA, Éder R. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano o Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana- UFSCar, 2013.

SILVA, Marcelo.K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto R. C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, , 2011. p. 233- 246.

SOUZA, Clóvis. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 197- 209.

TATAGIBA Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradias da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. Colômbia Internacional, v. 7, enero a junio, 2010.

\_\_\_\_\_. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

\_\_\_\_\_. TATAGIBA, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In : DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 171- 186.

TOLEDO, Rodrigo. Ensaio sobre a história do planejamento urbano na cidade de Araraquara: política local e planejamento urbano. Série Desafios Urbanos. Vol. III.Ed. RiMa. São Carlos, 2012.

TOMÁS, L. R.; FERREIRA, D. L. Plano Diretor: Documento ou Instrumento? Um estudo de caso de Tupaciguara- MG. II Simpósio Regional de Geografia “Perspectiva para o cerrado do século XXI”. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.

VAZ, Alexander. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto R. C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, p. 91-107, 2011.

\_\_\_\_\_.; PIRES, Roberto, R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011. p. 247-261.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: O município no século XXI. s.d. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT17062012114727.pdf>> Acesso em 15 de janeiro de 2014.

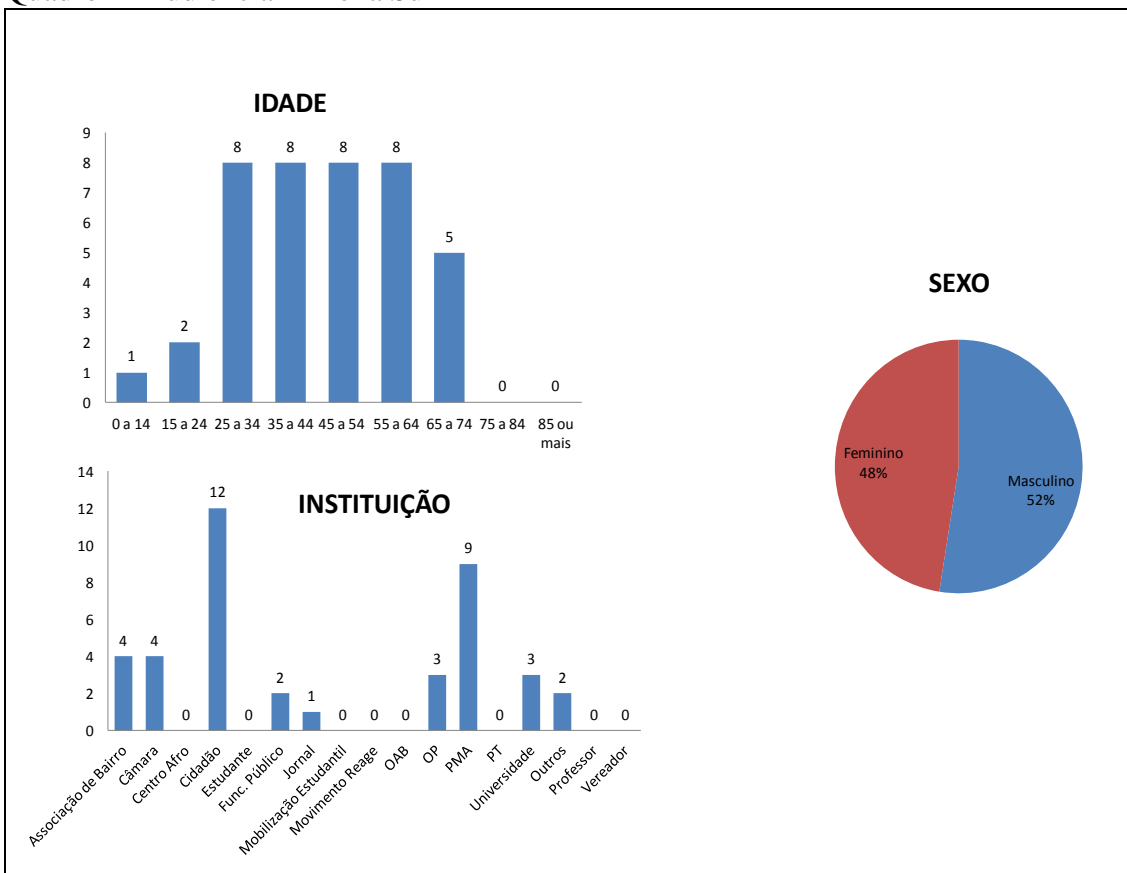
WAMPLER, Brian. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011.p. 151- 158.

\_\_\_\_\_.Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? In: PIRES, Roberto. R. (Org.). “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Brasília: IPEA, 2011.p.43-51.

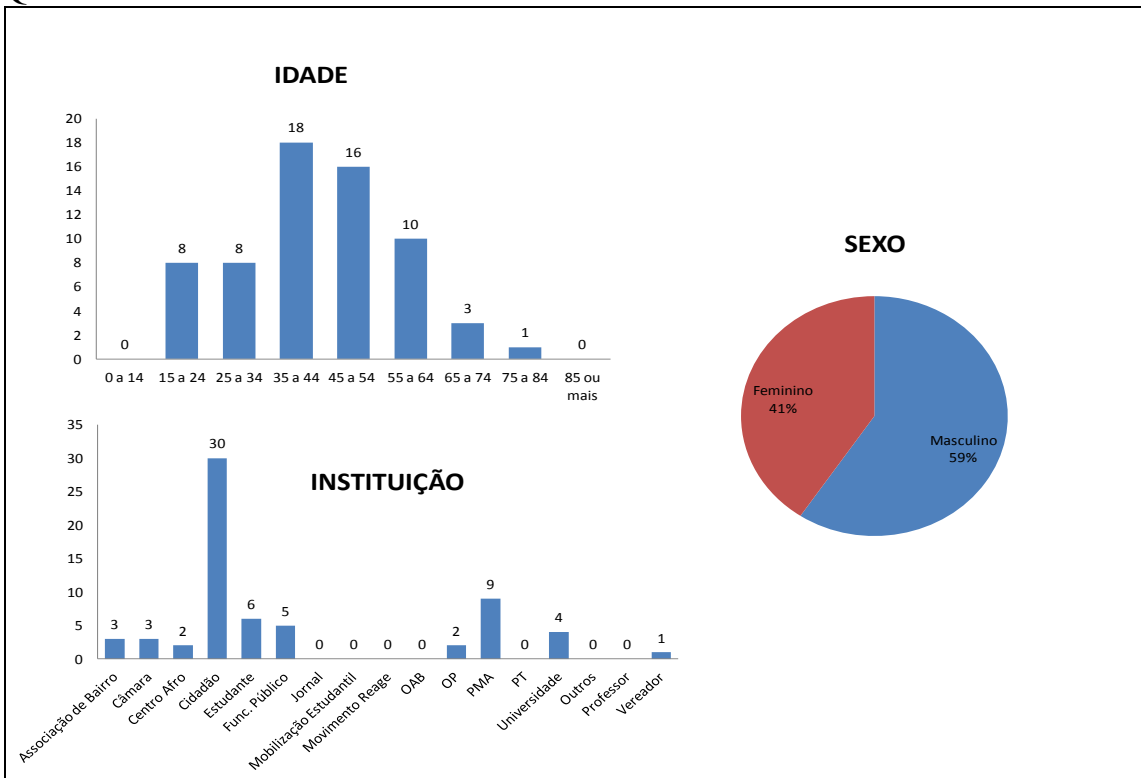
WEFFORT, F. C. Por que democracia? In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 483-519.

# Anexo 1

Quadro 1- Audiência 1- Zona Sul

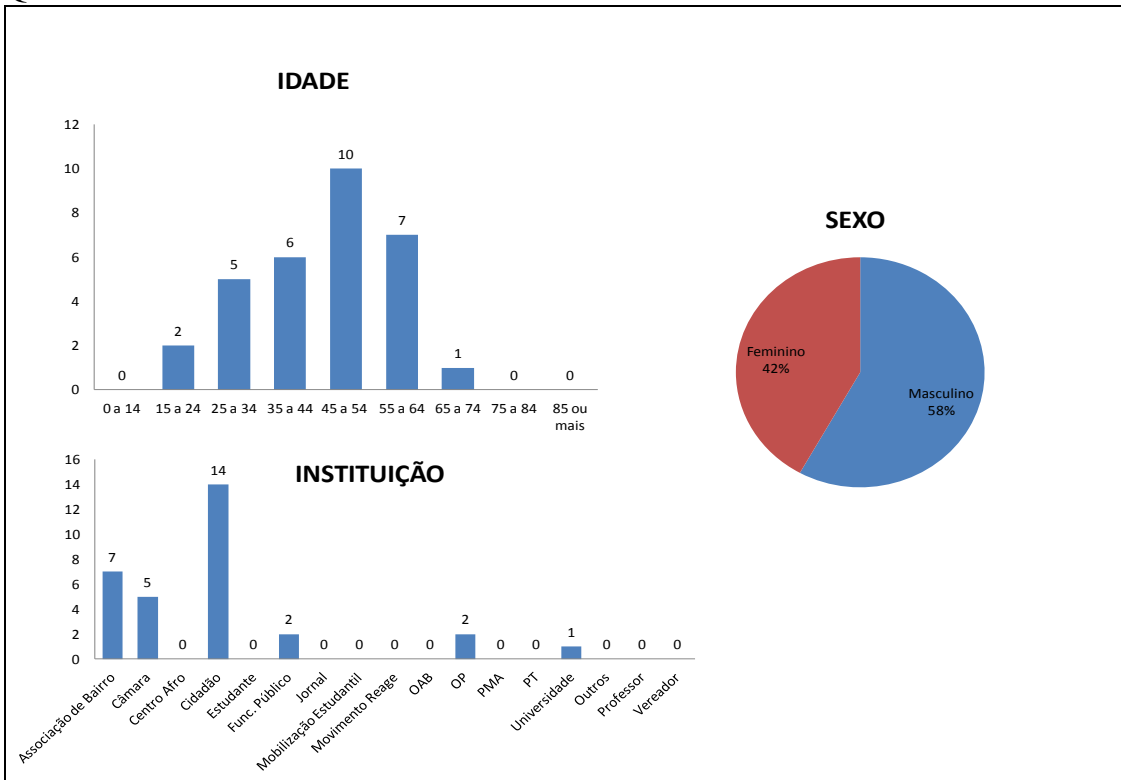


Quadro 2- Audiência Zona Norte

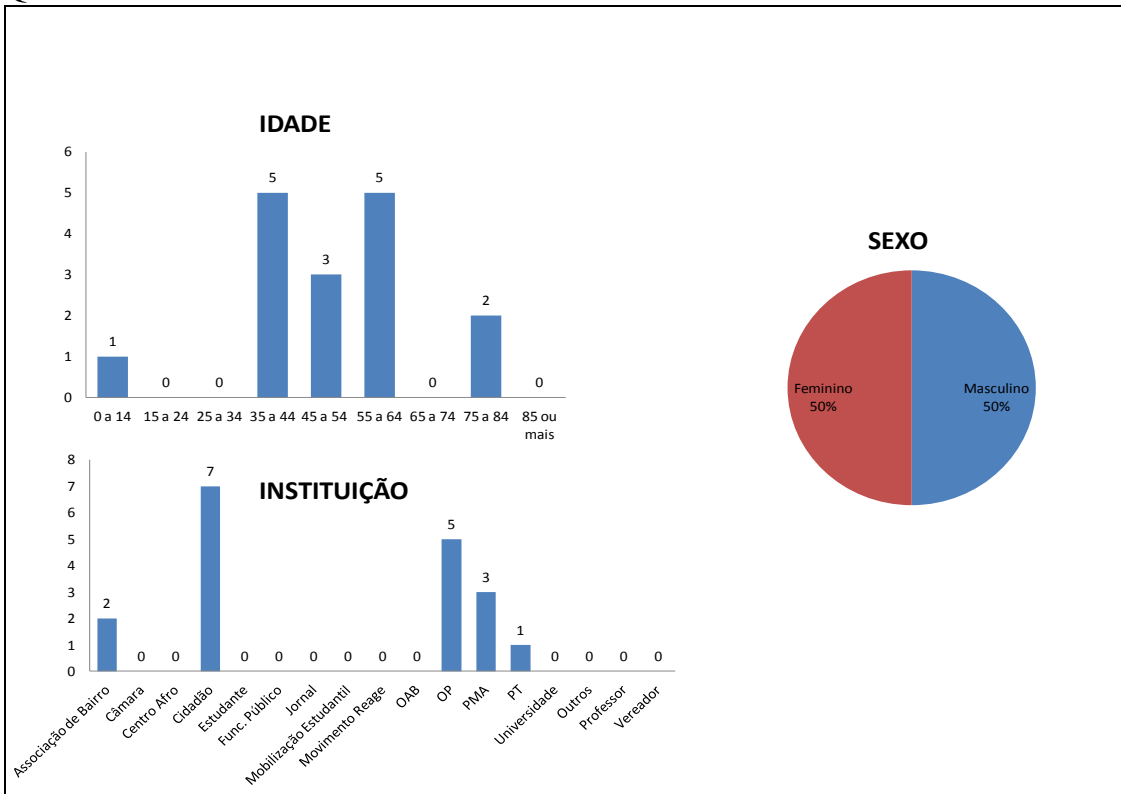




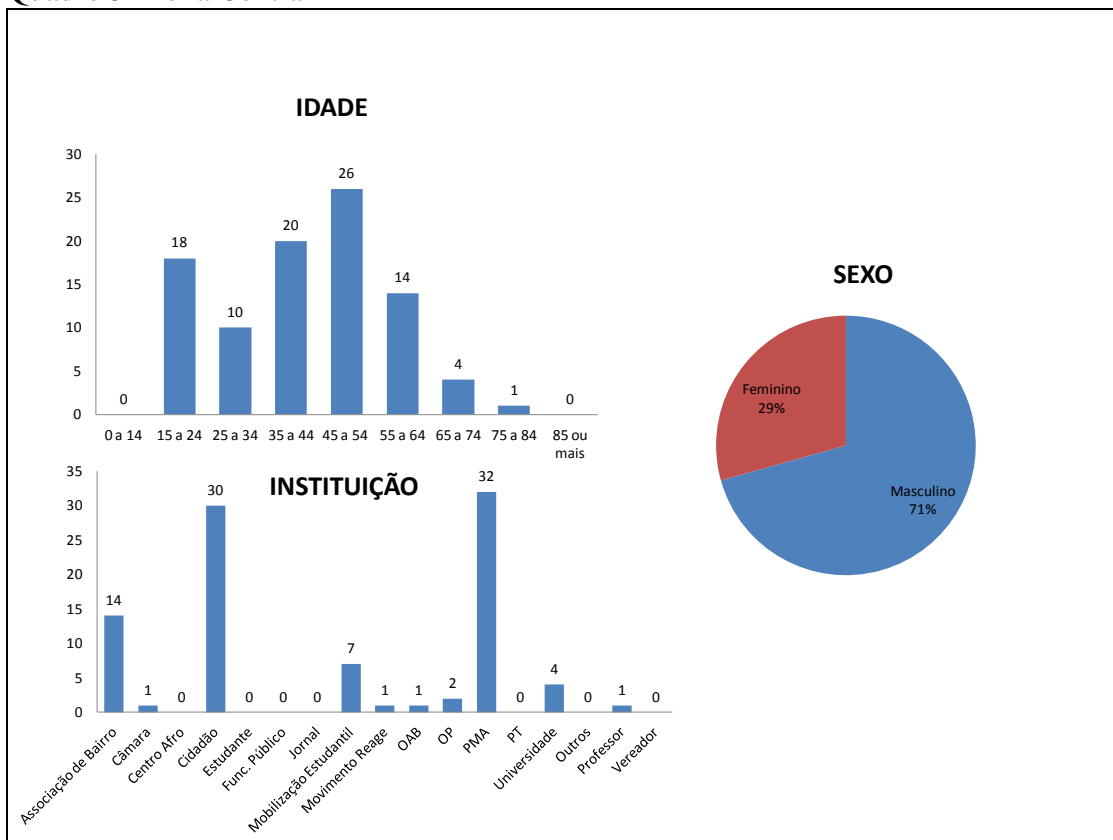
Quadro 3- Audiência Zona Leste



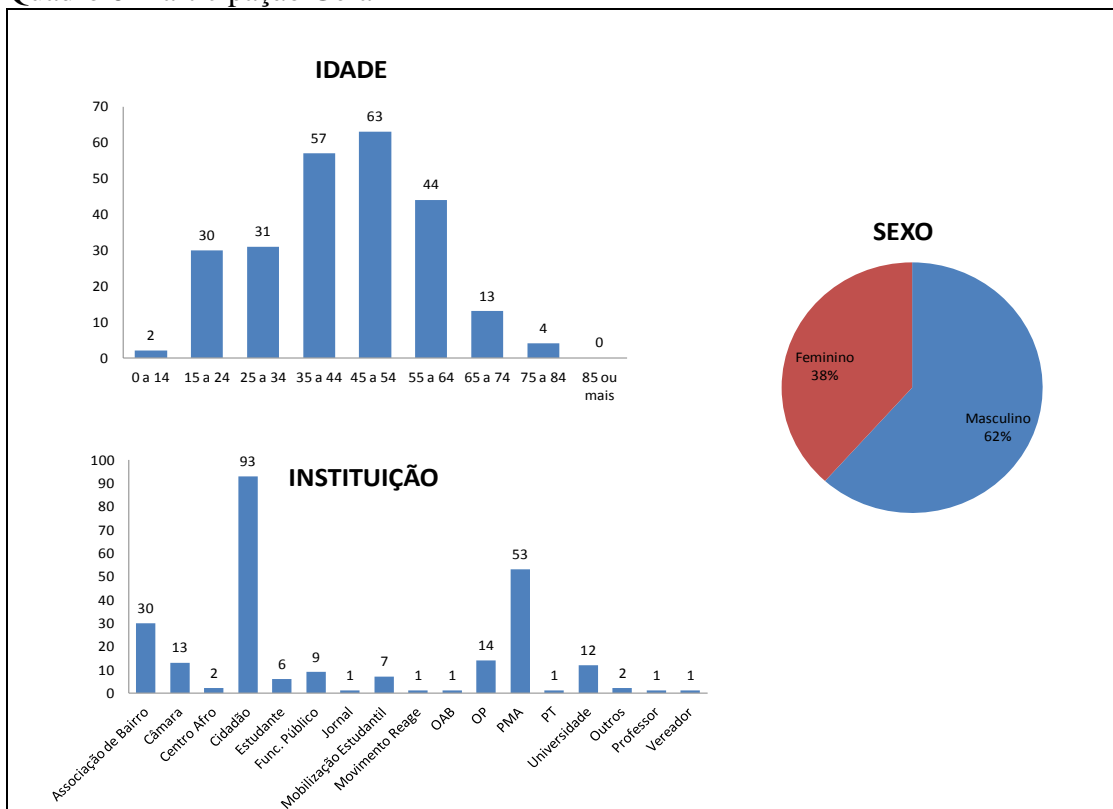
Quadro 4- Audiência Zona Oeste



Quadro 5- Zona Central



Quadro 6- Participação Geral



## **Anexo 2**

### Emendas ao Projeto de Lei Complementar 009/2013.

**Art. 9º.** Será implantado o Programa de Pagamento de Serviços Ambientais do Município de Araraquara – PPSAMA, com as seguintes diretrizes:

**I.** O PPSAMA integra o mercado nacional de serviços ambientais, em sintonia com a Lei nº 12.651, de 25/03/2012, do novo Código Florestal Brasileiro e da Lei Estadual nº 13.798/2009 da Política Estadual de Mudanças Climáticas, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.947/2010;

**II.** O PPSAMA autoriza o pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como: a conservação da beleza cênica natural, a conservação da biodiversidade, a conservação das águas e dos serviços hídricos, a conservação e o melhoramento do solo, a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal, o manejo florestal e agroflorestal sustentável, a recuperação de áreas degradadas, e outros;

**III.** O PPSAMA é um instrumento municipal de gestão pública e compartilhada, coordenado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e implementado, com a participação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), da Fundação Florestal, do Comando de Policiamento Ambiental, da Polícia Militar, da Secretaria da Segurança Pública e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

**IV.** Os recursos do PPSAMA são oriundos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, abrangendo: dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do município; transferências de outros fundos estaduais e federais; cooperação internacional; retorno de operações de crédito; rendas provenientes da aplicação de seus recursos; doações, multas impostas a infratores da legislação ambiental que forem convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; remunerações pela fixação e sequestro de carbono em projetos desenvolvidos pelo poder público; entre outros;

**V.** Poderão ser beneficiários do PPSAMA os proprietários rurais e urbanos conservacionistas;

**VI.** Os requisitos para acesso ao PPSAMA são comprovação do uso ou ocupação regular do imóvel a ser contemplado e a adequação do mesmo em relação à legislação ambiental, bem como comprovação da inexistência de qualquer pendência do participante na dívida ativa municipal;

**VII.** A Secretaria Municipal do Meio Ambiente deverá definir os requisitos técnicos a serem observados nos projetos, definir e

executar programas de monitoramento, validação e verificação da implantação das ações financiadas; e

**VIII.** Os valores a serem pagos são proporcionais aos serviços prestados considerando a extensão e características da área envolvida, os custos de oportunidade e as ações efetivamente realizadas, não podendo exceder a 10% do valor venal do imóvel ao ano.

**Art. 49.** Constituem princípios da Política Municipal do Meio Ambiente:

**XI.** Em áreas de zoneamento APAQ, APRM e APP caberão também à Secretaria do Meio Ambiente as prerrogativas de aprovação e vedação de projetos, de embargo e de interdição de obras que não atendam ou que se desviem da destinação dada à região de proteção ambiental ou dos pressupostos originários que validaram a ocupação destas localidades, cabendo a esta Secretária a missão de monitorar e exercer o controle permanentemente quanto ao respeito e o cumprimento dos índices urbanísticos e ambientais estabelecidos e projetados para estas regiões protegidas.

**Art. 60.** A Política dos Recursos Hídricos deverá ser objeto de Lei Complementar específica, que terá os seguintes objetivos:

**I.** Assegurar para a atual e futura geração a necessária disponibilidade de água, através da recuperação, conservação e preservação do regime hidrológico das bacias hidrográficas localizadas no município;

**II.** Utilizar de forma racional e integrada os recursos hídricos, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável do município;

**III.** Promover o uso múltiplo das águas em todos os setores da sociedade;

**IV.** Buscar a universalização dos serviços de saneamento ambiental no município;

**V.** Integrar o município ao sistema de gerenciamento das Bacias Hidrográficas, possibilitando o efetivo controle social da gestão dos recursos hídricos e o absoluto e amplo acesso da população as informações hídricas e ambientais;

**VI.** Prevenir e promover a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança pública, assim como prejuízos econômicos e sociais;

**VII.** Desenvolver ações para a implantação da Agenda 21 local;

**VIII.** Incentivar a integração regional, visando à responsabilidade social pelo desenvolvimento regional sustentável;

**IX.** Preservar a qualidade e racionalizar o uso da água superficial e subterrânea;

**X.** Fazer cumprir a legislação federal e estadual relativa ao meio ambiente, aos recursos hídricos, ao parcelamento, uso e ocupação do solo; e

O projeto de lei será submetido a consulta popular e à aprovação da Câmara Municipal no prazo de 1 (um) ano, tendo como base técnica um Plano Municipal de Recursos Hídricos a ser elaborado previamente.

**XI.** Quando da elaboração do Plano Diretor Regulador de Saneamento e Gestão Ambiental, deverá o poder público realizar estudo atualizado para proteção das nascentes e potencial de manancial superficial dos Córregos Águas do Paiol e Lajeado.

**Art. 89.** São diretrizes da Circulação e Transportes

**VII.** Elaborar estudo de viabilidade técnica e econômica para instalação de Sistema de Transporte Público Coletivo por meio de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT na área da Orla Ferroviária a ser desativada, com integração ao sistema de ônibus.

**VIII.** Fica instituído o Estatuto do Usuário do Transporte Público Coletivo Municipal, que terá o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para sua apresentação.

**a)** Para definição desse Estatuto serão realizadas audiências públicas no mínimo uma a cada semestre;

**b)** No contexto dessa definição deverão ser discutidas a qualidade do sistema público de transporte coletivo considerando os aspectos da sustentabilidade e da qualidade dos serviços para seus usuários.

**IX.** Implantação de corredores de ônibus a serem definidos através de estudos realizados pelo Poder Executivo em parceria com demais instituições;

**XII.** Elaborar estudo de novas ligações viárias entre o centro e a Vila Xavier prevendo a desativação da circulação de trens de carga do trecho atual e a utilização da nova alça ferroviária.

**Art. 91.** São ações estratégicas da Circulação e Transportes:

**III.** Utilizar sistemas inteligentes de transportes para o monitoramento e fiscalização da operação do transporte público coletivo;

**III.** Utilizar sistemas inteligentes de transportes para o monitoramento e fiscalização da operação do transporte público coletivo;

**Art. 97.** Constituem objetivos e diretrizes para a Energia e Iluminação Pública:

**VI.** Realizar estudos que assegurem a modernização e maior eficiência da rede de iluminação pública, com programa municipal de gerenciamento da rede;

**Art. 110.** Os Corredores e Pólos de Centralidades Urbanas apresentam a seguinte constituição de definições e objetivos:

**I.** Corredores e Pólos Estruturais de Urbanidade - CEU, definido como corredores e Pólos de incentivo e formação de novas centralidades e espacialidades urbanas, denominados nesta lei de Avenida Parque Ribeirão das Cruzes, Avenida Parque Orla Ferroviária, e Unidades de Conservação e Preservação Histórico-Cultural, incluindo o centro histórico;

**II.** Centralidades Lineares, definidas como corredores e Polos de incentivo e formação de novas centralidades e espacialidades econômicas, institucionais e funcionais na escala de regiões de planejamento por bairros onde devem ser estimuladas atividades econômicas mistas, aprovadas por licenciamento municipal, que estimulem a integração entre desenvolvimento da atividade produtiva, geração de emprego e renda e habitabilidade;

**Parágrafo primeiro.** A implantação de CEU, CL e CPDS deverá ser precedida de estudos de viabilidade, de impactos ambientais e socioeconômicos.

**Parágrafo segundo.** A implantação de cada CEU, CL e CPDS deverá ser objeto de lei específica, estabelecendo parâmetros urbanísticos, benfeitorias de infraestrutura, saneamento básico e transporte a serem implantadas para viabilizar a implantação dos empreendimentos comerciais, institucionais e industriais, com cotas preestabelecidas por grupo de atividade e as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias.

**Art. 112.** A implantação do Cinturão Verde deverá ser regulamentada por lei específica e tem os seguintes objetivos:

**I.** Minimizar os conflitos e impactos ambientais na periferia da zona urbana, causados pelos cultivos agrícolas anuais intensivos;

**II.** Proteger os mananciais que abastecem a cidade e as cabeceiras e afluentes dos rios que cortam a área urbana;

**III.** Melhorar as condições de conforto climático, minimizando o efeito ilha de calor;

**IV.** Auxiliar na manutenção da qualidade do ar por meio da redução de substâncias particuladas;

**V.** Abrigar biodiversidade de espécies arbóreas nativas;

**VI.** Proteger os solos de áreas com maior vulnerabilidade a erosão;

**VII.** Integrar o sistema de segurança alimentar da cidade;

**VIII.** Estimular atividades sustentáveis e pesquisas científicas.

**Art. 113.** A área destinada à implantação do Cinturão Verde deverá ser definida com base nos seguintes critérios:

**I.** Proximidade dos limites do perímetro urbano;

**II.** Interligação com áreas de APP de nascentes e cursos de água em APRM;

**III.** Largura mínima de 30 (trinta) metros; e

**IV.** Proximidade do contorno ferroviário.

**Art. 114.** A implantação gradual e progressiva do Cinturão Verde deverá ser viabilizada por meio de instrumentos de incentivo para:

**I.** Projetos conservacionistas a serem custeados por meio do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais;

**II.** Projetos de reflorestamento;

**III.** Projetos de compensação ambiental;

**IV.** Reservas legais;

**V.** Transferência do Direito de Construir;

**VI.** Áreas verdes de loteamentos;

**VII.** Parques Municipais

**Art. 115.** Para a implementação dos objetivos e programas de corredores de integração ecológica e recuperação ambiental, fica previsto uma faixa com largura mínima de 80 (oitenta) metros ao longo de cada uma das margens dos cursos d'água, fundos de vale ou talvegues do conjunto das redes hídricas que configuram o espaço urbano e municipal, devido as características geológicas previstas no MAPA 4 de Zoneamento Ambiental no Anexo I, conforme as diretrizes abaixo:

**I.** Considera-se non aedificandi e de proteção integral a faixa de 30 (trinta) metros ao longo de cada uma das margens dos cursos d'água existentes da cidade e no município, destinada à implantação de APP's;

**II.** Considera-se uma faixa adicional de 50 metros, para a transição entre a paisagem urbana e a APP, permitindo-se, o uso de sistema de espaços abertos, proteção do ambiente natural, mobiliário urbano, proteção e conservação de mananciais, parques lineares e caminhos verdes, projetos paisagísticos, projetos cicloviários, parques vivenciais, equipamentos de lazer e recreação.

**III.** Qualquer empreendimento que incidir sobre o CIECCO deverá ser objeto de lei específica a ser apreciada pela Câmara Municipal.

**Art. 117.** O sistema viário e de circulação constitui-se pela infraestrutura física das vias e logradouros que compõem uma malha definida e hierarquizada da seguinte forma:

**VIII.** Será objeto de estudo:

**a)** Construção de duas passagens viárias inferiores na Av. Sete de Setembro e Alameda Rogério Pinto Ferraz e uma passagem viária superior nas proximidades do Centro de Eventos, bem como a construção de duas passagens viárias inferiores à calha de 20 metros de ferrovia, no prolongamento das Avenidas Prudente de Moraes e José Bonifácio, interligando as duas vias perimetrais e a área central com a Vila Xavier;

**b)** Implantação das vias perimetrais longitudinais e tangenciais paralelas, ao longo da Vila Xavier;

**c)** Urbanização da área remanescente que forma o Corredor Estrutural de Urbanidade Leste - da Orla Ferroviária com a implantação de projeto paisagístico e de urbanização complementar do Parque Linear;

**d)** Implantação em etapas, da via perimetral longitudinal ao longo da via férrea da ex-Companhia Paulista (CP), desde a Avenida Major Dario Alves de Carvalho até as proximidades da penitenciária, interligando-a ao sistema viário através de dispositivos viários já existentes ou em outros necessários;

**e)** Construção de uma passagem viária superior nas proximidades do Centro de Eventos, no prolongamento da Rua Cândido Portinari.

**Art. 123.** O Zoneamento Urbano é definido e constituído pelas seguintes classificações de uso de solo:



**I. Zona Especial de Interesse da Paisagem Construída (Z1A)** - Centro de Interesse Cultural e Histórico, revitalização de praças, priorização de acesso para pedestres, com grande diversidade de uso, de ocupação consolidada, restrição de adensamento, restrição de gabarito;

**II. Zona de Ocupação Consolidada e Adensamento Controlado (Z1B)** - Centro Expandido, zona mista residencial, Comercial e Cultural, com grande diversidade de uso, de ocupação consolidada, adensamento controlado;

**III. Zona Mista de Ocupação Prioritária (Z2A)** - Área mista residencial e comercial de Ocupação Prioritária, é uma das zonas prioritárias e estratégicas de indução e consolidação do processo de urbanização, estimulando a edificabilidade do solo urbano e ocupação de imóveis urbanos ociosos, não utilizados ou subutilizados, segundo conceitos da cidade sustentável, adensamento controlado;

**IV. Zona Predominantemente residencial e Adensamento Controlado (Z2B)** - Área predominantemente residencial, adensamento controlado;

**V. Zona Predominantemente residencial, de Ocupação Restrita (Z2C)** - Área predominantemente residencial, ocupação restrita em densidade e gabarito;

**VI. Zona de Produção Industrial (Z3A)** - Área de Produção Industrial com atividades de porte e áreas industriais incômodas e incompatíveis, de média e alta interferência ambiental, sujeitas a licenciamento ambiental municipal e exigências de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e EIA- RIMA;

**VII. Zona Especial de Produção Industrial Sustentável (Z3B)** - Área Especial de Produção Industrial Sustentável com atividades industriais não incômodas, de baixa interferência ambiental, comprovadas por EIA-RIMA, como ecopólos, empresas de base ambiental, centros integrados de resíduos sólidos urbanos, com classificação de empreendimentos de porte e atividades de uso equilibrado, sustentável e de impacto mitigável, compatível com uso misto;

**VIII. Zona de Ocupação Controlada em áreas de proteção e recuperação de mananciais (Z4A)** - Área mista em área de proteção e recuperação de manancial;

**IX. Zona predominantemente residencial em áreas de proteção e recuperação de mananciais (Z4B)** - Área predominantemente residencial de baixa densidade em área de proteção e recuperação de manancial;

**X.** Zona de Ocupação Prioritária residencial em áreas de proteção e recuperação de mananciais (Z4C) - Área predominantemente residencial de alta densidade em área de proteção e recuperação de manancial;

**XI.** Zona de Proteção Ambiental (Z4D) - Área de Proteção Ambiental em APRM na qual serão admitidos usos e atividades de preservação, proteção e conservação dos recursos naturais, bem como assentamentos sustentáveis para pesquisa, educação e gestão ambiental;

**XII.** Zona de Ocupação Controlada em APAQ (Área de Proteção do Aquífero) (Z5A) - Área mista em área de proteção do aquífero;

**XIII.** Zona predominantemente residencial em APAQ (Área de Proteção do Aquífero) (Z5B) - Área predominantemente residencial em área de proteção do aquífero;

**XIV.** Zona de Produção Econômica em APAQ (Área de Proteção do Aquífero) (Z5C) - Área de produção econômica em área de proteção do aquífero;

**XV.** Zona de Proteção Ambiental (Z5D) - Área de Proteção Ambiental em APAQ na qual serão admitidos usos e atividades de preservação, proteção e conservação dos recursos naturais, bem como assentamentos sustentáveis para pesquisa, educação e gestão ambiental;

**XVI.** Zona Rurbana com urbanização e regulação controladas (Z6) - Área Rurbana, com urbanização e regulação controlada para ecourbanismo, ecovilas, chácaras de recreio, condomínios ecológicos Industriais e de Serviços, parques tecnológicos, Incubadoras Tecnológicas ao longo de eixos estruturais de mobilidade regional;

**Parágrafo quarto.** Em zonas de proteção do Aquífero (APAQ), Z5A, Z5B e Z5C o poder executivo deverá realizar estudos e promover ações para a preservação dos mananciais que abastecem a captação de águas, de forma a evitar a intensificação do assoreamento dos canais superficiais.

**Parágrafo quinto.** Para o estudo mencionado no parágrafo anterior deverá o Poder Executivo contratar junto às instituições públicas e ou privadas, Mapa Diagnóstico-Prognóstico e Aptidão Ambiental de forma a alterar e ou complementar o Zoneamento Ambiental e Urbano presentes neste instrumento, especificamente que se possa considerar o aspecto geológico das áreas.

**Parágrafo sexto.** Na elaboração do zoneamento ambiental, serão considerados, entre outros fatores:

**I** - As distâncias mínimas entre usos ambientalmente compatíveis;

**II** - A adequação da qualidade ambiental aos usos;

**III** - A adequação da ocupação urbana ao meio físico;

**IV** - O cadastro de áreas contaminadas disponível à época de sua elaboração.

**V** – Em casos de áreas de recarga do Aquífero, deverá ser respeitado o estudo mencionado no artigo 118 e seus parágrafos.

**Art. 124.** São consideradas áreas especiais de intervenção urbana: a Avenida Parque das Cruzes e o Parque dos Trilhos.

**I.** Os recursos financeiros para elaboração dos projetos, desapropriações e para remanejamento e modernização da infraestrutura urbana nessas áreas devem ser viabilizados por meio de Operações Urbanas Consorciadas, por meio de leis específicas, nos termos dos artigos 171 a 174 dessa lei;

**II.** O Parque dos Trilhos deverá constituir corredor de integração urbana, no sentido Norte-Sul, adotando, se viável, o sistema de transporte coletivo por VLT (Veículo Leve sobre Trilho) ou similar, com vários pontos de integração com linhas de ônibus perimetrais e de ligação entre os setores Oeste-Leste; e

**III.** O Parque dos Trilhos deverá representar uma moderna centralidade e abrigar o Centro Administrativo Municipal, além de áreas de lazer e recreação, com paisagismo atraente e clima ameno proporcionado por extensas áreas de reflorestamento.

**Art. 128.** Os parâmetros urbanísticos são os determinados a seguir:

ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ***	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
Z1A	Centro de Interesse Cultural e Histórico, revitalização de praças, priorização de acesso para pedestres, com grande diversidade de uso, de ocupação consolidada, restrição de adensamento, restrição de gabarito.	70	1,50	2,00	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1, 2	-	15,00	350
	Centralidades Lineares (Av. Sete de Setembro e Av. Maria Antonia Camargo de Oliveira).	70	1,50	3,50	10	10				NI, 1, 2	NI, 1, 2	1 e 2 (*)
Z1B	Centro Expandido, zona mista residencial, Comercial e Cultural, com grande diversidade de uso, de ocupação consolidada, adensamento controlado.	60	1,50	3,00	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1, 2	-	-	700
	Centralidade Lineares (Av. Bandeirantes, Av. Barroso e Av. Sete de Setembro).	70	1,50	3,50	10	10				1 e 2 (*)	-	700
Z2A	Zona mista residencial e comercial de Ocupação Prioritária, é uma das zonas prioritárias e estratégicas de indução e consolidação do processo de urbanização, estimulando a edificabilidade do solo urbano e ocupação de imóveis urbanos ociosos, não utilizados ou subutilizados, segundo conceitos da cidade sustentável, adensamento controlado.	70	1,50	3,50	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1, 2 e 3 (**)	1 e 2 (*)	-	700

ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ****	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
<b>Z2B</b>	Área predominantemente residencial, adensamento controlado.	60	1,20	1,20	10	5	NI e 3	NI e 1		-	-	350
	Centralidades Lineares (Av. Bento de Abreu e Av. Napoleão Selmi Dei no trecho compreendido entre Rotatória da Fonte Luminosa até Av. Luiz Alberto)	70	1,40	1,40	10	5	NI			-	9,00	350
	Centralidades Lineares (Rua Henrique Lupo, Av. Dom Carlos Carmelo, Av. Napoleão Selmi Dei e Av. Luiza Helena de Barros).	70	1,50	3,50	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2		-	-	700
	Centralidades Lineares (Av. Padre Francisco Salles Colturato).	70	1,50	3,50	10	5	NI e 3			1	-	
<b>Z2C</b>	Área predominantemente residencial, ocupação restrita em densidade e gabarito	60	1,20	1,20	10	5	NI	NI	NI	-	7,50	350
	Centralidades Lineares (Avenida Bento de Abreu).	70	1,50	2,00	10	5	NI	NI, 1 e 2	NI, 1, 2	-	9,00	

ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ***	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
<b>Z3A</b>	Área de Produção Industrial com atividades de porte e áreas industriais incômodas e incompatíveis, de média e alta interferência ambiental, sujeitas a licenciamento ambiental municipal e exigências de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.	70	1,50	3,00	10	5	NI e 3	NI, 1, 2 e 3	NI, 1, 2 e 3	1, 2, 3, 4 e 5	-	-
<b>Z3B</b>	Área Especial de Produção Industrial Sustentável com atividades industriais não incômodas, de baixa interferência ambiental, comprovadas por EIA-RIMA, como ecopólos, empresas de base ambiental, centros integrados de resíduos sólidos urbanos, com classificação de empreendimentos de porte e atividades de uso sustentável e de impacto mitigável, compatível com uso misto.	60	1,50	3,00	10	5	NI	NI, 1 e 2	NI, 1, 2 e 3	1, 2, 3	-	-
<b>Z4A</b>	Agricultura orgânica, chácaras de recreio, clubes de campo, reflorestamento e maciços florestais, e residencial de baixa densidade, em áreas de proteção e recuperação de mananciais.	30	0,20	0,20	10	40	NI	NI e 1	NI e 1	-	7,50	50
	Centralidades Lineares <i>Rua José Barbieri Neto</i> .	50	1,00	2,00	10	30	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1 e 2	-	-	150

ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ***	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
Z4B	Área residencial de baixa densidade, em áreas de proteção e recuperação de mananciais - Lotes até 600,00m <sup>2</sup>	60	1,20	1,20	15	10	NI e 3	NI e 1	NI, 1 e 2	-	7,50	150
	Área residencial de baixa densidade, em áreas de proteção e recuperação de mananciais - Lotes acima de 600,01m <sup>2</sup>	50	1,00	2,50	15	15	NI e 3	NI e 1	NI, 1 e 2	-	-	350
	Centralidades Lineares ( <i>Av. Manoel de Abreu e marginais</i> ).	60	1,20	2,00	15	10	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1, 2 e 3	-	-	150
Z4C	Área de Proteção e Recuperação de Mananciais de uso predominantemente residencial, densidade controlada.	60	1,20	1,20	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1 e 2	1	-	350
	Centralidades Lineares ( <i>Rua Maurício Galli, Av. Pablo Picasso e Orlando Schitini</i> ).	70	1,50	2,00	10	5	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1 e 2	1	-	350
Z4D	Área de Proteção Ambiental em APRM na qual serão admitidos usos e atividades de preservação, proteção e conservação dos recursos naturais, bem como assentamentos sustentáveis para pesquisa, educação e gestão ambiental	10	0,20	0,20	20	70	NI	NI e 1	NI e 1	-	-	-

ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ****	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
<b>Z5A</b>	Agricultura orgânica, chácaras de recreio, clubes de campo, em APAQ (Área de Proteção do Aquífero). Lotes de 1.000,00m <sup>2</sup> até 3.000,00m <sup>2</sup>	20	0,20	0,20	10	40	NI	NI e 1	1	-	7,50	50
	Agricultura orgânica, chácaras de recreio, clubes de campo, em APAQ (Área de Proteção do Aquífero). Lotes acima 3.000,01m <sup>2</sup>	10	0,20	0,20	10	40	NI	NI e 1	1	-	7,50	50
<b>Z5B</b>	Área residencial, com regulação e benfeitorias, em APAQ (Área de Proteção do Aquífero). Lotes entre 125,00m <sup>2</sup> e 300,00m <sup>2</sup>	60	1,20	2,00	10	5	NI	NI, 1 e 2	NI, 1, 2	-	7,50	350
	Área residencial, com regulação e benfeitorias, em APAQ (Área de Proteção do Aquífero). Lotes acima de 300,01m <sup>2</sup>	50	1,00	2,00	10	10	NI			-	-	
	Centralidades Lineares ( <i>Rua Alberto Santos Dumont, Rua dos Eletricitários, Rua Joseph Sabeh Harb e Rua Pedro José Laroca</i> ).	60	1,20	2,00	10	10	NI e 3			1, 2, e 3	-	



ZONA	DESCRIÇÃO	IO	IAB	IAM	IP	ICV	NIA				GABARITO (m) - ****	DENSIDADE LÍQUIDA (hab/ha)
							RESIDENCIAL	COMERCIAL E SERVIÇOS	INSTITUCIONAL	INDUSTRIAL		
<b>Z5C</b>	Área de Produção Econômica, em APAQ (Área de Proteção do Aquífero)	60	1,20	2,00	10	15	NI	NI, 1 e 2	NI, 1, 2 e 3	1, 2, 3, 4, 5	-	-
<b>Z5D</b>	Área de Proteção Ambiental em APAQ na qual serão admitidos usos e atividades de preservação, proteção e conservação dos recursos naturais, bem como assentamentos sustentáveis para pesquisa, educação e gestão ambiental	10	0,20	0,20	20	70	NI	NI e 1	NI e 1	-	-	-
<b>Z6</b>	Área Rurbana, com urbanização e regulação controlada para ecourbanismo, ecovilas, chácaras de recreio, condomínios ecológicos Industriais e de Serviços, parques tecnológicos, Incubadoras Tecnológicas ao longo de eixos estruturais de mobilidade regional	50	1,00	1,00	10	40	NI e 3	NI, 1 e 2	NI, 1 e 2	1, 2 e 3	-	350

---

**DEFINIÇÕES:**

- IO -** Índice de ocupação máximo permitido para o zoneamento, expresso em porcentagem;
- IAB -** Índice de Aproveitamento Básico permitido para o zoneamento, sem aplicação do instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- IAM -** Índice de Aproveitamento Máximo permitido para o zoneamento, com aplicação do instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- IP -** Índice de Permeabilidade exigido para o zoneamento, em função da área do terreno, expresso em porcentagem;
- ICV -** Índice de Cobertura Vegetal, em função da área do terreno, expresso em porcentagem;
- NIA -** Nível de Interferência Ambiental máximo permitido para o zoneamento.

---

**NOTAS:**

- \* Área de construção máxima de 500,00m<sup>2</sup> para as atividades localizadas em Z1A, Z1B, Z2A e Z2B, condicionado a aprovação do Estudo de Pólo Gerador de Tráfego;
- \*\* Condicionada a aprovação do Estudo de Pólo Gerador de Tráfego (PGT), Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) e Relatório de Impacto de Vizinhança e Ambiental;
- \*\*\* O gabarito é definido pela distância vertical do ponto médio do terreno no alinhamento predial até a cumeeira.
-

**Art. 129.** Do Programa de Edificações Mais Sustentáveis:

**I.** O Programa Edificações Mais Sustentáveis – PEMS tem como objetivo melhorar as condições de sustentabilidade socioeconômica e ambiental das obras e edificações;

**II.** Todos os empreendimentos imobiliários novos ou em remodelação podem participar do PEMS, sendo obrigatório para: novos loteamentos, edifícios comerciais, de serviço, industriais, públicos e qualquer outro empreendimento imobiliário que utilize índice de aproveitamento igual ou superior a 2,0, edificações e intervenções em APRM e APAQ;

**III.** Os empreendimentos imobiliários integrantes do PEMS devem adotar um conjunto de soluções de sustentabilidade, visando a redução do consumo de recursos naturais e dos impactos socioeconômicos e ambientais durante a fase implantação e posteriormente durante o uso e operação, podendo incluir as seguintes diretrizes;

**Art. 130.** Os imóveis e intervenções urbanas do Programa de Edificações Mais Sustentáveis devem obrigatoriamente atender as seguintes diretrizes:

**I.** Maximização da topografia natural do terreno com a minimização dos movimentos de terra;

**II.** Maximização da cobertura vegetal natural do terreno, telhados verdes e uso de árvores nativas no paisagismo exterior;

**III.** Manutenção ou recuperação da permeabilidade do terreno com uso de pavimentação mais permeável e trincheiras de infiltração;

**IV.** Controle de volume e qualidade das enxurradas, desde a construção da obra, por meio da instalação de reservatórios de retenção e da infiltração dos excedentes de água de chuva no solo;

**V.** Os imóveis com mais de 500,00 m<sup>2</sup> de área impermeabilizada, edificada ou não, devem prever medida mitigadora quanto a retenção de águas pluviais conforme o determinado no Decreto Estadual nº. 12.526, de 02 de janeiro de 2007.

**VI.** Efetuar a reciclagem e recuperação de resíduos dentro da edificação e minimização do desperdício de matérias primas e materiais de consumo;

**VII.** Separação do lixo orgânico do reciclável, reaproveitamento e destinação final adequada do entulho das obras;

**VIII.** Redução de poeira durante a obra, redução de ruídos e eliminação de emissões atmosféricas tóxicas;

**IX.** Seleção de materiais em função da não toxicidade, durabilidade e segurança de manuseio.

**Art. 131.** A aplicação voluntária da aplicação de diretrizes do Programa de Edificações Mais Sustentáveis deverá ser incentivada por meio da concessão de incentivos tributários a ser regulamentada por lei específica.

**Art. 133.** Constituem ações estratégicas do sistema de planejamento e gestão:

**VIII.** A implantação do sistema institucional de gestão do planejamento e de desenvolvimento urbano-regional deverá incluir as bases de dados temáticas relativas ao atlas Ambiental e Cultural por meio de SIG, através do Instituto Municipal de Planejamento, Políticas Públicas e Projetos Urbanos de Araraquara – IPPUARA, cuja implantação deverá ser viabilizada por meio de convênios com universidades e entidades sem fins lucrativos.

**IX.** O SIG deverá prever a avaliação dos resultados da implantação dos sistema institucional de gestão do planejamento e desenvolvimento urbano-regional por meio de indicadores da evolução da qualidade de vida.

**Art. 150.** Poderão ser realizadas Audiências Públicas pelo poder Executivo, no âmbito do processo administrativo de análise de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos de impacto na vizinhança, com efeitos potencialmente negativos sobre a cidade e seu entorno, sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, para os quais serão exigidos estudos e relatórios de impacto de vizinhança ou ambiental, nos termos da lei complementar que regula a aplicação do instrumento urbanísticos RIV - Relatório de Impacto de Vizinhança.

§ 3º Em caso de implantação de empreendimentos ou atividades com NIA 3 ou superior, deverão ser realizadas audiências públicas de acordo com o estabelecido na lei municipal específica do RIV.

§ 4º Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, memoriais técnicos, inventários, diagnósticos, diretrizes, plantas, planilhas e projetos, produzidos pelo empreendedor, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, inclusive por meio eletrônico, com antecedência da realização da respectiva audiência pública;

§ 5º Com base nas manifestações populares decorrentes nas audiências públicas o poder executivo poderá exigir do empreendedor medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso.

**Art. 156.** Poderá ser incluído no PPEUC o imóvel:

**I.** Não edificado – assim considerado o imóvel desprovido de edificação, onde o coeficiente de aproveitamento seja igual a zero;

**II.** Subutilizado – assim considerado o imóvel cuja edificação nele existente tem coeficiente de aproveitamento abaixo do coeficiente de aproveitamento mínimo definido para a situação do imóvel conforme o zoneamento da área;

**III.** Não utilizado – assim considerado o imóvel ou conjunto de imóveis sem edificação ou provido de edificação não ocupada por atividade econômica ou de moradia, de maneira que não se prestam aos seus fins, não cumprindo sua função social conforme o zoneamento da situação do imóvel;

**IV.** Vazios urbanos – áreas representadas por grandes ou pequenas glebas, lote urbano ou conjuntos de lotes urbanos, ou ainda edificações construídas e não ocupadas, localizadas onde haja infraestrutura urbana instalada, excetuadas às áreas onde não é recomendável o parcelamento ou a ocupação do solo em razão de suas características ambientais;

**V.** Lotes urbanos contíguos- com área superior a 600m<sup>2</sup> e sendo ambos os terrenos do mesmo proprietário;

**Art. 157.** Para aplicação do PPEUC, não se considera vazio urbano ou imóvel subutilizado:

**I.** As áreas onde não é recomendável o parcelamento ou a ocupação do solo em razão de suas características ambientais;

**II.** As áreas onde não é recomendado o parcelamento ou a ocupação do solo por questões de risco à saúde ou à vida;

**III.** Os edificados abaixo do coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,15 quando utilizados de acordo com as normas de zoneamento, abrigando exercício de atividades econômicas que não necessitam de edificações de porte acima do coeficiente mínimo de aproveitamento para exercerem suas finalidades, tais como: postos de abastecimento de veículos, estacionamento de veículos, pátios de transportadoras ou garagens de ônibus;

**IV.** Os imóveis que estiverem exercendo função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão competente;

**V.** Os imóveis de interesse do patrimônio cultural ou ambiental;

**VI.** Os imóveis efetivamente ocupados por clubes ou associações de classe ou de serviço, estabelecimentos de ensino, entidades pias, entidades de benemerência, entidades de função social relevante assim declarada por lei;

**VII.** De propriedade de cooperativas habitacionais;

**VIII.** Que se consista de lote urbano contíguo a terreno edificado servindo de estacionamento, quintal ou jardim deste, desde que

haja efetiva utilização da área, não sendo esta superior a 600m<sup>2</sup> e sendo ambos os terrenos do mesmo proprietário;

**IX.** Lote de terreno urbano cujo coeficiente de aproveitamento seja inferior a 0,15 quando este pertencer a pessoa comprovadamente de baixa renda, assim considerada a pessoa que pertença a família com renda de até 3 (três) salários mínimos.

**Art. 167.** Deverá ser apresentada lei específica no prazo de 60 (sessenta) dias, onde ficarão estabelecidas as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

**I.** A fórmula de cálculo para a cobrança;

**II.** Os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

**III.** A contrapartida do beneficiário;

**IV.** Fator de planejamento para o cálculo da outorga.

**Art. 177.** A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais considerados, efetiva ou potencialmente poluidores, bem como empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão municipal competente, nos termos desta lei.

**Parágrafo único.** As informações a respeito das medidas mitigadoras ou compensatórias, quaisquer que sejam elas, relativas aos impactos decorrentes da implantação do empreendimento ou atividade, bem assim os relatórios e estudos de impactos ambientais, também deverão ser disponibilizados a todos os interessados.

**Art. 183.** As leis específicas mencionadas no parágrafo 1º do artigo 185 deverão conter:

**Parágrafo único.** As ZEIS e os respectivos Planos de Urbanização serão criados pelo município através de leis complementares de iniciativa do poder Executivo em consonância com o PPEUC.

**Art. 198.** A elaboração do Plano Diretor de Transportes e Trânsito - PDTT é condição fundamental para a definição da Política e Planejamento do Sistema de Transportes no Município de Araraquara.

**III.** O PDTT deverá propor um sistema de transporte coletivo que visa a orientar as intervenções do governo municipal na implantação de infraestrutura de circulação;

**X.** O órgão responsável pelo transporte público deverá ter a função de organizar e prover os serviços, diretamente ou através de terceiros, de modo a atender às necessidades dos cidadãos que utilizam esse modo de deslocamento;

**XI.** O PDTT deverá contemplar os seguintes objetivos e diretrizes gerais:

f) Possibilidade de instalar o Sistema de Transporte Público Coletivo por meio de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT no trecho da Orla Ferroviária e promover a devida integração com o sistema de ônibus.

**XIII.** O PDTT deverá estabelecer roteiro de ciclovias, ciclofaixas e rotas seguras de forma integrada aos demais sistemas de transporte urbano e regional, apontar os equipamentos de infraestrutura necessárias à sua implementação, como paraciclos (estruturas para ancorar bicicletas), bicicletários, etc., por meio de um subgrupo técnico especializado que deverá estudar a viabilidade de disponibilização de um sistema de bicicletas públicas.

**XVIII.** Plano Diretor de Transportes e Trânsito, com os seguintes objetivos primordiais:

g) Possibilidade de implantação do VLT e integração com o sistema de ônibus.

**XIX.** O sistema de cobrança automática de tarifa deverá caminhar com as seguintes diretrizes básicas:

a) Integração temporal por meio da bilhetagem eletrônica, possibilitando que o usuário utilize mais de um veículo com um único bilhete;

c) Pagamentos a serem feitos com cartão inteligente ou dinheiro;

**Art. 203.** O Poder Executivo deverá elaborar no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, em consonância com os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidas no Título V, os Planos Diretores Reguladores elencados no Art. 191, que deverão ser precedidos de 2 (duas) audiências públicas, sendo a primeira para diagnóstico setorial e a segunda para propostas e diretrizes.

**Parágrafo Único.** A legislação complementar aos instrumentos urbanísticos determinados por este Plano Diretor deverá ser elaborada pelo Executivo em igual prazo.

**Art. 204.** Qualquer alteração do Plano Diretor deverá ser precedida de audiência pública, na forma do § 4º do artigo 40 da Lei Federal 10.257/2001 e inciso II do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

**Art. 208.** A Lei específica que regulamenta o RIV, RIA terá prazo de 180 (cento e oitenta) dias para ser apresentada.

**Art. 209.** Será criada em 180 (cento e oitenta) dias uma Ouvidoria específica e independente com o objetivo de monitorar e fiscalizar a aplicação do Plano Diretor.

**Art. 210.** Fica transformado em residencial o trecho da Rua Itália Comito Lima, entre as Avenidas João Monachini e Papa Pio X no Bairro Jardim Martinez desta cidade, revogando disposição em contrário contida na Lei nº 5.049 de 07 de agosto de 1998.