

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**CONSULTA À COMUNIDADE: PRINCÍPIOS, MÉTODOS E
AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES DO
MUNICÍPIO DE BAURU - SP**

MARIA HELENA CARVALHO RIGITANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Ademir Paceli Barbassa

São Carlos

2008

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

R571cc

Rigitano, Maria Helena Carvalho.

Consulta à comunidade : princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do município de Bauru - SP / Maria Helena Carvalho Rigitano. -- São Carlos : UFSCar, 2009.
274 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008.

1. Plano diretor. 2. Participação popular. 3. Metodologias participativas. I. Título.

CDD: 711.5 (20ª)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana
C. P. 676 – 13.560-970 – São Carlos – SP
Fone/FAX: (16) 3351-8295
e-mail: ppgeu@ufscar.br
home-page: www.ufscar.br/~ppgeu



FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIA HELENA CARVALHO RIGITANO

Dissertação defendida e aprovada em 13/10/2008
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. Ademir Paceli Barbassa
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Norma Regina Truppel Constantino
(FAAC/UNESP - Bauru)

Prof. Dr. Raquel Rolnik
(FAU/USP)

Prof. Dr. Archimedes Azevedo Raia Jr.
Presidente da CPGEU

AGRADECIMENTOS

Ao Prof.º Dr. Ademir Paceli Barbassa, meu orientador, pelo convite para desenvolver este tema, pela confiança depositada e pelas orientações sempre tão precisas e pertinentes.

À Prof.ª Dra. Norma Regina Truppel Constantino, colega do Departamento de Arquitetura da Unesp, pelo grande apoio na elaboração de todo o trabalho, na indicação de bibliografia e pela grande amizade.

À Prof.ª Dra. Raquel Rolnik, pelas sugestões na defesa da dissertação.

Ao Prof.º Dr. Manoel Henrique Salgado, colega do Departamento de Produção da Unesp, que auxiliou na tabulação da pesquisa e aplicação dos métodos estatísticos.

À Prof.ª Dra. Adriana Chaves e ao Prof.º Dr. Celso Zonta, colegas do Departamento de Psicologia da Unesp, que auxiliaram na bibliografia referente aos movimentos sociais.

Aos Docentes e aos colegas do Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana - PPGEU, pela experiência concreta da interdisciplinaridade, em especial, à Prof.ª Dra. Suely Sanches pelas orientações na Qualificação e pela indicação do Método Likert.

Ao Prefeito Tuga Angerami, por nos confiar a importante tarefa de condução do processo de elaboração do PDP de Bauru.

Aos técnicos municipais e membros da comunidade que participaram ativamente do Núcleo Gestor, do Grupo de Trabalho e do Grupo de Apoio do PDP, pela dedicação no desempenho da tarefa que nos foi confiada.

À vereadora Majô e ao vereador Rodrigo Agostinho, pela colaboração durante todo o processo de elaboração do PDP, desde sua formatação até a redação final do texto legal.

À toda a comunidade que acreditou, participou, contribuiu na elaboração do PDP de Bauru.

Aos colegas da Seplan, pelo carinho, amizade e ótima convivência diária, em especial ao Sr. Adelmo Bertussi pelo exemplo que transmite a todos nós.

À Tânia Maceri e à Sueli Lima pelo aprendizado conjunto do processo participativo.

À Arq.ª Fernanda Corghi, ex-aluna e já Mestre, pela troca de experiência e bibliografia, de grande importância para concretização desse trabalho.

À minha família, que com paciência acompanha esse meu percurso.

***Ao Rigitano,
Henrique, Laura e Luisa.***

RESUMO

Este trabalho apresenta uma seleção de métodos de consulta existentes na literatura técnica e sua aplicabilidade, buscando identificar, a partir de critérios objetivos, os mais adequados ao desenvolvimento de trabalhos com comunidades na elaboração de planos diretores e demais ações relativas ao planejamento e à gestão urbana, uma vez que, a partir da Constituição Federal de 1988, legislações referentes às políticas públicas prescrevem a necessidade de participação popular.

Escolheu-se para estudo de caso o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru – SP, que foi avaliado pelos diversos segmentos envolvidos em seu processo de elaboração, por meio da aplicação de questionários na Escala Likert, e segundo os princípios estabelecidos por Carson e Gelber (2001), com o objetivo de verificar o grau de participação alcançado.

Ao final, discute-se o papel dos profissionais envolvidos em planejamento urbano frente à nova situação de compartilhamento de decisões com a comunidade.

Palavras-chave: participação popular, plano diretor, métodos de consulta

ABSTRACT

This paper presents a collection of consultation methods reported in the technical literature and its applicability. It seeks for identify the most appropriated way to involve the communities in drawing up directors plans and other actions related to the urban planning and management. This because, since the Federal Constitution, 1988, the legislation related to the public policies prescribe the need of popular participation in these programs.

It chose to study case the elaboration process of the Participative Director Plan in Bauru - SP, which was evaluated by several segments involved in its process through the application of questionnaires that based on the Likert Scale and according to established principles by Carson and Gelber (2001), with the objective to verifying the reached level of participation in this.

In the end, discussions are made about the role of professionals involved in urban planning ahead to the new situation of sharing decisions with the community.

Keywords: popular participation, directors plans, consultation methods

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Composição dos conselhos municipais.....	37
Figura 2: Graus de Participação, adaptado de Diaz Bordenave (1994).....	49
Figura 3: Escada da Participação, adaptado de Geilfus (1997).....	50
Figura 4: Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos, adaptado de Souza (2006)	51
Figura 5: Pirâmide de Envolvimento, adaptado de Barbassa e Pugliesi (2005).....	55
Figura 6: Localização do Município de Bauru	161
Figura 7 :Área do Patrimônio de Bauru, adaptado de Ghirardello (1992).	162
Figura 8: Praça Portugal [195-]	163
Figura 9: Foto da posse do Grupo de Trabalho	181
Figura 10: Foto de reunião GT e GA.....	181
Figura.11: Setorização do Município	182
Figura 12: Faixa de divulgação na Zona Rural.....	183
Figura 13: Distribuição de convite porta-a-porta	183
Figura 14: Foto da reunião de Sensibilização em Tibiriçá-Exposição	184
Figura 15: Foto da reunião de Sensibilização em Tibiriçá-Dinâmica de Grupo	184
Figura 16: Foto da 2ª reunião Setor 8 (urbano)	185
Figura 17: Foto da 2ª reunião Setor C (rural)	185
Figura 18: Foto reunião no CIESP	185
Figura 19: Foto reunião Assenag.....	185
Figura 20: Foto ‘tour’ rural	186
Figura 21: Foto ‘tour’ urbano	186
Figura 22: Reunião na Câmara Municipal com comunidade rural - 01	186
Figura 23: Reunião na Câmara Municipal com comunidade rural - 02	186
Figura 24: Delegados do Setor 5 (urbano).....	187
Figura 25: Delegados do Setor E (rural).....	187
Figura 26: Delegados das Entidades de Classe, Sindicatos e Instituições de Pesquisa.....	187
Figura 27: Consultoria CEPAM	187
Figura 28: Consultoria Profª Dra. Ermínia Maricato.....	187
Figura 29: Curso de Capacitação dos Delegados	188
Figura 30: Curso de Capacitação - Dinâmica.....	188
Figura 31: Núcleo Gestor	188

Figura 32: Consultoria Instituto Polis.....	188
Figura 33: Congresso – 1º dia	189
Figura 34: Congresso – 2º dia	189
Figura 35: Congresso – 3º dia	189
Figura 36: Entrega do Projeto de Lei na Câmara de Vereadores	189
Figura 37: Avaliação do processo do PDP de Bauru, segundo condições de infra-estrutura, procedimentos técnicos e participação	213
Figura 38: Avaliação por itens do Questionário Likert	215
Figura 39: Avaliação por itens do Questionário Likert segundo os Grupos G1, G2 e G3	216
Figura 40: Avaliação dos Grupos e Categorias por aspectos do PDP	220

TABELAS

TABELA 1: As seis fases de construção da Árvore de Valores-Método das Três Etapas.....	114
TABELA 2: Seqüência típica do Grupo Delphi-Método das Três Etapas	115
TABELA 3: Condições características do Painel dos Cidadãos-Método das Três Etapas	117
TABELA 4: Seqüência típica do Painel dos Cidadãos-Método das Três Etapas.....	118
TABELA 5: Caracterização do G1 e G2 constituídos por técnicos municipais e membros da sociedade civil integrantes do Núcleo Gestor.....	206
TABELA 6: Área de Formação dos componentes do G1 e G2.....	208
TABELA 7: Cargo/Função dos componentes do G1 e G2	209
TABELA 8: Secretaria /Órgão que integram os componentes do G1 e G2	209
TABELA 9: Caracterização do G3 constituído por delegados do PDP, representantes da sociedade civil	211

QUADROS

QUADRO 1: Oito degraus da escada da participação cidadã, adaptado de Arnstein (1969)	48
QUADRO 2: Matriz de Planejamento de Projeto ou Marco Lógico - Modelo.....	101
QUADRO 3: Seleção do problema- Método Onze Passos do PEP.....	111
QUADRO 4: Plano de Ação- Método Onze Passos do PEP.....	112
QUADRO 5: Viabilidade- Método Onze Passos do PEP.....	112
QUADRO 6: Hierarquização dos problemas-Método DRP.....	125
QUADRO 7: Mudança de Olhar-Modelo Colaborativo.....	150
QUADRO 8: Grau de exigência do método.....	158
QUADRO 9: Aplicação dos critérios propostos aos métodos selecionados - Modelo.....	159
QUADRO 10: Questionário 1, aplicado ao Grupo 1 e Grupo 3.....	167
QUADRO 11: Questionário 2, aplicado ao Grupo 2.....	169
QUADRO 12: Aspectos do PDP a serem avaliados e itens correspondentes no Questionário Likert.....	171
QUADRO 13: Características do Método.....	193
QUADRO 14: Condições de restrição para realização do processo participativo no Parque Primavera - Simulação.....	194
QUADRO 15: Escolha do método mais adequado ao processo de consulta – simulação.....	196
QUADRO 16: Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru.....	198
QUADRO 17: Pontuação por Grupo (G1, G2, G3), por Área de Formação e por Cargo/Função.....	214
QUADRO 18: Comparativo entre o técnico elitista e técnico facilitador, adaptado de Geilfus (1997, p. 9-11).....	229

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	JUSTIFICATIVA.....	18
3	OBJETIVOS.....	20
4	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	21
4.1	Contextualização histórica dos movimentos sociais no Brasil.....	21
4.2	Movimentos sociais em Bauru.....	30
4.3	Consulta e Participação.....	39
4.3.1	Consulta.....	40
4.3.2	Participação.....	45
4.3.3	Aspectos legais da participação do cidadão e as principais instâncias institucionais.....	57
4.3.4	Experiências de Planejamento Participativo.....	76
4.4	Alguns métodos de consulta e sua aplicação.....	85
4.4.1	Método – referência do Ministério das Cidades.....	89
4.4.2	Método CEPAM.....	91
4.4.3	Método Bauru.....	92
4.4.4	Enfoque Participativo.....	97
4.4.5	ZOPP.....	99
4.4.6	Pesquisa Participante.....	102
4.4.7	Método dos 10 Passos.....	108
4.4.8	Onze passos do Planejamento Estratégico-Participativo.....	110
4.4.9	Método das Três Etapas.....	113
4.4.10	Modelo das 4 Etapas.....	119
4.4.11	Biomapas comunitários.....	120
4.4.12	Oficina do Futuro.....	123
4.4.13	Diagnóstico Rápido Participativo.....	124
4.4.14	Plano de Ação (Action Planning).....	125
4.4.15	Método da Escolha (Choices Method).....	126
4.4.16	Júri dos Cidadãos (Citizens' Juries).....	127
4.4.17	Avaliação Comunitária (Community Appraisal).....	128
4.4.18	Busca Futura (Future Search).....	129
4.4.19	Visualização Guiada (Guided Visualisation).....	130
4.4.20	Imagine (Imagine!).....	132

4.4.21	Modelo de Sustentabilidade Local (Local Sustainability Model)	133
4.4.22	Espaço Aberto (Open Space).....	134
4.4.23	Mapa Local (Parish Map)	136
4.4.24	Avaliação Participativa (Participatory Appraisal).....	137
4.4.25	Planejamento Estratégico Participativo (Participatory Strategic Planning)	138
4.4.26	Teatro Participativo (Participatory Theatre).....	139
4.4.27	Planejamento para a Realidade (Planning for Real).....	140
4.4.28	Mesa Redonda (Round Table Workshop)	141
4.4.29	Cenários	142
4.4.30	Charrette	145
4.4.31	Conferência de Consenso	147
4.4.32	Células de Planejamento.....	147
4.4.33	Modelo Colaborativo.....	149
4.5	CrITÉrios para avaliação dos métodos de consulta.....	153
5	MATERIAIS E MÉTODOS.....	157
5.1	Análise e avaliação dos métodos de consulta.....	157
5.2	Objeto de Estudo	160
5.2.1	Características do Município de Bauru	161
5.2.2	Formação e expansão da cidade	162
5.3	A participação popular nos planos diretores de Bauru: evolução histórica.....	164
5.4	Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru	165
5.5	Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – 2005/2006... 165	
5.5.1	Percepção dos técnicos municipais e dos delegados do PDP, representantes da sociedade civil, quanto ao processo do PDP por meio da aplicação de questionário na Escala Likert.....	166
5.5.2	Avaliação do PDP segundo princípios de Carson e Gelber (2001).....	173
5.6	O papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano e a intersectorialidade nos processos participativos.....	173
6	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE BAURU: 1968, 1996 e 2005/2006.....	174
6.1	Plano Diretor - 1968	174
6.2	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - 1996.....	176
6.3	Plano Diretor Participativo – 2005/2006.....	180

7	RESULTADOS	192
7.1	Análise e avaliação dos métodos de consulta.....	192
7.2	Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru	197
7.3	Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – 2005/2006, segundo percepção dos técnicos municipais e delegados do PDP	205
7.3.1	Caracterização do Grupo 1 - G1 e Grupo 2 - G2.....	206
7.3.2	Caracterização do Grupo 3	211
7.3.3	Resultados e discussão	212
7.4	Avaliação do PDP segundo os princípios de Carson e Gelber (2001)	221
7.5	O papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano e a intersetorialidade nos processos participativos.....	224
8	CONCLUSÕES	234
9	REFERÊNCIAS	240

ANEXOS

ANEXO 1 – Conselhos Municipais	251
ANEXO 2 – Cronograma do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru	253
ANEXO 3 – Plano de Trabalho do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru	258
ANEXO 4 – 10 Fases do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.....	262
ANEXO 5 – Projeto Ler a Cidade – Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.....	264
ANEXO 6 – Cartilha sobre o Plano Diretor Participativo.....	267
ANEXO 7 – Cartilha sobre o Estatuto da Cidade.....	269
ANEXO 8 – Cartaz de reunião do PDP do Município de Bauru.....	274

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 introduziu alguns instrumentos de participação popular aplicáveis aos municípios, extensivos, também, às outras esferas de governo como forma de “reforçar a democracia representativa e participativa, trazendo um grande impacto sobre as esferas públicas e privadas da sociedade civil, através da descentralização” (MINETTO; MARTINS, 2001, p. 34).

A partir da Constituição, várias leis, nos diversos níveis de governo, tratando de diferentes temas (saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano/plano diretor, saneamento, transporte público) têm feito referência à necessidade de participação popular sob as mais diversas formas: consulta ou audiência pública; criação de comissões; conselhos consultivos e/ou deliberativos; projetos específicos de mobilização social e envolvimento dos grupos sociais interessados.

O marco na história do planejamento, no entanto, foi a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, introduziu novos instrumentos de planejamento e fez a exigência da participação popular na elaboração dos planos diretores e na gestão das cidades.

Proliferaram, a partir de então, vários modelos de consulta popular, composição de conselhos e formas de participação da sociedade civil nas decisões de governo, muitas vezes para cumprir mera formalidade ou exigência legal, mas em outras, entendendo a participação popular como o exercício da cidadania ativa, “como sendo a possibilidade conferida ao cidadão de tomar parte, participar, decidir sobre o seu meio ambiente natural, social, religioso, político e econômico, por meio de processos e mecanismos de consulta, que permitem a troca e compartilhamento de idéias, opiniões, informações, pareceres, conselhos, que venham corroborar ao desenvolvimento e execução de um projeto” (BARBASSA; PUGLIESE, 2005).

Porém, todo o processo participativo que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade não foi pacífico, e sua aplicação ainda tem exigido algum esforço por parte de segmentos da sociedade que encontram resistência da classe política e da elite econômica na ‘divisão do poder’ sobre a tomada de decisão em questões que afetam a vida de toda uma comunidade.

Para contextualizar esse processo pelo qual passa o Brasil, o presente trabalho apresenta um histórico dos movimentos populares -desde os trabalhos iniciados com o Desenvolvimento de Comunidades-, o período da ditadura, a retomada da mobilização

popular a partir do Movimento Contra a Carestia e Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a nova fase inaugurada pela Constituição de 1988, incrementada pela Lei Federal n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, em que a participação popular passa a ser exigida na discussão dos problemas urbanos e na elaboração dos planos diretores.

Para situar Bauru nesse contexto, é apresentado um breve relato histórico dos movimentos sociais na cidade, a participação popular nos conselhos e nas conferências municipais e a proposta de gestão contida no Plano Diretor Participativo, Lei n.º 5.631 de 22 de agosto de 2008.

Na seqüência, são abordadas as questões relativas à participação popular: os conceitos e os diversos graus de participação; os aspectos legais e as principais instâncias institucionais; as experiências desenvolvidas com planejamento participativo no Brasil e algumas referências internacionais.

A partir de pesquisa bibliográfica, foi feita uma seleção e descrição de métodos de consulta que poderão orientar a ação dos técnicos de órgãos gestores do planejamento empenhados na construção dessa nova forma democrática de governar, compartilhada com a população. Os novos desafios, além de exigirem uma mudança de perfil do planejador, requerem técnicas de comunicação adequadas, que facilitem e impulsionem efetivamente a participação popular.

A fim de orientar os técnicos responsáveis pela condução de processos participativos na escolha do método mais adequado à ocasião, foi elaborado um quadro síntese com as principais características dos métodos descritos.

Como estudo de caso, foram analisados os processos de elaboração dos planos diretores de Bauru de 1968 e 1996, comparando-os com o processo utilizado na elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru no período de 2005/2006, que procurou seguir cartilha do Ministério das Cidades, buscando ampla participação popular, inclusive da comunidade rural.

O Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo (PDP), encaminhado à Câmara Municipal em setembro de 2006, tramitou durante 22 meses, tendo sido finalmente aprovado em julho de 2008, na finalização desta dissertação, e sancionado por meio da Lei n.º 5.631 de 22 de agosto de 2008.

Como o presente trabalho analisa o processo de elaboração, e não o conteúdo do PDP, optou-se por manter a identificação como PDP-2005/2006.

A avaliação foi feita através da aplicação de questionários na Escala Likert com funcionários da Prefeitura e outros órgãos municipais e com delegados representantes da

sociedade civil, que participaram da elaboração do Plano Diretor Participativo, de onde se depreendeu a visão que estes técnicos têm do processo de elaboração do PDP do Município de Bauru e orientou os tópicos para avaliação do processo segundo os princípios de Carson e Gelber (2001).

A partir daí, buscou-se entender o novo papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano e a importância da intersectorialidade no processo de planejamento participativo, com a inclusão de novos agentes e novas temáticas, na busca do desenvolvimento local sustentável.

2 JUSTIFICATIVA

Após a Constituição Federal de 1988, tanto as leis referentes às políticas públicas, em especial o Estatuto da Cidade, quanto às resoluções do Ministério das Cidades, fazem a exigência da implementação da participação popular e citam as instâncias legais: órgãos colegiados, audiências, conferências.

Porém, como os técnicos da área de planejamento, em especial os arquitetos e engenheiros, procedem nessa consulta? Como compartilhar decisões que sempre foram consideradas tão técnicas? Quando consultar? Quem consultar?

Os técnicos devem se preparar para esse trabalho conhecendo o tema a ser debatido, bem como as técnicas para condução da reunião, as dinâmicas mais adequadas à cada ocasião, ao tempo e ao espaço disponíveis e ao público presente, visando a envolver a comunidade, incentivar a participação, promover debates e encaminhar as soluções.

As situações encontradas são sempre muito diversas em função das características da comunidade local, das questões a serem discutidas e do grau de participação que se deseja.

A realização do trabalho de consulta exige, ainda, ações preliminares de mobilização e de sensibilização, assim como de capacitação dos agentes envolvidos de forma a garantir a participação de forma consciente, e não um processo de cooptação, uma vez que, para uma efetiva participação não basta a realização de audiência onde os presentes assistem a uma apresentação, escutam propostas, mas não encontram espaço para opinar, discutir e debater.

Existem diversos métodos de consulta amplamente utilizados por empresas nos programas de gestão e nos processos internos de planejamento, e por organismos estatais que desenvolvem ações comunitárias. Experiências relevantes são as desenvolvidas por setores da igreja católica juntamente às comunidades carentes, cujas técnicas são baseadas nas idéias de Paulo Freire, e os processos de Orçamento Participativo desenvolvido em diversos municípios brasileiros.

Os organismos internacionais (órgãos estatais, agências financeiras, entidades do terceiro setor) disponibilizam seus 'sites' manuais com técnicas participativas para serem difundidas e aplicadas nos programas em que estão envolvidos. O argumento é que "estamos começando a entender que a sociedade é agora tão complexa que nenhuma decisão irá perdurar a menos que todos estejam envolvidos, impulsionando-a" (NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998).

No entanto, junto aos técnicos da área de planejamento urbano, em especial na elaboração de planos diretores, esses métodos ainda são pouco difundidos.

Em maio de 2005, o governo federal, através do Ministério das Cidades, iniciou uma campanha de divulgação e de orientação sobre a elaboração dos planos diretores participativos, disponibilizando a todos os municípios um material informativo e didático, denominado 'Kit do Plano Diretor Participativo', composto por um Guia para elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), cartilhas, vídeo e material de divulgação.

O Conselho das Cidades, por meio das Resoluções nº 25/ 2005, 34/ 2005 e 9/2006 (BRASIL, 2005b; 2005d; 2006c) emitiu orientações e recomendações relativas à elaboração dos planos diretores, reforçando o caráter participativo, estabelecendo os prazos e o conteúdo mínimo. No entanto, todo esse material não foi suficiente para instrumentalizar os técnicos quanto aos métodos adequados para condução do processo participativo frente à diversidade de situações encontradas.

A autora, responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor Participativo no Município de Bauru encontrou dificuldades na formatação das reuniões, escolha dos instrumentos adequados, forma de abordagem, tendo em vista a diversidade de pessoas a serem consultadas e de temas tratados, além das restrições de recursos financeiros e de pessoal. Grande contribuição foi dada por membros da equipe com formação nas áreas sociais, de serviço social e de psicologia.

Observa-se, ainda, que a participação não deve se encerrar com a elaboração do plano, pois está prevista a instituição de conselhos, de audiências e de conferências como garantia da 'gestão democrática da cidade', conforme art. 43 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a). O processo participativo estará presente em todas as ações, nos programas e nos projetos decorrentes do plano diretor.

Entende-se, portanto, que a pesquisa se justifica pela intenção de suprir uma lacuna existente na bibliografia, por meio de coleta e de sistematização de informações, hoje dispersas, sobre métodos participativos, atendendo a uma demanda crescente dos técnicos municipais por instrumentos apropriados de abordagem da população nos processos de planejamento participativo, tanto urbano quanto rural.

3 OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral sistematizar métodos de consulta à comunidade aplicáveis ao planejamento e à gestão urbana, orientar sua escolha e avaliar um caso específico sob vários ângulos/enfoques.

Os objetivos específicos são:

- selecionar métodos de consulta e propor critérios que orientem os técnicos na escolha do(s) método(s) mais adequado(s) ao processo de consulta a ser implementado;
- avaliar os processos de elaboração dos planos diretores de Bauru: historicamente, o método empregado e o grau de participação alcançado, segundo a ótica dos técnicos e delegados participantes do processo e os critérios de avaliação baseados na literatura especializada;
- discutir o papel dos técnicos da área de planejamento em processos participativos e a importância da intersetorialidade.

4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica foi dividida em cinco itens: contextualização histórica dos movimentos sociais no Brasil e em Bauru; conceitos de consulta e de participação; descrição de métodos de consulta e de critérios para sua avaliação.

O levantamento histórico, item **4.1**, contextualiza os principais movimentos populares ligados à questão urbana no Brasil, que foram responsáveis pelas inovações constitucionais e regulamentação de importantes instrumentos que procuram garantir a participação popular nas diversas instâncias de governo. Para essa pesquisa, foram consultadas fontes secundárias: dissertações, revistas, livros, anais de Congressos e 'sites' de Ongs que estão envolvidas com a questão urbana e a participação popular, tais como: Fórum Nacional da Reforma Urbana, Fórum Nacional de Participação Popular e Instituto Polis.

No caso específico de Bauru, existe uma história muito rica de organização popular que ainda precisa ser resgatada. No item **4.2**, foi feito um breve relato baseado em matérias jornalísticas e legislação municipal.

No item **4.3**, foram abordadas questões relacionadas ao processo de consulta e à participação popular ou participação do cidadão. Em seguida, baseados na legislação vigente, foram apresentados os aspectos legais e as principais instâncias institucionais que garantem a participação. Ainda nesse item, foram revistos textos que abordam o planejamento urbano, as primeiras práticas de planos diretores, as críticas de Flávio Villaça e experiências realizadas de planejamento participativo.

No item **4.4**, através de consulta à literatura nacional e internacional, foram sistematizados e descritos métodos de consulta à comunidade - aplicáveis nos diversos processos-, programas e ações de planejamento participativo, inclusive na elaboração dos planos diretores municipais.

Finalizando esta pesquisa, no item **4.5**, foram apresentados alguns critérios de avaliação de métodos de consulta considerados essenciais para a eficácia da participação pública, que serviram, também, de subsídio para avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bauru.

4.1 Contextualização histórica dos movimentos sociais no Brasil

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as forças de gestão e as políticas públicas tenham como resultado de impacto a

eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivem. (SAULE JR., 2005, p. 38)

"A história do Brasil tem exemplos importantes de organizações populares e, dentre eles, os movimentos sindicais e operários que se constituíram a partir de 1910 nos centros urbanos foram os primeiros a influenciar as políticas públicas, ainda que pelo viés da Política de Bem-Estar Social populista do Estado Novo" (CYMBALISTA, 2000, p. 5).

No entanto, uma das mais sérias questões sociais enfrentadas pela sociedade brasileira no século XX ocorre em razão da rápida urbanização a partir do final da década de 50. Em 1960, a população urbana correspondia a 45% da total, enquanto que a rural correspondia a 55%. Em 40 anos, entre 1960-2000, as cidades brasileiras cresceram, abrigando 106 milhões de novos habitantes, o que corresponde a 80% da população brasileira (FIBGE apud SILVA, 2003, p. 61).

Essa urbanização vertiginosa ocorreu ao final de um período de grande expansão da economia, e o poder público, em especial nos maiores centros, não deu conta de atender ao aumento da demanda por serviços e equipamentos.

Esse período coincide com o Desenvolvimento de Comunidades, processo iniciado no Brasil após a Segunda Guerra Mundial, no meio rural, "através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente com o progresso do país" (ONU, 1956 apud AMMANN, 1992, p. 32).

No início da década de 60, nos encontros, nos seminários e nos congressos organizados pelos técnicos de Serviço Social, o tema central era o Desenvolvimento de Comunidade - DC. Várias questões foram levantadas sobre os programas em execução, também na área urbana, com destaque para a "desconfiança e temor que inspiram nos círculos conservadores os esforços dirigidos no sentido de tornar as massas populares conscientes de seus problemas e o explicável receio que surjam grupos de pressão capazes de criar embaraços de natureza política" (AMMANN, 1992, p. 80). Por outro lado, o programa recebe críticas dos setores mais radicais que questionam a filosofia e as técnicas do DC, seu caráter conservador e sua função de reforçar o 'status quo'.

Até março de 1964, as práticas do DC desenvolviam-se em duas linhas: a ortodoxa, em que os líderes são mobilizados para solução de seus problemas através de

técnicas cooperativas (mutirão, ajuda mútua) ou de organizações (Associações de Bairro, Conselhos Comunitários, Centros Sociais). As atividades não incidem sobre problemas gerados no âmbito das relações sociais de produção. Elas estão voltadas para soluções dos problemas residuais resultantes da urbanização: água, luz, acessos, equipamentos sociais de educação, saúde, erradicação de favelas.

Na outra linha surgem movimentos, por parte do proletariado urbano e rural, reivindicatório por seus direitos e por mudanças estruturais, como requisito fundamental ao desenvolvimento sócio-econômico do país. A eles somam-se os intelectuais, professores, estudantes, em torno de um objetivo comum: as reformas de base, "termo geral utilizado para indicar reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional" (SILVA, 2003, p. 9). Merece destaque o Movimento de Educação de Base (MEB), iniciado pela Igreja Católica como um programa de alfabetização, e incorporado, em 1961, como programa federal, que se engajou, gradativamente, nas reivindicações da classe trabalhadora com ações políticas, entendendo que a educação, como um processo global, não se pode confinar à simples instrução, dissociada do processo produtivo e da luta de classe.

Segundo Silva (2003) e Souza (2005), a bandeira da reforma urbana no Brasil tem como marco o Seminário 'Habitação e Reforma Urbana', realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, com o objetivo de inserir a temática urbana nas discussões dessas reformas de base. Participaram do Seminário cerca de 200 pessoas, na maioria profissionais ligados ao planejamento e à gestão urbanas (arquitetos, economistas), além de estudantes e de alguns deputados, discutindo-se, quase que exclusivamente, a questão do acesso à habitação, com propostas que serão retomadas, posteriormente, na Constituinte.

O relatório intitulado 'Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - 1963', ao referir-se à participação popular, afirma: "que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades" (Resoluções do Seminário, item 8, apud SILVA, 2003, p. 150).

Conforme afirma Silva (2003), nota-se a preocupação em relação à conscientização da população sobre os problemas tratados, no entanto, não sugere como se daria o processo participativo vinculado à política habitacional.

"Observa-se que, neste momento, a concepção de poder aparece muito centrada em torno do Estado centralizador, não constando ainda o envolvimento e a

incorporação da população às instâncias de gestão" (SILVA, 2003, p. 22), o que fica evidenciado quando, para a execução da política habitacional, a Resolução do Seminário, item 18, sugere a criação de um Órgão Central Federal, que inspirou a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A visibilidade e a importância dos conflitos e das lutas sociais na cidade ainda eram muito menores que no campo, onde o movimento pela reforma agrária tinha mais repercussão, mas eram logo abafadas.

O regime militar, instaurado em março de 1964, provocou uma grande ruptura nesse processo, com a desmobilização, a paralisação e a mudança de rumo dos movimentos políticos emergentes, que são uma ameaça ao equilíbrio e à ordem do sistema. Os protestos, por parte dos estudantes, dos intelectuais e dos artistas, contra a repressão desenfreada e o arrocho salarial tem como resposta o Ato Institucional nº 5.

No final da década de 60, com os direitos civis fortemente restringidos e as organizações sociais proibidas de atuar politicamente, inicia-se uma nova mobilização iniciada pelas mulheres em torno de questões ligadas à maternidade e ao papel da mulher na sociedade, com o Movimento de Mulheres pela Anistia, que cobrou do regime o paradeiro de seus familiares.

Na década de 70, essa tendência permanece com o Movimento Contra a Carestia e o Movimento de Luta por Creches. Essas lutas 'abriram as portas' do movimento sindical, no qual muitas mulheres se engajaram e ganharam força, unindo-se a movimentos de bairros que reivindicam melhorias urbanas e moradia.

Esses novos movimentos sociais, cujo surgimento é concomitante ao endurecimento da repressão no final dos anos 60, abriam mão da militância política explícita para assumir reivindicações ligadas às suas condições materiais de vida: a moradia, a saúde, a infra-estrutura urbana. Mesmo tendo contato com os atores da militância sob repressão, apresentavam uma evidente descontinuidade em relação à mobilização popular anterior ao golpe militar. Assim, acabaram por criar novos espaços de transformação do jogo político no Brasil (CYMBALISTA, 2000, p. 6).

Outro movimento associativo autêntico, segundo Souza (2005), são as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, fortalecidas, em São Paulo, com a ascensão do Arcebispo progressista Dom Paulo Evaristo Arns.

Este novo papel da igreja decorre de uma mudança na visão eclesial, a partir da Encíclica 'Mater et Magistra', passando pelo Concílio Vaticano II e pelas Conferências Episcopais latino-americanas (Medellin e Puebla), deixando uma visão de desenvolvimento assentado na ação do Estado para pensá-lo centrado na participação do povo como sujeito das conquistas. Esta mudança é fundamentada

pela Teologia da Libertação e redimensiona fortemente a ação pastoral de parte da Igreja Católica e de outras igrejas cristãs, gerando uma cultura que valoriza a 'inserção' de padres, freiras e outros 'agentes de pastoral' no meio do povo. Estas pessoas, inconformadas com as injustiças e 'contaminadas' pelo 'fervor' da Teologia da Libertação, dedicam-se a 'movimentar' o povo, acompanhando e apoiando o dia-a-dia de greves e ocupações, motivando e dinamizando processos organizativos de defesa e conquista de direitos (CARVALHO, s.d.).

Temos assim, nos anos 70, uma fase de emergência muito vigorosa dos novos movimentos populares que se organizam como espaços de ação reivindicativa e constroem uma vigorosa cultura participativa, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares, que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural.

A partir dos anos 70/80, o tema das lutas urbanas eclode na América Latina e no Brasil, e são inúmeros os estudos e pesquisas sobre a dinâmica dos movimentos sociais urbanos e o processo que se desencadeia nos bairros populares em torno de bens e equipamentos de consumo coletivo, como água, luz, creche, transporte, moradia etc., no contexto da luta pela democratização do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2006, p.18)

Chamam a atenção os problemas habitacionais, que se agravam e são expressos nas favelas, que ocupam áreas públicas, morros, beira de córregos; nos cortiços localizados nas áreas centrais; nos loteamentos irregulares e clandestinos, sem infra-estrutura e equipamentos públicos.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação, criados em 1964, não conseguem suprir a demanda por moradia nas cidades: apenas 1/3 das 4.5 milhões de unidades produzidas durante a existência do Banco são voltadas para as classes populares. Após a sua extinção, em 1986, os recursos são repassados para a Caixa Econômica Federal (CEF), porém sem um novo projeto consistente e duradouro de política habitacional.

Os movimentos de luta por moradia iniciados na década de 70, em bairros e regiões de algumas cidades, ganharam força. Na década de 80, essas organizações tornaram-se mais abrangentes e se consolidaram em movimentos em rede nacional, que reivindicaram, progressivamente, maior participação nas instâncias nacionais de decisão e de condução das políticas habitacionais: União Nacional de Movimentos por Moradia, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM).

As federações municipais e estaduais de associações passaram a tratar de questões mais politizadas, na escala da cidade, e a interagir com outras organizações da

sociedade civil de representação profissional (IAB¹, OAB², AGB³), organizações não-governamentais (ONGs), universidades e alguns partidos políticos de esquerda, facilitando que a bandeira da reforma urbana adquirisse maior abrangência e consistência.

Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares 'de base', nos anos 80 temos a sua articulação em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores, um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir 'na lei' as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas (CARVALHO, s.d.).

Com o término do regime militar e a posse de José Sarney, em 1985, primeiro presidente eleito após o golpe militar de 1964, surgiu a necessidade de uma nova Constituição que substituísse a de 1967, emendada em 1969. Após as eleições de 1986 houve a convocação da 'Constituinte', que incorporou ao seu regimento interno diversos mecanismos participativos para acolher as demandas dos cidadãos e levá-las à consideração dos deputados constituintes.

"O catalisador imediato do Movimento pela Reforma Urbana foi a Assembléia Nacional Constituinte, convocada em 1986 para preparar a nova Carta Magna brasileira" (SOUZA, 2005, p. 245).

Ocorreu uma grande mobilização da sociedade civil pela possibilidade de apresentação de emendas populares para a nova Constituição. Os movimentos de luta por moradia agregaram-se às organizações não-governamentais, a outros movimentos populares, às associações de profissionais, de pesquisadores, aos grupos religiosos e às organizações políticas em um movimento denominado 'Movimento Nacional pela Reforma Urbana'.

O processo constituinte, o amplo movimento de 'Participação Popular na Constituinte', que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marca este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da 'fase' anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou 'de rua', são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes (CARVALHO, s.d.).

Segundo Silva (2003), a política urbana nunca tinha sido incorporada à Constituição Federal em toda a história constitucional brasileira. "Esse fato dá relevância ao

¹ IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil

² OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

³ AGB: Associação dos Geógrafos Brasileiros

Movimento pela Reforma Urbana e à sua plataforma política, que assumiram uma missão pioneira em termos de matéria constitucional" (SILVA, 2003, p. 92).

Porém, existem controvérsias sobre a condução do Movimento, sob o argumento de que ele "cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado..." (MARICATO, 2000, p.143).

"Após a constituinte, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)⁴, com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988" (SAULE JR., 2006, p.18).

Desde então, o Fórum Nacional de Reforma Urbana tem sido um dos principais espaços de articulação entre os movimentos sociais e o poder público. Conforme afirma Bava (2005), o FNRU teve papel destacado na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001); na criação do Ministério das Cidades, em 2002; na realização das Conferências Nacionais das Cidades (a primeira realizada em 2003); na implantação do Conselho Nacional das Cidades, em 2004; e na aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005. Todos esses institutos trabalham no sentido de estabelecer diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitacional, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, que irão orientar as ações no âmbito municipal, tendo como premissa a participação popular.

Outro espaço importante de discussão das políticas públicas é o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), criado em 1990, agregando ONGs, movimentos sociais, pesquisadores e equipes de participação de prefeituras que se mobilizam para o desenvolvimento e a difusão de práticas participativas, entendendo a "participação popular como instrumento estratégico para a consolidação e aprofundamento da democracia, condição indispensável para a elaboração, deliberação e controle social das políticas públicas, assim como para as grandes transformações sociais" (FNPP, 2007).

Segundo Boucinhas (2005, p. 23), "os movimentos sociais urbanos desempenharam papel crucial na transformação da percepção do espaço urbano e na inclusão da cidadania urbana na agenda da consolidação democrática".

No entanto, Rolnik (2007), em palestra proferida no V Congresso Paulista de Participação Popular, realizado em Diadema, em 2007, alertou para o momento atual de

⁴ A composição e ações desenvolvidas pelo FNRU estão disponíveis no 'site' www.forumreformaurbana.org.br.

'desvitalização' dos movimentos sociais, mas não como decorrência de um esvaziamento institucional, pois os Conselhos e as outras instâncias participativas se proliferaram em diversas áreas no país. O que ocorre, segundo Rolnik, é que a institucionalidade 'minou' o movimento, devido, em parte, à sua grande fragmentação. O número excessivo de espaços enfraqueceu o processo de construção participativa. Assim, existem as instâncias, mas elas são desprovidas de poder real.

A multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas (RAICHELIS, 2006, p. 111).

Segundo Souza (2006), no transcurso da década de 90, houve uma diferenciação entre dois ambientes: por um lado, os técnicos de prefeituras ou vinculados a ONGs, alimentados por discussões de professores e de pesquisadores das universidades do eixo Rio-São Paulo, que apostaram excessivamente nos marcos legais, nos instrumentos e nos documentos técnicos, em especial nos planos diretores, como instrumentos de reforma urbana. Souza (2006) denomina esse ambiente de 'tecnocracismo de esquerda', pois esse é composto de técnicos e de intelectuais progressistas, muitas vezes com boas intenções, que se baseiam em argumentos técnicos e jurídicos, com o objetivo de alavancar mudanças rumo a uma reforma urbana.

Por outro lado, o ambiente dos ativismos microlocais (movimentos nas favelas e nos bairros), encontra-se muito debilitado, se comparado com a década anterior.

Souza (2005) enumerou vários fatores que contribuíram para a decadência do ativismo nos bairros, dentre os quais:

- crise econômica que, a partir dos anos 80, também atingiu os movimentos sociais à medida que os custos da participação (transporte e horas de trabalho sem remuneração) começaram a 'pesar nos bolsos';
- comportamento demagógico ou autoritário das administrações municipais;
- migração de ativistas para partidos políticos;
- cooptação de líderes e 'domesticação' de movimentos através da constituição de conselhos apresentados como grande conquista popular, que, no entanto, com uma constituição mista (sociedade civil e poder público) e caráter consultivo, não tem nenhuma autonomia decisória;

- influência partidária junto a associações de moradores;
- 'vanguardismo' de lideranças de esquerda, quando não se respeita as limitações e as diferenças presentes no grupo, em especial em relação à escolaridade, e tenta impor sua visão, desconsiderando as questões locais dos moradores comuns;
- burocratização dos movimentos de bairros, quando uma associação de moradores passa a funcionar como uma repartição pública, apenas um local para encaminhamento de reivindicações;
- adaptação insuficiente e inadequada à conjuntura democrática representativa que exige capacitação para participação nas discussões mais técnicas sobre reforma urbana e políticas públicas.

Carvalho (s.d.), na avaliação que faz da 'Participação Social no Brasil Hoje', assim como já mencionado acima por Souza (2006), destaca o papel das ONGs:

Os movimentos sociais, desafiados pela complexa construção de possibilidades de participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, vivem uma 'nova fase', que enfatiza sobremaneira a necessidade de capacitação técnica e política das suas lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados. Isso tem contribuído fortemente para a emergência, com maior visibilidade na cena pública, das ONGs que, nas décadas anteriores mantiveram-se no discreto papel de apoio aos movimentos ou de agentes de educação popular. Essa visibilidade e sua nova postura de não mais definir-se como subsidiárias dos movimentos sociais, mas atores com papel específico e independente na construção democrática, têm gerado a opinião de que os anos 90 são 'a década das ONGs' ou de que os movimentos estão sendo substituídos por elas. Seu papel, mais adequado ao período de reconstrução de canais democráticos de representação, seria minimizado no momento atual, em que a 'estabilização', o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia, favorecem a interlocução com atores providos de maior institucionalidade e saber técnico (CARVALHO, s.d.).

Também cresceram e se consolidaram as 'redes' que interligam e agregam um conjunto de atores e de formas de participação. Segundo Carvalho (s.d.), essas redes incorporam sujeitos coletivos ou não, e podem ser organizadas de modo mais ou menos formal; têm uma certa permanência e articulação, com períodos de maior ou menor mobilização.

É o que se observa nos conselhos, fóruns e plenárias, bem como em inúmeras outras articulações em que, ao lado dos movimentos sociais, encontramos ONGs e diversas outras entidades e instituições como universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, órgãos da mídia e até mesmo empresas, bem como militantes e profissionais que atuam individualmente, incorporando hoje novas formas de participação ou manifestação cidadã, que enfatizam a expressão cultural e artística e as tecnologias da comunicação como o telefone, a televisão e a Internet. Elas estendem-se crescentemente não apenas sobre o terreno da sociedade civil mas incorporam também setores de partidos e do Estado (CARVALHO, s.d.).

Segundo Teixeira (2005), durante o ano de 2003, algumas iniciativas de redes e ONGs foram se consolidando e apontando para a necessidade de aprofundamento do debate sobre os sentidos da participação e da democracia, motivados pelo início do governo Lula e a abertura de novos canais de participação. Vários eventos são organizados com essa temática, com destaque para o Seminário, realizado pelo Instituto Pólis em julho de 2004, denominado 'Os Sentidos da Democracia e da Participação', em que as mesas temáticas, compostas por representantes das diversas redes ligadas a questão da participação (Fórum Nacional da Participação Popular - FNPP, Projeto de Monitoramento da Participação da Sociedade - MAPAS, Fórum Paulista da Participação Popular - FPPP, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - ABONG, Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNUR, entre outras), discutiram esses conceitos e fizeram um balanço crítico da participação no Brasil.

A íntegra das palestras e dos debates ocorridos durante o evento, constante de Teixeira (2005), demonstra a complexidade e as controvérsias que envolvem essa questão, aponta para a necessidade do fortalecimento da participação no Brasil e finaliza com uma 'agenda da participação popular para os próximos anos', com vistas ao fortalecimento dos conselhos, fortalecimento das organizações da sociedade civil, ampliação e fortalecimento dos espaços de educação popular, ampliação e qualificação das intervenções no governo federal.

4.2 Movimentos sociais em Bauru

Segundo Santos (2008, p. 229), o registro da primeira mobilização social em Bauru data de 1914, com uma grande greve de ferroviários por motivos salariais, porém, sem indícios de organização sindical.

Em 1926, foi criada a primeira associação de auxílio mútuo entre os ferroviários da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB) e, em 1929, foi fundado o Sindicato dos Empregados da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, de nítida inspiração antifascista e antiintegralista. Em 1933, sofreu alterações em seu estatuto para se adequar às novas leis de Getúlio, no entanto, após o golpe de 1937, com a prisão de lideranças, ele desapareceu.

Somente após a ditadura Vargas (1937 - 1945) é que uma grande reorganização será manifestada, não somente pela vinda à Bauru de Jorge Amado e Luiz Carlos Prestes mas, principalmente, pela simpatia que os trabalhadores tinham pela efetiva participação dos comunistas russos na vitória contra o nazismo na Segunda Guerra (SANTOS, 2008, p. 234).

A luta dos ferroviários continuou, inclusive com grandes mobilizações até o golpe militar de 1964, quando muitos sindicalistas foram presos. "A Diretoria toda ficou na cadeia, tanto os comunistas como os que não eram. Naquela época era só pertencer ao sindicato e já era considerado comunista" (Depoimento de Adelmo Veloso apud SANTOS, 2008, p. 236).

O movimento sindical dos ferroviários é retomado em 1984, e continua atuante na luta pelo cumprimento dos acordos elaborados à época das privatizações.

Outro setor que apresenta importante histórico de mobilização é o Sindicato dos Eletricitários, a partir dos anos sessenta, com a chegada das empresas transmissoras de energia: Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e Companhia Energética de São Paulo (CESP).

No entanto, apesar do papel que essas categorias representam na história dos movimentos sociais, o foco desse trabalho está mais voltado à mobilização social por melhorias no espaço urbano, portanto, o marco temporal passa a ser a década de 80.

No início da década de 80, quando Tuga Angerami iniciava a sua primeira gestão como prefeito de Bauru (1983-1988), uma mulher franzina começava uma espécie de revolução na questão da organização popular, um conceito até então restrito às teses sociológicas ou a experiências isoladas surgidas em alguns bairros ainda nos anos 70. Terezinha Cintra, a então titular da poderosa Secretaria de Projetos Comunitários (Seprocom), começava um trabalho que proporcionou o surgimento e a consolidação jurídica das entidades que hoje todos conhecem como 'associações de moradores' (PAIS, 2005).

Tuga Angerami criou a Secretaria de Projetos Comunitários (Seprocom) através da Lei nº 2.481 de 3 de abril de 1984, em substituição ao Centro de Entidades Sociais de Bauru (CESB), com a finalidade de, além de atuar na área de promoção social juntamente às entidades do Município, “desenvolver projetos junto à comunidade para que promova e obtenha meios de ação e de aquisição dos bens de vida” (BAURU, 1984). Nesse sentido, a Divisão Operacional para Assuntos Comunitários desempenhou importante papel na organização popular, na criação e no fortalecimento das associações de moradores.

Há um ano e meio, aproximadamente, as Associações de Moradores não tinham papel definido no trabalho em conjunto com a administração municipal. Eram em número de 12 no início, sendo que hoje perfazem o total de 50. Com a criação da Secretaria de Projetos Comunitários, elas começaram a ter atuação definida junto à administração. Conforme aumentava o número dessas entidades, passou a haver um aumento substancial no processo reivindicatório de bens públicos (creches, hortas, núcleos de saúde, combate à erosão, asfalto, luz, esgoto, etc.) (BORDINI, 1985).

Se em um primeiro momento desempenharam um trabalho estritamente reivindicatório, aos poucos, com a ajuda de projetos desenvolvidos pela Seprocom, passaram por um processo de emancipação, envolvendo-se em questões de âmbito maior, desde orçamento municipal até encaminhamento de propostas para a Constituinte.

Aqui no município de Bauru, ainda que de forma modesta, as associações de moradores estão organizadas. E, para certificar-se disto, basta abrirmos os jornais e veremos que elas estão conquistando seus espaços e hoje, são quase 70 embriões de luta para a transformação social. [...] Na medida que elas vão conquistando vitórias para os bairros, cresce sua credibilidade e nascem novas ações conjuntas não só em função de reivindicações locais, mas, por lutas mais gerais, como foi o caso da discussão das Constituições Federal e Estadual e também da Lei Orgânica Municipal, e como está ocorrendo com a discussão do Plano Diretor⁵ (MONTEIRO; YAMAUTI, 1990, p. 16-17).

Segundo Orçamento-85 (1985), a Seprocom, em nome da administração municipal, retomou as discussões do orçamento municipal iniciadas em agosto de 1984, quando "diversos segmentos e organizações da sociedade participaram da elaboração do programa administrativo para o ano de 1985". O cronograma apresentado prevê o retorno a todas as associações até o final de fevereiro, para que possam divulgar nos seus bairros o que será feito.

Trata-se de um princípio de mobilização para discussão do orçamento municipal que, no entanto, não avançou muito, pois nunca houve efetivamente um Orçamento Participativo nos moldes desenvolvidos em Porto Alegre e em outras cidades, tema tratado no item **4.3.3.e**.

Outra medida que visa implementar a participação e descentralização da administração Tuga Angerami, foi a criação, paralelamente à estrutura administrativa (Prefeito, Secretários, Diretores...), dos Conselhos Consultivos, cuja composição é feita pelas entidades que chamamos de 1º nível - Associações de Moradores, Entidades de Classe, Diretórios Acadêmicos⁶, cuja finalidade é a cooparticipação ao lado de Secretários ou Diretores de áreas, no assessoramento e, muitas vezes, na definição da política do setor. (BORDINI, 1985).

Na área de planejamento, com a aprovação da Lei Municipal 2339/1982, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano no Município de Bauru, foi instituído o Conselho Municipal de Zoneamento (CMZ),

⁵ No item **6.2** será abordada a mobilização dos movimentos sociais em 1990/1991 para elaboração do Plano Diretor de Bauru.

⁶ Não foram encontradas leis, decretos ou outros documentos que comprovem a constituição de conselhos com a composição citada por Bordini (1985).

que tinha por atribuição analisar os casos especiais e omissos da nova lei, através de reuniões mensais presididas pelo coordenador do Escritório Técnico e a partir de 1989, com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento, pelo Secretário de Planejamento. Era composto por representantes de entidades de vários setores da sociedade e poder público. [...] Sua atuação teve fundamental importância na implementação e sustentação da nova ordem, passando a assumir uma posição de agente comunitário e órgão mediador dos impactos decorrentes da complexidade e abrangência das posturas adotadas (BAURU, 1997, p. 3).

Esse primeiro conselho municipal foi criado com caráter deliberativo 'ad referendum' do Prefeito. Sua composição, apesar de privilegiar a representação da sociedade civil, não contava com nenhuma representação de movimentos sociais, somente entidades de classe e órgãos técnicos⁷. Em 1991, quando teve suas atividades suspensas contava com 21 entidades representadas, porém ainda essencialmente técnicas.

Em 1984, através da Lei n.º 2.514 de 24 de outubro de 1984, foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), que tem participação ativa nas questões ambientais do Município, em especial nas diretrizes de novos empreendimentos imobiliários. A partir de 2000, com a Lei nº 4.522/2000, passou a ser deliberativo e teve sua composição alterada, sendo hoje constituído de 24 entidades:

- 13 representantes do poder público;
- 6 representantes de Entidades de Classe;
- 2 representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa;
- 3 ONGs ligadas às questões ambientais.

A sociedade civil organizada participa desses conselhos, porém, os movimentos sociais ainda estão distantes dessas instâncias de participação.

Em 1993, a administração Tidei de Lima propôs uma nova estrutura organizacional⁸ e transformou a Secretaria de Projetos Comunitários (Seprom) em Secretaria do Bem Estar Social (Sebes), com a função de realizar a política municipal de assistência e promoção humana, enquanto a Coordenadoria das Administrações Regionais

⁷ Composição do CMZ em 1982, segundo Bauru (1997):

- Poder Público (6): Escritório Técnico de Planejamento / Secretaria de Planejamento; Secretaria de Obras; Departamento de Água e Esgoto; Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural; Companhia Habitacional de Bauru; Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental.
- Sociedade Civil (9): Ordem dos Advogados do Brasil - Bauru; Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Bauru; Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo; Associação comercial e Industrial de Bauru; Sindicato da Construção; Sindicato do Comércio Varejista; Sindicato dos Jornalistas; Associação dos Corretores de Imóveis de Bauru; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.

⁸ Lei n.º 3.601 de 27 de julho de 1993: Dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Bauru e dá outras providências.

(Conar) ficou incumbida das ações juntamente à comunidade, em especial, às associações de moradores. A Conar transformou-se em Secretaria das Administrações Regionais em 1997⁹.

Essa mudança alterou significativamente o relacionamento com as associações de moradores, que voltaram a desempenhar o papel reivindicatório junto às Regionais Administrativas.

Com o passar dos tempos, e dos governos, estas associações - salvo as sempre honrosas exceções - foram se perdendo num emaranhado de dependência excessiva do poder público, de interesses políticos (pessoais e partidários), de dificuldades financeiras e de falta de apoio da comunidade que acabou transformando boa parte delas em entidades capengas, falidas ou inoperantes (JC, 2005).

Nesse mesmo período, surgem outras instâncias participativas, os conselhos municipais e, na seqüência, as conferências municipais.

A Lei Orgânica do Município, promulgada em 1990, seguindo a linha da Constituição Federal e Estadual, prevê:

Art. 188 - Fica assegurada, na forma da lei, a existência de conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, que serão compostos com representantes comunitários dos diversos segmentos da sociedade local.

§ 1º - Os órgãos previstos no artigo terão os seguintes objetivos:

- I- discutir os problemas suscitados pela comunidade;
- II- assessorar o Executivo e Legislativo no encaminhamento dos problemas;
- III- discutir as prioridades do Município, através das administrações regionais;
- IV- fiscalizar a administração municipal;
- V- auxiliar no planejamento da cidade.

§ 2º - Os órgãos referidos no parágrafo anterior poderão ser setoriais, para atender áreas ou temas específicos, ou de caráter geral, para atender a administração global.

§ 3º - A lei definirá funções dos membros dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, as quais, embora de relevante interesse público, não serão remuneradas.

A partir de então, vários conselhos foram constituídos para discussão das políticas públicas na área de assistência social, de saúde, de transporte, de saneamento, de patrimônio e de desenvolvimento urbano¹⁰. A seguir, estão relacionados os conselhos ligados diretamente à produção do espaço urbano:

⁹ Lei n.º 4.192 de 4 de março de 1997, Artigo 6.º: Fica transformada a Coordenadoria das Administrações Regionais, de que trata a Lei n.º 3.837, de 17 de fevereiro de 1995, em Secretaria Municipal das Administrações Regionais.

¹⁰No Anexo 1 estão relacionados os Conselhos Municipais em atuação, a lei de constituição e demais leis que regulamentam sua atuação.

- Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Bauru (Codepac): criado através da Lei n.º 3.486/1992, composto de 8 membros (4 do Poder Público e 4 da Sociedade Civil), mas teve sua composição alterada pela Lei n.º 4.558/2000 e passou a contar com:
 - 6 representantes do Poder Público;
 - 4 representantes de Entidades de Classe;
 - 2 representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa;
 - 1 representante de Movimentos Sociais.
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Comdurb): criado pela Lei n.º 4.429/1999, de caráter deliberativo, 'ad referendum' do Prefeito, com a finalidade de orientar a Política de Produção e a Organização do Espaço Físico Urbano. Substituiu o Conselho de Zoneamento, e é hoje constituído de:
 - 9 representantes do Poder Público municipal e estadual;
 - 10 representantes de Sindicatos e Entidades de Classe;
 - 3 representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa;
 - 4 representantes de Movimentos Sociais.

Este Conselho, desde a sua criação, apresentou um papel ativo e dinâmico nas discussões municipais e se tornou um verdadeiro órgão de democracia participativa em que a representatividade heterogênea aflora e torna públicos os diversos conflitos de interesse e onde, os setores técnicos, acadêmicos e intelectuais defendem posições coerentes com os parâmetros técnicos e legais, voltadas aos interesses dos setores majoritários da população (SANTOS, 2008, p. 316).

Nessa última administração (2004-2008), o Comdurb foi nomeado por decreto, porém, não foi chamada nenhuma reunião.

Em 2006, ao aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Município de Bauru comprometeu-se a constituir o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH), instância participativa prevista no Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo. Em virtude da morosidade na tramitação do PL na Câmara Municipal e o prazo inicialmente estipulado pelo Governo Federal (dezembro de 2007, posteriormente prorrogado para dezembro de 2008), optou-se pelo envio de novo Projeto de Lei à Câmara contendo o capítulo referente à política de habitação e à criação do CMH.

Por meio da Lei n.º 5.523 de 27 de dezembro de 2007, foi criado o CMH, de caráter deliberativo, constituído de:

- 7 representantes do Poder Público municipal, estadual e federal;

- 7 representantes dos Movimentos Sociais, das Associações de Moradores e das Federações ligadas às questões habitacionais;
- 4 representantes de Entidades de Classe e de Sindicatos ligados às questões habitacionais;
- 3 representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa ligadas às questões habitacionais.

As entidades indicadas para cada segmento foram escolhidas em Plenárias públicas, chamadas especificamente para essa finalidade.

O Plano Diretor Participativo, Lei n.º 5.631/2008 prevê a criação do Conselho do Município de Bauru (CMB), de caráter deliberativo, com a seguinte composição:

- 12 representantes do Poder Público¹¹;
- 6 representantes de Entidades de Classe e de Universidades;
- 15 representantes da comunidade, sendo 12 dos setores urbanos e 3 dos setores rurais.

Conforme se pode observar na Figura 1, há um aumento gradativo da participação da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais e da comunidade, nos conselhos municipais constituídos mais recentemente, não só numericamente, mas proporcionalmente.

De um conselho essencialmente técnico - o Conselho Municipal de Zoneamento-, tem-se, hoje, o Conselho Municipal de Habitação, com 1/3 das cadeiras asseguradas para os movimentos sociais, as associações de moradores e as federações ligadas às questões habitacionais. O Conselho do Município, ainda não implementado, prevê uma representatividade de 45% dos movimentos sociais, sendo que a sociedade civil tem 63% dos assentos nesse conselho, com destaque para a participação da comunidade rural.

¹¹ O Projeto de Lei do PDP, construído de forma participativa (conforme processo descrito no item 6.3), propôs 9 representantes do poder público, mas teve sua composição alterada pela Câmara Municipal.

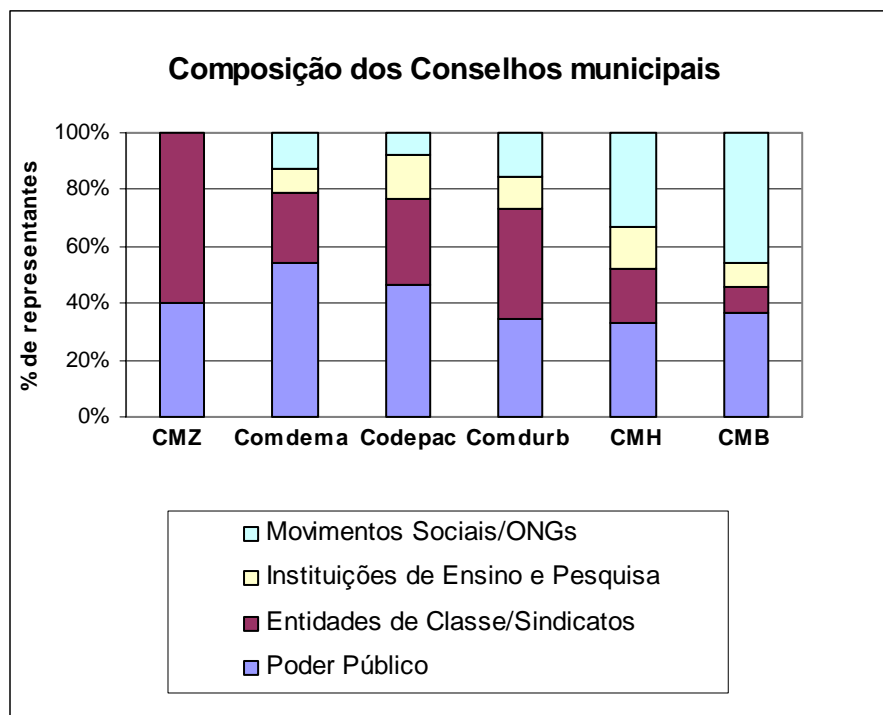


Figura 1: Composição dos conselhos municipais

As conferências municipais previstas na Constituição como obrigatória na definição das políticas públicas de saúde e de assistência social têm ampliado sua abrangência e se difundido no município como importante instância participativa em diversas áreas. A Conferência da Cidade, assim como a Conferência do Meio Ambiente, já teve, em 2007, a sua 3ª edição. Nos últimos anos foram, realizadas no município 13 conferências municipais¹², tratando de diversos temas, com participação efetiva dos diferentes segmentos sociais, confirmando a tendência nacional, já apontada no item **4.1**, de institucionalização da participação.

Em 2005, no segundo mandato de Tuga Angerami, a Secretária das Administrações Regionais (Sear), através do Departamento Social, assumiu o papel de articuladora dos movimentos sociais.

Passados mais de seis meses do novo governo do prefeito Tuga Angerami (PDT), já ficou claro a sua opção pela reedição, no seu segundo mandato, de uma experiência de sucesso que marcou a sua primeira gestão, iniciada há mais de duas décadas, em

¹² Conferências realizadas de abril de 2005 a julho de 2008: 1.ª Conferência. de Cultura; 1.ª Conferência dos Direitos das Pessoas com Deficiência; 1.ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial; 2.ª Conferência de Saúde do Trabalhador; 5.ª Conferência de Saúde; 6.ª Conferência de Assistência Social; 3.ª Conferência da Cidade; 3.ª Conferência do Meio Ambiente; 2.ª Conferência da Mulher; 4.ª Conferência do Idoso; 7.ª Conferência da Criança e do Adolescente; 1.ª Conferência da Juventude, 1.ª Conferência dos Direitos Humanos.

1983: a participação efetiva do poder público nos chamados movimentos sociais (PAIS, 2005b).

Várias ações desenvolvidas pela Sear estavam voltadas para o fortalecimento e a autonomia das associações de moradores:

- Projeto ECOAR - Educação Comunitária das Associações de Moradores;
- Assistência jurídica para constituição e regularização das associações de moradores, segundo nova legislação;
- Cartilha com orientações de como montar uma associação de moradores;
- Feira das Associações de Moradores;
- Orçamento Popular, desenvolvido em 2005;
- 1.^a Mostra 'Fotos e Fatos', que contando a história dos movimentos sociais dos anos 80/90 através de fotos;
- Mobilização dos movimentos sociais para participação no PDP.

No entanto, passados dois anos, em função de denúncias de irregularidades na pasta e com a justificativa da falta de estrutura, foi anunciada a extinção da Secretaria de Administrações Regionais: “Tuga extinguirá duas secretarias e mudará Seplan e Emdurb” (GONÇALVES, 2006).

As atividades relacionadas às obras e à limpeza de áreas públicas são transferidas para a Secretaria e Obras e Secretaria de Meio Ambiente, respectivamente. O Departamento Social foi desativado sem que outro órgão assumisse suas funções.

O Plano Diretor Participativo, Lei nº 5.631/2008 apresenta, segundo Goulart (2008), uma proposta bastante avançada:

Em primeiro lugar, é instituído o Conselho do Município de Bauru, de caráter deliberativo, integrado majoritariamente por representantes da sociedade civil com atribuições estratégicas como: “convocar, organizar e coordenar, juntamente com o Poder Público, as audiências, plenárias, conferências e assembleias dos Setores de Planejamento e do Município”; além de “acompanhar e subsidiar a elaboração de planos de metas como Plano Plurianual de Investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orgânica do Município, e Orçamento Popular Participativo”; ou ainda de “acompanhar e avaliar a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano e rural, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transporte e de mobilidade urbana” podendo também “recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos constantes ao Plano Diretor Participativo”; e finalmente “acompanhar e fiscalizar [e aprovar as contas] dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural”.

Já no quesito “dos instrumentos de democratização da gestão”, é reafirmado o princípio da participação através de ferramentas como conferências, assembleias, audiências públicas, plenárias e, talvez o mais original de todos, a iniciativa popular legislativa de projetos, planos e programas. [...] A mobilização popular terá como

metas: “criar e implementar a educação técnica comunitária, buscando parcerias com as entidades de ensino e pesquisa”; além de “fomentar as iniciativas populares, seu fortalecimento e sua organização”; e, finalmente, “efetivar a participação na gestão pública vivência democrática na cidade” [...]. Para dar materialidade a estas finalidades, estão previstas ações como “organização dos Movimentos Sociais e Populares, incentivando a criação e funcionamento das Associações de Moradores nos Setores de Planejamento”; desenvolvimento de “programas continuados de Educação e Capacitação Comunitária e de Liderança”; e finalmente fomento à criação de “Incubadoras Populares, Cooperativas e outros sistemas que busquem capacitação, qualificação, inclusão social e geração de emprego e renda, além de criação de Centros de Integração Comunitária” (GOULART, 2008, p. 38-39).

Ainda, segundo Goulart, a autonomia e o aprimoramento da participação civil não dependem unicamente da legislação (fatores políticos e sociais são decisivos nesse quesito), mas é evidente que pode progredir quando é legalmente reconhecida e encontra um ambiente institucional propício, afinal “só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder” (BOBBIO, 1986, p.13 apud GOULART, 2008, p. 38).

O momento da aprovação do PDP coincide com o período de campanha eleitoral, e sua efetiva implementação deverá ter início na próxima administração - fato preocupante pelo histórico de descontinuidade administrativa que ocorre em Bauru. O tempo de tramitação do Projeto de Lei na Câmara contribuiu para a desmobilização da população, agravada pela desativação da Sear, que desempenhava importante papel junto à comunidade através dos técnicos do Departamento Social, pois, a

capacidade organizativa do associativismo civil bauruense se revelou ainda bastante modesta: de maneira geral, os movimentos sociais basicamente responderam aos chamados do poder público de maneira reativa. Tal fragilidade não é incomum, mas por outro lado demonstrou-se certo vigor e interesse sempre que espaços participativos foram esboçados (GOULART, 2008, p. 56).

É indispensável que os próximos governos dêem continuidade aos programas de fortalecimento dos movimentos sociais, aprimorando os processos compartilhados de formulação e de implementação das políticas públicas. A existência de instrumentos legais, por si só, não é capaz de mudar o modelo de desenvolvimento urbano vigente em nossas cidades.

4.3 Consulta e Participação

Hoje, no meio acadêmico e nas discussões teóricas relacionadas ao planejamento urbano, parece ser consenso que a consulta à comunidade é o requisito fundamental para um planejamento seguro e para a tomada de decisões relativas às políticas de desenvolvimento e de urbanização.

No entanto, segundo Teixeira (2005), na pesquisa desenvolvida sobre o Orçamento Participativo nos municípios, ficou evidenciado que, apesar de ser uma das práticas participativas mais difundidas, existe, ainda, uma dependência muito grande da vontade do prefeito. Por vezes, essa autoridade contribui na construção de novas formas democráticas de gestão pública. Mas, por outras, o que acontece é apenas uma roupagem nova para formas políticas tradicionais.

As práticas participativas exigem uma transformação da cultura política. Por isso, é importante que haja um projeto político democrático e participativo do conjunto do governo municipal.

Além da imposição legal disposta na Constituição e nas normas decorrentes, é importante entender a importância da consulta e o que é participação.

4.3.1 Consulta

O termo 'consulta' será, aqui, utilizado para designar, de forma geral, o processo de abordagem da comunidade por parte das instituições públicas, no sentido de envolver a população em assuntos de interesse público, sejam eles de âmbito micro-local (bairro), local (território do município), regional, estadual ou federal.

Esse 'envolvimento' pode ocorrer de diversas formas, por vários motivos e em graus distintos, o que gera confusão com a terminologia utilizada por diversos autores quando esses descrevem os 'graus de participação' que podem ocorrer em processos participativos (ARNSTEIN, 1969; DIAZ BORDENAVE, 1994; GEILFUS, 1997; SOUZA, 2006), sendo que, um deles, designado como 'Consulta', é o estágio em que pode ocorrer alguma troca de idéias (opiniões, sugestões, críticas), conforme apresentado no item **4.2.2.a**.

Em um sentido mais amplo, no entanto, a consulta é o processo que promove uma oportunidade para identificar uma variedade de visões e de questões que podem ser consideradas pelos governantes quando esses desenvolvem planos e políticas.

A ACT Government (2001)¹³ produziu um manual oferecendo diretrizes e orientações para serem utilizadas em processos de consulta à comunidade. São idéias e sugestões que ajudam a elaborar um processo de consulta adequado a cada projeto, como:

Por que consultar?

As respostas podem ser variadas:

- quando existe mais de uma alternativa de solução da questão a ser tratada;
- quando se deseja uma solução participativa;

¹³ ACT Government (Australian Capital Territory) é um organismo estatal australiano.

- quando o governo tem necessidade de mais informações sobre a questão do que tem disponível;
- quando o governo deseja avaliar o impacto de uma decisão possível.

São inúmeros os benefícios que o governo pode alcançar ao fazer a consulta antes de tomar a decisão:

- demonstra transparência e responsabilidade;
- conhece as necessidades da comunidade e garante grande representatividade na decisão tomada;
- constrói um relacionamento cooperativo e responsável com a comunidade, na solução dos problemas;
- 'explora' uma gama de soluções apresentadas pelos participantes;
- aprende mais sobre a questão tratada;
- promove a oportunidade da comunidade exercer seus direitos ao garantir que o governo forneça informações a respeito dos programas e dos serviços locais;
- mostra capacidade em oferecer programas e serviços para grupos específicos, como portadores de necessidades especiais, idosos, jovens, mulheres;
- garante custo eficaz, programas e serviços apropriados, com clara identidade com as necessidades da comunidade;
- propicia o entendimento dos objetivos do governo ao permitir que diferentes grupos conheçam pontos de vista diferentes;
- permite ao governo conhecer toda a gama de impactos que pode ocasionar a ação proposta.

Para início de um processo de consulta é fundamental saber: quem é a comunidade a ser consultada?

A comunidade, em geral, inclui todos os habitantes. No entanto, para o objetivo da consulta, a tendência é pensar no grupo de indivíduos que se identificam com interesses culturais, sociais, ambientais, religiosos, ou grupos com interesses específicos que se organizam em setores de negócios ou comunitários.

A comunidade pode, ainda, se agrupar em faixas demográficas (mulheres, jovens, idosos) ou por localização geográfica (rua, bairro, região).

A identificação dessa 'comunidade' é uma fase importante do processo e será tratada em alguns métodos de consulta elencados no item **4.3**.

Como já foi citado anteriormente, a legislação brasileira, a partir de Constituição, faz menção a diversas situações em que é obrigatória a participação popular. Portanto, exige-se um processo de consulta.

Porém, independentemente da obrigatoriedade legal, a consulta é recomendada quando:

- a questão afeta um grupo significativo;
- a proposta afetará significativamente o direito dos membros da comunidade;
- a questão afetará diretamente e significativamente o meio ambiente;
- um número significativo de pessoas, ou um grupo em particular, tem posição firme sobre o assunto;
- as mudanças provavelmente afetarão diretamente a qualidade de vida das pessoas;
- o governo tem informações insuficientes para tomar decisões sobre a questão, mesmo que afete um pequeno número de pessoas.

Antes de decidir a estratégia de consulta é importante verificar o que se espera do processo. Se o objetivo é levar informações, dar notícias ou apresentar projetos já concebidos, então o processo não é de consulta.

Uma consulta efetiva ocorre, segundo ACT Government (2001), quando existe uma troca de visões, de informações e de competências entre a comunidade e o governo. Isso envolve a construção de um relacionamento com a comunidade baseada na honestidade e na apreciação de diferentes posições.

Para que um processo de consulta obtenha sucesso é necessário:

- definir os objetivos e os parâmetros da consulta claramente;
- envolver os 'participantes-chave', as lideranças, os grupos interessados;
- coordenar o tempo de consulta;
- definir um orçamento;
- escolher um método adequado, que envolva os participantes;
- usar técnicas e estratégias que maximizem a participação;
- dar retorno dos resultados da consulta e decisão resultante para os participantes e outros grupos com interesses legítimos;
- analisar o resultado da consulta e o processo.

É preciso considerar também que os que conduzem a consulta não devem ter interesse nos resultados. Os facilitadores/mediadores das oficinas devem estar treinados para a

função, e o local deve permitir a máxima participação, considerando-se a locomoção, a acessibilidade e a disponibilidade de espaço para as tarefas programadas.

Segundo Carson e Gelber (2001), a tentativa de melhorar a comunicação e a participação da comunidade nos processos de planejamento esbarra em uma série de obstáculos, que estão em vários níveis. Primeiramente, aqueles que decidem qual serviço pode ser oferecido não são os mesmos que usualmente oferecem o serviço. Essa é uma questão inerente ao processo de governo, e apresenta um desafio àqueles interessados na participação comunitária. O envolvimento da comunidade interfere no processo de decisão, e é também efetivo em termos de impacto nos serviços oferecidos.

Outros obstáculos inerentes ao processo de planejamento participativo são: a presença de conflitos entre os participantes, a incerteza sobre os resultados, a dificuldade de definir responsabilidades e a polêmica natural sobre o manejo sustentável do solo.

Combinado com essas dificuldades, está a insatisfação com os métodos convencionais, os encontros ou as audiências públicas de onde os participantes saem com a sensação de que não foram ouvidos; a suspeita de que tempo e recursos valiosos foram despendidos menos efetivamente do que poderiam ter sido; com a dúvida se a melhora é possível.

Por outro lado, existe a relutância por parte dos órgãos governamentais com relação ao processo de consulta, alegando não haver tempo ou recursos para sua implementação; que as pessoas que participam não são representativas; que as pessoas não estão interessadas em participar; que isso encoraja reclamações; que as pessoas não entendem as questões discutidas e que desconhecem as técnicas de consulta.

O relatório produzido por Carson e Gelber (2001) anuncia que muitas dessas dificuldades podem ser superadas através da utilização das técnicas adequadas de consulta pública, algumas delas apresentadas no item **4.3**.

É importante lembrar que a consulta à comunidade não pode, nem deve, substituir o processo de decisão dos representantes públicos eleitos. Ponto central da democracia representativa é a idéia de que o poder para tomar decisões é ligado a um processo previsto e finalmente testado pela opinião pública nas eleições (CARSON; GELBER, 2001).

“Entretanto, a consulta à comunidade pode auxiliar os eleitos a entender e incorporar as referências e conceitos públicos nos processos de decisão. O processo de consulta não substitui o processo democrático das eleições, mas é parte integrante dele” (RENN, 1993, p. 199-200).

Para que a consulta seja eficiente, Carson e Gelber (2001) relacionam 10 princípios que devem ser seguidos:

- **Hora oportuna:** a participação não pode ocorrer tardiamente em relação à questão, tornando-se simbólica ou, meramente, confirmando decisões já tomadas. Ela deve ocorrer quando os cidadãos têm a chance de influenciar o resultado.
- **Inclusão:** os participantes devem ser selecionados de maneira que não permita a manipulação e devem incluir amostra representativa da população, tanto indivíduos como grupos. Um processo de seleção aleatória é a melhor forma de se conseguir isso.
- **Foco comunitário:** pergunte aos participantes o que eles consideram apropriado no papel de cidadão e não o que eles querem pessoalmente ou qual seu interesse próprio.
- **Caráter interativo e deliberativo:** evite reduzir as questões ao simples “isso ou aquilo”. Permita e incentive considerações, assim as pessoas se sentirão engajadas.
- **Efetividade:** embora a tomada de decisão possa se esforçar por obter consenso, o resultado não precisa ter concordância completa. Deixe claro como as decisões serão tomadas. Esteja certo que todos os participantes entenderam o impacto de seu envolvimento e tenham tempo de se informar sobre o assunto.
- **Valorização:** é importante que haja possibilidade de alguma recomendação que saia da consulta seja adotada. Se não for, deve haver uma explicação pública. Acreditar no processo é importante para ambos os lados - os detentores do poder e os participantes.
- **Facilidade:** é importante que todos os participantes controlem os planos e os conteúdos para que dê mais credibilidade ao processo. Um facilitador independente, de visão geral e flexível, despido de interesse, é essencial para garantir isso.
- **Aberto, justo e objeto de avaliação:** o método de consulta deve ser apropriado ao grupo-alvo. Os critérios para avaliação do processo devem ser feitos com antecedência e incluir fatores além da adoção das recomendações. O retorno à comunidade é essencial.
- **Custo eficaz:** é difícil mensurar a satisfação da comunidade ou poupar litígios que podem surgir na falta da consulta. Algumas questões requererão ampla consulta, outras, mais objetivas. Os custos variarão e se adaptarão, mas o processo selecionado deve ter recurso suficiente, ser apropriadamente 'remunerado'.
- **Flexibilidade:** existe uma variedade de mecanismos de consulta. Escolha um que melhor favoreça as circunstâncias e teste-os todo o tempo. As diferentes comunidades e as diferentes questões irão produzir melhores respostas com formas diferentes de consulta. Junte métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos.

4.3.2 Participação

Se a iniciativa da consulta parte dos órgãos institucionais, do outro lado está a comunidade que participará do processo.

A palavra participação tornou-se uma das mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade e, dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, inclusão (BOUCINHAS, 2005, p. 22).

Mas, o que vem a ser 'participação' ?

Para Demo (1999) apud Boucinhas (2005), “participação é conquista, é processo infundável, sempre se fazendo e, portanto, não pode ser entendida como dádiva nem como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais”.

Para Diaz Bordenave (1994, p.18), "é mais fácil entender participação se compreendermos o seu contrário, a não participação, isto é, o fenômeno da marginalidade , que significa ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir". E conclui que "neste novo enfoque, a participação não mais consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade mas na intervenção ativa na sua construção, o que é feito através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis".

Para Gomes e Pompéia (2005), “participar significa fazer parte de um grupo, tomar parte das decisões e ter parte do resultado [...] e também acompanhar, durante o projeto e ao final dele, as atividades geradas por meio daquelas decisões coletivas tomadas durante o processo participativo”.

Para Cordioli (2001, p. 27),

participar vai muito além de estar presente. Participar significa tomar parte no processo, emitir opinião, concordar/discordar. Em um processo participativo, deve ocorrer o respeito às idéias de todos, sendo que todas as contribuições devem ser valorizadas e voluntárias. Deverá haver o envolvimento individual e permanente, considerando que a participação é indivisível, devendo ocorrer em todo o processo. A participação é um processo, requer treino e, fundamentalmente, mudança de comportamento e de atitude. Deverá haver atitudes e posturas adequadas, com muita transparência e total acesso a todas as informações.

Segundo Souza (2006), apesar de a participação não eliminar a chance de erros, quanto mais ampla ela for, maior a probabilidade de minimizar as chances de corrupção, de desperdício de tempo e de recursos, e erros de avaliação. No entanto, algumas

ressalvas são levantadas pelos críticos não-conservadores sobre as formas mais usuais de participação popular, vistas como alertas úteis e não como argumentos para desmerecer ou desestimular sua implementação nos processos de tomada de decisão:

- foco (quase) exclusivo no nível local, com uma visão ingênua ou romântica do 'poder local';
- a participação não chega a influenciar aquilo que é mais importante, pois, na maioria das vezes, é um processo consultivo e de alcance restrito;
- efeitos indesejáveis devido a problemas de comunicação e de ignorância dos técnicos sobre relações de poder local;
- patronagem, tutela benevolente dos técnicos sobre os pobres.

Gomes e Pompéia (2005) relacionam alguns pressupostos básicos da participação:

- disponibilizar todas as informações necessárias para facilitar a tomada de decisão pelo grupo;
- elevar a co-responsabilidade por meio do compartilhamento nas decisões e na gestão;
- facilitar os processos de aprendizado social, fortalecendo e motivando os membros da sociedade a chegarem mais próximos da sua 'emancipação cidadã';
- aperfeiçoar as formas de articulação e de representação, principalmente dos grupos sociais mais excluídos.

Diaz Bordenave (1994, p.22) observa, ainda, que "a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte", e que, portanto, "existem diferenças na qualidade da participação".

a) Graus de participação

Arnstein (1969) foi a primeira a questionar e a apresentar esquematicamente os graus de participação através dos 'Oito degraus da escada da participação cidadã', na qual cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir as ações ou os programas que lhe afetam, revelando a condição de envolvimento e de compartilhamento dos grupos envolvidos: o poder instituído (governo) e os cidadãos.

Esse texto, escrito no final da década de 60 (quando se disseminaram as experiências participativas nos EUA e na Europa), é considerado uma contribuição valiosa para a reflexão sobre a participação cidadã e, ainda hoje, é referência para se avaliar o grau de participação nos processos de tomada de decisão em que há o envolvimento da comunidade interessada.

A escada , apresentada a seguir, deve ser entendida como uma maneira didática de e classificar a qualidade participativa de um determinado processo. Os degraus não devem ser considerados estanques, mas apenas uma referência para que os atores envolvidos avaliem o grau que se está atingindo na tentativa de atingir um grau superior.

Essa busca exige muita determinação das lideranças e, também, muita abertura e compreensão por parte do órgão responsável pela tomada de decisões, que, no caso da presente pesquisa, refere-se ao poder público municipal, por meio das diversas secretarias ou dos departamentos.

QUADRO 1: Oito degraus da escada da participação cidadã, adaptado de Arnstein (1969).

DEGRAU DE PARTICIPAÇÃO		CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ESTÁGIO DE PARTICIPAÇÃO
8°	Controle pelo cidadão	É o nível mais elevado de participação porque permite que qualquer cidadão possa intervir no processo. A comunidade tem total controle do planejamento, das políticas públicas e do gerenciamento do problema. Exige, também, alto grau de responsabilidade e de comprometimento.	Poder do cidadão
7°	Delegação de poder	Existe uma distribuição ainda mais consciente do poder. Através de Conselhos ou Comitês os cidadãos são responsáveis pela tomada de decisões. Há necessidade de existência de regras e de procedimentos claros, conhecimento de alto nível intercambiados entre os envolvidos.	
6°	Parceria	Nesse degrau já se aposta na co-gestão e na cooperação entre parceiros. Há um aumento crescente na influência da comunidade no processo de tomada de decisão. Deve haver o respeito ao saber dos outros, o diálogo e a compreensão mútua, com identificação clara dos objetivos.	
5°	Pacificação ou Aplacação	Constitui-se num nível mais elevado de conversação, já que considera a comunidade organizada em comitês ou conselhos. Permite as manifestações e os conselhos, mas as decisões continuam unilaterais. A pacificação ocorre com 'doações', concessões ou soluções que não correspondem exatamente às demandas colocadas.	Participação simbólica ou Concessão mínima de poder
4°	Consulta	Nesse degrau certa troca de idéias e pressupõe a formulação de perguntas e respostas, mas não garante que as opiniões sejam levadas em consideração.	
3°	Informação	Nesse degrau tem-se o princípio da concessão de poder. É o primeiro passo para se instalar uma idéia de mudança. Oferecer informações precisas e atualizadas é uma estratégia de aproximação entre a organização e a sociedade e entre os diferentes atores envolvidos no projeto, que, num próximo, passo poderão auxiliar na tomada de decisão.	
2°	Terapia	Nesse estágio os possíveis lesados ou interessados em benefícios são estimulados a falar, dar depoimentos sobre sua situação, porém, não existe qualquer compromisso com ação transformadora. É denominada 'terapia' por dar uma sensação de alívio às pessoas que puderam falar sobre o que as aflige.	Não-participação
1°	Manipulação	Uso de linguagem ou de outros meios para transmitir às pessoas propostas ou ações sem esclarecimento de todos os aspectos e dimensões dos fatos, escondendo dados importantes e encobrindo intenções não reveladas.	

Observa-se, tanto na Escada de Arnstein, quanto nos esquemas apresentados a seguir, que o termo 'consulta' é utilizado como um dos 'graus de participação', conforme alerta apresentado no item 4.3.1., em que o termo designou, genericamente, o processo de abordagem.

Diaz Bordenave (1994, p. 30) também apresenta um esquema que ilustra os graus que a participação pode alcançar, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos envolvidos no processo que, no caso da presente pesquisa, são Dirigentes/Governo e Membros da Comunidade:



Figura 2: Graus de Participação, adaptado de Diaz Bordenave (1994).

- No menor grau, *Informação*, o governo informa os membros da comunidade sobre as decisões já tomadas. Em alguns casos, a reação da comunidade às informações é levada em conta, reconsiderando uma decisão inicial.
- Na *Consulta facultativa*, o governo pode, quando e se quiser, consultar a comunidade, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema.
- Na *Consulta obrigatória*, a comunidade deve ser consultada em certas ocasiões, embora a decisão final pertença aos governantes.
- Um grau mais avançado é a *Elaboração/recomendação*, na qual a comunidade elabora propostas e recomenda medidas que o governo aceita ou rejeita, mas sempre justificando sua posição.
- A *Co-gestão* é uma administração compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegiados, na qual a comunidade tem influência na tomada de decisões por meio da participação em conselhos, em comitês e em outras formas colegiadas.
- A *Delegação* é um grau de participação em que a comunidade tem autonomia em certas áreas, anteriormente reservadas somente aos governantes. São estabelecidos limites dentro dos quais os governantes têm poder de decisão.

- O grau mais alto de participação é a *Auto-gestão*, na qual a comunidade determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes.

Geilfus (1997, p. 1), considera que

a participação não é um estado fixo: é um processo no qual as pessoas podem ganhar mais ou menos graus de participação no processo de desenvolvimento. A escada da participação indica como é possível passar gradualmente de uma passividade quase completa (ser beneficiário) ao controle de seu próprio processo (ser ator do auto-desenvolvimento). Na escada proposta o que determina realmente a participação das pessoas é o grau de decisão que tem no processo. Isto é válido tanto nas relações entre os membros da comunidade e as instituições de desenvolvimento, como dentro das organizações comunitárias.

A escada da participação de Geilfus apresenta sete degraus:

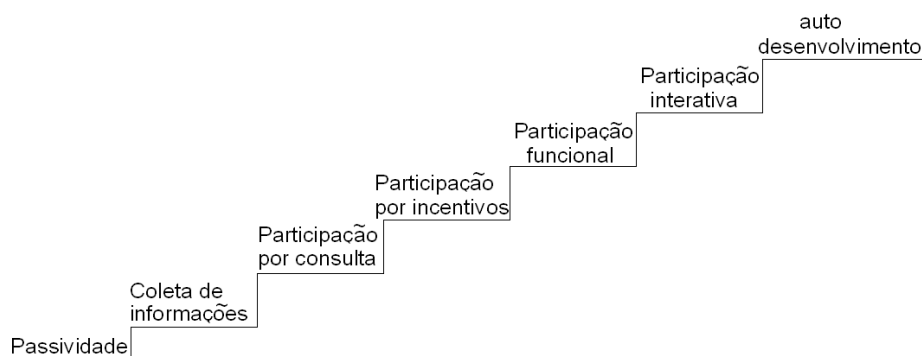


Figura 3: Escada da Participação, adaptado de Geilfus (1997).

- 1º degrau - Passividade: as pessoas participam quando são informadas; no entanto, não há influência nas decisões e na implementação do projeto.
- 2º degrau - Coleta de informação: as pessoas participam respondendo a questionários, não havendo a possibilidade de influir nem mesmo no uso que se vai dar às informações.
- 3º degrau - Participação por consulta: as pessoas são consultadas por agentes externos que escutam seu ponto de vista, sem ter incidência sobre as decisões que serão tomadas a partir dessas consultas.
- 4º degrau - Participação por incentivos: as pessoas participam fornecendo trabalho e outros recursos em troca de certos incentivos (materiais, sociais, capacitação); o projeto requer sua participação, no entanto não tem incidência direta nas decisões.

- 5º degrau - Participação funcional: as pessoas participam formando grupos de trabalho para responder a objetivos predeterminados pelo projeto. Não têm incidência sobre a formulação, mas assume seu monitoramento e ajuste de atividades.
- 6º degrau - Participação interativa: os grupos locais organizados participam da formulação, implementação e avaliação do projeto; isso implica processos de ensinamento/aprendizagem sistemáticos e estruturados e a tomada de controle de forma progressiva do projeto.
- 7º degrau - Auto-desenvolvimento: os grupos locais organizados tomam a iniciativa sem esperar intervenções externas que acontecem em forma de assessoria e parceiros.

Segundo Geilfus (1997), a subida pode ocorrer passo a passo. O êxito dependerá, entre outras coisas, da vontade da população, da flexibilidade da instituição, da disponibilidade de todos os atores, começando pelos técnicos que devem modificar certas atitudes e métodos de trabalho.

Através de outro esquema ilustrativo e com terminologias pouco modificadas, porém baseadas nos degraus já descritos por Arnstein, Souza (2006) apresenta os 'Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos':

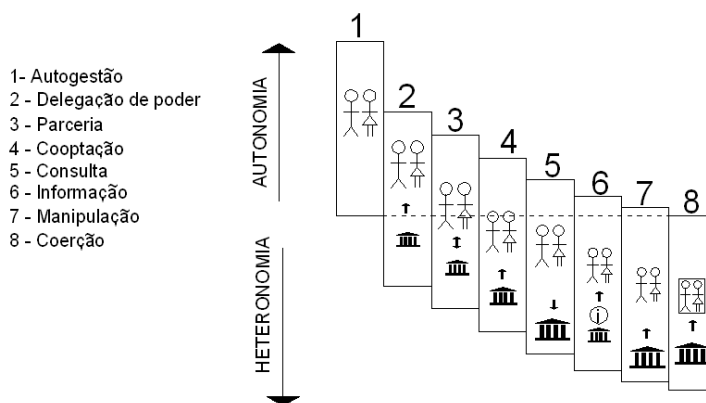


Figura 4: Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos, adaptado de Souza (2006).

Segundo Souza (2006), a terminologia adotada já foi trabalhada em textos anteriores do mesmo autor que, após uma 'depuração e aprimoramento', apresenta a seguinte definição:

- **Coerção:** trata-se de processos de planejamento (ordenamento espacial) e de gestão urbanos realizados de maneira totalmente coercitiva e, às vezes, violenta, frequentemente realizada no período do regime militar, em especial com a remoção de favelas.
- **Manipulação:** nesse caso a população é ludibriada ao ser induzida a aceitar intervenções sem conhecimento de causa, ou seja, sem ter recebido todas as informações necessárias.
- **Informação:** as informações sobre as intervenções planejadas são disponibilizadas aos atingidos ou aos supostos beneficiários, mas não existe espaço para discussões e/ou questionamentos.
- **Consulta:** nesse caso, a população é ouvida, porém não existe nenhuma garantia de que as opiniões serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão. Trata-se do procedimento mais comum em processos de planejamento, inclusive nos países de democracia mais avançadas e maduras, como nos EUA e na Europa.
- **Cooptação:** trata-se de um esquema participativo em que os indivíduos ou organizações/grupos são 'convidados' a integrar postos na administração, deixando-se 'amansar' em troca da ilusão de compartilhamento de poder decisório.
- **Parceria:** corresponde a um nível de participação autenticamente associado a um compartilhamento de poder decisório, em que o Estado e a sociedade civil interagem em um ambiente de diálogo e de transparência para a implementação de políticas públicas, de organização e de viabilização de um esquema de gestão ou da realização de uma intervenção específica.
- **Delegação de poder:** nesse caso, o Estado transfere toda uma gama de atribuições para instâncias e canais de participação, nos quais a sociedade civil tem a última palavra. Os elementos da democracia direta são mais numerosos e genuínos que na parceria, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa.
- **Autogestão:** no que tange aos canais formais instituídos pelo Estado, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode almejar. Ir além disso, implementando políticas e estratégias de auto-gestão, pressupõe um contexto social autônomo muito diferente do binômio 'capitalismo + democracia representativa'. Em última análise, exige uma transformação social e política mais ampla e profunda, impossível de ser alcançada na escala da cidade.

Souza (2006) alerta, assim como Arnstein (1969), que esses esquemas não são absolutos e que não devem ser levados à risca, pois são sujeitos a variações de consistência participativa mesmo dentro de uma mesma categoria.

Observa, ainda, que dentro de uma mesma institucionalidade podem-se encontrar diferentes graus de participação, como Porto Alegre, onde o orçamento participativo e o planejamento urbano em sentido estrito atingem graus bem distintos de participação. O grau, também, pode variar de acordo com o momento e a instância do processo, portanto, a escala de participação serve apenas como parâmetro ou balizamento na avaliação de um processo participativo.

"Outra questão-chave da participação é a importância das decisões a cuja formulação os membros têm acesso. [...] Segundo sua importância, as decisões podem ser organizadas em níveis, do mais alto ao mais baixo" (DIAZ BORDENAVE, 1994, p. 33):

Nível 1- Formulação de políticas

Nível 2- Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias

Nível 3- Elaboração de planos, de programas e de projetos

Nível 4- Alocação de recursos

Nível 5- Execução das ações

Nível 6- Avaliação dos resultados

Para verificar o grau de participação da comunidade, Geilfus (1997, p. 2) sugere, em cada etapa, responder as seguintes perguntas:

Etapa	Qual é a participação da comunidade?	Quem decide no final?
1- Diagnóstico		
2- Análise dos problemas		
3- Seleção das opções		
4- Planificação do projeto		
5- Implementação		
6- Acompanhamento e avaliação		

A participação não deve ser vista apenas como uma imposição legal ou mero instrumento de trabalho para solução dos problemas que atingem uma comunidade, mas como uma necessidade do homem de se auto-afirmar, de interagir em sociedade, de realizar, de contribuir.

Os argumentos a favor da participação podem ser divididos em duas categorias, segundo Gomes e Pompéia (2005), Cordioli (2001), Diaz Bordenave (1994) e Souza (2006): a participação vista como *um fim em si mesma* (base afetiva) e a participação encarada como *um meio* (base instrumental).

Dessa forma, os argumentos a favor do caráter afetivo são que as pessoas se sentem bem trabalhando em sociedade, ficam mais estimuladas, mais seguras e mais

confiantes. Ela ajuda a formar melhores cidadãos com o aumento do sentido de responsabilidade e de interesse na coisa pública e de incremento de uma consciência de direitos.

Já a participação vista como meio é justificada pela eficiência econômica e gerencial referente à satisfação das necessidades dos cidadãos e pela diminuição das chances de desperdício e de corrupção. Assim, será sempre mais eficaz fazer as coisas em conjunto, principalmente em questões ambientais.

“Tudo indica que o homem só desenvolverá o seu potencial pleno em uma sociedade que permita e facilite a participação de todos” (GOMES; POMPÉIA, 2005).

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais altos de participação decisória. Muitas vezes essa subida é questão de capacitação e de experiência, mas na maioria dos casos ela é conseguida somente através de árduas lutas e contra o *'establishment'* (DIAZ BORDENAVE, 1994, p. 34).

"Infelizmente, análises de performance de políticas públicas e rotinas participativas institucionalizadas estão, no Brasil, apenas engatinhando" (SOUZA, 2006, p. 188). Os argumentos a favor de determinadas rotinas ou institucionalidades são sempre muito empíricas, com base em pesquisa de opinião. O ideal seria que se dispusesse de material relativo a diferentes tipos de políticas e rotinas participativas, para análise dos pormenores, verificando sua eficiência, eficácia e efetividade.

b) Por que participar?

Para Barbassa e Pugliese (2005), a população também pode desejar se envolver nos processos de planejamento de forma mais aprofundada, ou não. O seu nível de comprometimento depende de uma série de questões:

- O que elas têm a ganhar com as decisões a serem tomadas ?
- O que elas têm a perder com as decisões a serem tomadas ?
- Qual a importância das decisões comparadas a outras preocupações em suas vidas ?
- Qual a responsabilidade que eles têm pelas decisões ou pelas pessoas afetadas pelas decisões ?

Os níveis de envolvimento podem ser ilustrados, numa escala ascendente, através da Pirâmide de Envolvimento construída por Forestry Commission – Great Britain (2005) apud Barbassa e Pugliese (2005), em que a espessura de cada camada é diretamente proporcional ao número de pessoas que desejam participar da etapa.

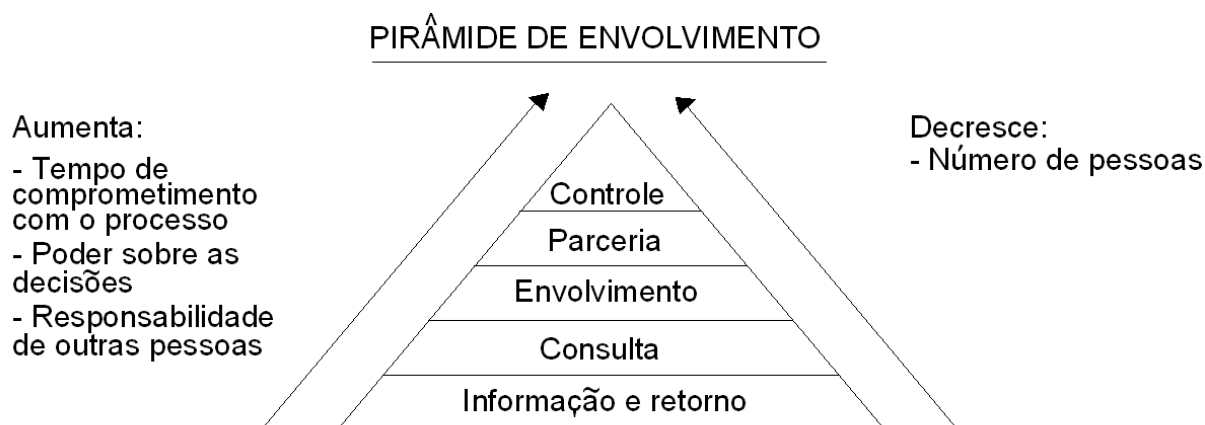


Figura 5: Pirâmide de Envolvimento, adaptado de Barbassa e Pugliesi (2005).

Na base da pirâmide estão aquelas pessoas que desejam informações sobre o processo e as decisões que serão tomadas. A partir daí, decidem se desejam estar mais envolvidas no processo. Conforme o aumento do comprometimento, menor o número de participantes, pois esses processos exigem disponibilidade de tempo e de responsabilidades, o que nem todos podem oferecer.

Assim, o gestor público deve tomar cuidado para garantir a efetiva representatividade de todos os grupos interessados para que o processo não seja conduzido por 'lideranças' desvinculadas das bases de origem.

A população que fica nas camadas mais baixas da pirâmide deve ser estimulada a aumentar a sua participação e o seu envolvimento à medida que a confiança mútua, o entendimento e o comprometimento ao projeto se desenvolvem.

Souza (2006) comenta que a literatura teórica internacional alerta para o risco de se reproduzir a desigualdade social devido à não-participação dos pobres e de certos grupos vulneráveis e oprimidos (como mulheres, deficientes físicos) por conta de fatores como baixa auto-confiança (devido a deficiência de educação formal e de fatores culturais), além de dificuldade de organização.

No entanto, por estudos realizados em Porto Alegre e em Belo Horizonte, Souza pôde constatar que "os pobres, que são a maioria da população nas cidades brasileiras (em contraste com as minorias étnicas desprivilegiadas das cidades européias e norte americanas), pelo menos em se tratando de orçamentos participativos, participam

proporcionalmente mais que a classe média" (SOUZA, 2006, p. 189). O autor afirma, ainda, que, em muitos casos, a administração pública se empenha em atrair a classe média para dar maior visibilidade ao processo e desfazer o preconceito de que é "coisa de pobre".

Outra contestação de Souza (2006) é em relação à questão de gênero, pois também constatou que, nas favelas do Rio de Janeiro e em outras cidades do Brasil, apesar do machismo, "é muito comum, há muitos anos, as mulheres tomarem à frente na luta por direitos coletivos.[...] enquanto os homens, muitas vezes se mostram ausentes e irresponsáveis ou descompromissados, tanto na esfera doméstica quanto na esfera pública" (SOUZA, 2006, p. 189).

Souza (2006) recomenda a descentralização como uma das formas de estimular a participação popular direta. As sugestões de como realiza-la vão em direção de uma descentralização territorial:

- subdivisão do município em regiões, feita pela população que define esses territórios de acordo com a identidade do lugar;
- descentralização da máquina administrativa (regionais ou sub-prefeituras), aumentando a presença dos técnicos na escala micro-local;
- capacitação dos técnicos municipais, que precisam saber informar e interagir com as populações de bairros, não 'como uma benevolência de aprendizes de antropólogos em meio a nativos', mas entendendo que o conhecimento técnico-científico pode, no máximo, aconselhar o corpo de cidadãos como instância livre e definitiva;
- a população deve poder contar com uma 'segunda opinião', e não somente com os esclarecimentos dos técnicos municipais, contribuindo para evitar manipulações.

Segundo Diaz Bordenave (1994), assim como os demais processos sócio-humanos, a participação pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e reflexão.

A qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade; a refletir; a superar contradições reais e aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar conseqüências; a entender novos significados das palavras. A qualidade da participação aumenta também quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; tolerar divergências; respeitar opiniões;... .A qualidade é incrementada quando as pessoas aprendem a organizar e coordenar encontros, assembléias e mutirões; a formar comissões de trabalho; pesquisar problemas; elaborar relatórios; usar meios e técnicas de comunicação (DIAZ BORDENAVE, 1994, p. 73).

Devido à sua complexidade, segundo Diaz Bordenave (1994,) a participação não se aprende em sala de aula; não é um conteúdo que se possa transmitir, nem uma destreza

que se possa adquirir com treinamento. "É uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal". E ainda, "aos sistemas educativos, formais e não-formais, caberia desenvolver mentalidades participativas pela prática constante e refletida da população", pois "parece que só se aprende a participar, participando".

"Trata-se de um processo lento, que exige esforço e persistência, pois tem um tempo histórico, maior que o tempo de um governo" (PONTUAL, 2007).

4.3.3 Aspectos legais da participação do cidadão e as principais instâncias institucionais

a) Aspectos legais da participação do cidadão

Segundo Silva (2003), ainda no período da ditadura, ressurgiu o debate sobre a 'reforma urbana' - iniciado no Seminário da Habitação e Reforma Urbana realizado em Petrópolis em 1963 - com a publicação de artigos com 'um conjunto de idéias para se resolver os problemas urbanos' que serão incorporadas no Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), publicado em 24 de maio de 1977 pelo Jornal 'O Estado de São Paulo'.

A participação da comunidade nos Planos de Desenvolvimento Urbano referidos nos artigos 37 e 38 do Anteprojeto, é prevista no artigo 39 como uma ação fiscalizatória: "a execução do plano poderá ser cometida a entidades públicas ou privadas, cabendo sua fiscalização ao Poder Público e a iniciativa privada, sob formas associativas e comunitárias" (SILVA, 2003, p. 169).

As propostas nele contidas desencadeiam muita discussão em seminários promovidos pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, porém, só em 1982, outro Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior dará origem ao Projeto de Lei n.º 775/1983, no qual a participação comunitária é prevista em dois artigos:

Art. 26. O Poder Público incentivará a formação de associações comunitárias, sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. O Poder Público poderá prestar apoio técnico e financeiro aquelas associações reconhecidas como utilidade pública.

Art. 27. Na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano, o Poder Público contará com a participação das comunidades, possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução.

No entanto, conforme observa Silva (2003), o artigo 27 estava condicionado a não-aprovação do artigo 21, que retirava o envolvimento da comunidade:

Art.21. Os planos municipais de desenvolvimento urbano deverão atender às diretrizes federais e estaduais, em especial as metropolitanas quando parte de uma região metropolitana (alternativa - colocar no artigo 16: compete à União 'prover sobre os procedimentos de elaboração, aprovação e conteúdo mínimo dos planos de desenvolvimento municipal e metropolitano).

Parágrafo único. Os planos municipais de desenvolvimento urbano e suas alterações deverão ser de iniciativa do Poder Executivo, que os encaminhará ao Poder legislativo para exame e aprovação.

Parágrafo segundo (alternativa - eliminar). Os municípios que constituírem regiões metropolitanas, antes de enviar os seus planos de desenvolvimento municipais, previamente à sua aprovação serão submetidos ao Conselho Deliberativo para fins de compatibilização com o plano metropolitano.

Ao mesmo tempo que propõe a participação da comunidade (artigo 27), ele a exclui do processo de elaboração dos planos municipais. Essa incoerência revela as possíveis controvérsias internas no governo, bem como a pressão dos movimentos sociais.

Esse projeto de lei também gerou muitas discussões, em função dos instrumentos inovadores de controle do uso do solo, e oposição, principalmente dos setores ligados ao setor imobiliário, por apresentar uma 'ameaça à propriedade privada' (SILVA, 2003), tendo sua tramitação interrompida durante o processo da Constituinte.

Nesse momento, diversos segmentos que, de alguma forma, estavam relacionados com a política urbana, se unem no 'Movimento Nacional pela Reforma Urbana' (já mencionado no item 4.1), recuperam as propostas anteriores e elaboram a Plataforma da Reforma Urbana sustentada em três princípios:

- reconhecimento do direito à cidade¹⁴ e à cidadania.
- aplicação dos princípios da função social da cidade e da propriedade.
- implementação da gestão democrática da cidade.

O direito à cidade e à cidadania, entendida como a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos, inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui o respeito às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças.

¹⁴ A discussão sobre a produção do espaço urbano e o direito à cidade foi iniciada por Henry Lefebvre, em 1969: "O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto à propriedade) estão implicados no direito à cidade" (LEFEBVRE, 1969, p. 124).

A função social da cidade e da propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, é o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

A gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil (SAULE JR., 2006, p. 22).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana participou da Assembléia Constituinte e apresentou uma emenda constitucional, conhecida como Emenda da Reforma Urbana, em que dedica um capítulo à Gestão Democrática da Cidade.

A Emenda Popular, apesar de ter sido encaminhada com a assinatura de mais de cento e cinquenta mil eleitores, sofreu um processo de enxugamento do texto original durante a tramitação no Congresso, resultando em apenas dois artigos, o 182 e o 183, que compõem o Capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira, aprovada em 5 de outubro de 1988.

Souza (2005; 2006) considera que o resultado foi frustrante, pois a Emenda Popular da Reforma Urbana tinha uma proposta bem mais abrangente. A Constituição de 1988 limitou-se a mencionar, no artigo 182, a 'função social da cidade e da propriedade', arrolando alguns instrumentos que poderiam assegurar o cumprimento daquelas funções sociais, e no artigo 183, restringe-se à usucapião, sendo omissa quanto à participação popular direta no planejamento e na gestão urbana.

No entanto, muitos consideram uma grande conquista a inclusão de um capítulo de Política Urbana na Constituição Federal mediante uma emenda popular de reforma urbana.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1.º, de que 'Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição'. Esta 'Constituição cidadã' prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular (CARVALHO, s.d.).

Esta questão aparece, no artigo 14, quando menciona o "plebiscito, o referendo e a iniciativa popular"; no artigo 18, que trata da obrigatoriedade de consulta pública, por meio de plebiscito, para criação de novos estados e municípios; no artigo 29, item X que descreve que a Lei Orgânica que cada município adotar deverá incluir, entre outros princípios, "a cooperação das associações representativas no planejamento municipal"; no artigo 29, item

XI que prevê a possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular no âmbito do município e no artigo 198, item III quando institui a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

Ainda, segundo Carvalho (s.d.), "o processo Constituinte é um momento de inflexão",

[...] torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da 'invenção de uma nova sociedade' (CARVALHO, s.d.).

Nesse momento de inflexão, citado por Carvalho (s.d.), introduz-se o conceito de Democracia Direta ou Participativa complementar à Democracia Representativa, vigente até então.

Democracia representativa e democracia participativa podem ser complementares no sentido de se identificar na sociedade civil a legítima expressão do *demos*, com seus múltiplos e contraditórios interesses. Nesses termos, a noção de *participação cidadã* pode ser entendida como uma modalidade ampla de exercício e ampliação de direitos políticos. Tal participação é duplamente inclusiva: no plano político, afirma os direitos à igualdade e à interferência nas decisões públicas e, no plano social, assevera o direito de acesso a bens materiais essenciais. Dessa perspectiva, pode ser associada à noção de que a cidadania constitui uma luta contínua pela ampliação de direitos. De resto, é uma via de mão dupla, ou seja, requer a edificação de consensos sobre as regras de relacionamento entre seus diferentes atores: expressa um tipo de convivência que induz à reciprocidade no âmbito dos direitos e dos deveres. [...] Participação democrática e cidadã, ao contrário, designa um padrão de mediação entre Estado e sociedade civil que descreve com maior precisão o ato de tomar parte dos processos decisórios que vai além do sufrágio. Integrar e participar de métodos de decisão dessa natureza supõe mediações as mais diversas, dentre as quais a negociação como critério para se alcançar deliberações compartilhadas. A perspectiva normativa aqui assumida é, pois, a da complementaridade (GOULART, 2008, p. 47-48).

A Constituição de 1988 incorporou o direito ao exercício direto da cidadania como um dos pressupostos do Estado Brasileiro, razão pela qual são crescentes as inovações institucionais e legais, tendo em vista a ampliação do alcance da participação popular nas políticas públicas.

No Estado de São Paulo, a Constituição promulgada em 1989, no Capítulo do Desenvolvimento Urbano, também introduz novos conceitos:

Art. 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:
I- o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II- a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (SÃO PAULO, 1989).

A regulamentação do Capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal) só ocorreu após 13 anos, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, que, no art.1.º, parágrafo único, estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001a).

Esse instrumento legal disponibilizou aos municípios instrumentos de indução do desenvolvimento, de financiamento da política urbana, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana ao dispor sobre a obrigatoriedade e as condições de participação popular direta no planejamento e na gestão das cidades. Porém, esse é apenas o primeiro passo, porque praticamente todos os instrumentos trazidos pela nova lei demandarão a edição de leis municipais que os implementem, em especial o Plano Diretor, a partir de um processo público e democrático.

O Estatuto da Cidade funciona como uma “caixa de ferramentas” que poderá ser utilizada pelo município conforme as suas necessidades, elencando no Plano Diretor aqueles instrumentos que mais favoreçam a inclusão social. Daí a importância da participação da população, não só no seu processo de elaboração, mas, em especial, na sua implementação / gestão, para que não resulte em mais um *plano de papel*, sem nenhuma efetividade.

A seguir, os artigos do Estatuto da Cidade, que fazem menção à participação popular e gestão democrática da cidade:

Art.2.º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

XIII- audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 4.º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III- planejamento municipal, em especial:

(...)

f) gestão orçamentária participativa;

(...)

V- institutos jurídicos e políticos:

(...)

s) referendo popular e plebiscito;

Art. 33 - Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

(...)

VII- forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

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

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

II- debates, audiências e consultas públicas;

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

IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

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

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

Art. 52 - Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

VI- impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4.º do Art. 40 desta Lei;

Verifica-se que o Estatuto da Cidade foi um grande avanço enquanto marco jurídico formal, mas o grande impulso à política urbana ocorreu com a criação do Ministério das Cidades¹⁵, órgão responsável pelo planejamento e pela execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, concentrando programas na área de habitação, de planejamento e

¹⁵ O Ministério das Cidades foi criado em 1.º de janeiro de 2003 por meio da Medida Provisória 103, depois convertida na Lei Federal 10.683 de 28 de maio de 2003 (artigo 25, item III e artigo 27, item III). Teve sua Estrutura Regimental regulamentada pelo Decreto 4.665 de 3 de abril de 2003, em substituição à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU, órgão integrante da Presidência da República.

de gestão do solo urbano, de saneamento ambiental, de transporte e mobilidade urbana, antes dispersas em diversos órgãos governamentais, procurando romper com a fragmentação na gestão da política urbana, conferindo racionalidade e efetividade à aplicação dos recursos e facilitando o entrosamento entre as três esferas de governo e a participação da sociedade.

Dentre os méritos do Ministério das Cidades, pode-se afirmar que a constituição do Conselho das Cidades - ConCidades é o que se reveste de maior significado e abrangência, por submeter a execução de políticas públicas à avaliação da sociedade civil.

Outras iniciativas importantes foram a instituição das Conferências das Cidades, a implementação da Campanha pelo Plano Diretor Participativo, a publicação de material técnico e didático (cartilhas) sobre os mais diversos assuntos ligados às questões urbanas, a disseminação de cursos de capacitação às equipes técnicas municipais e lideranças comunitárias e 'site' com divulgação das experiências participativas.

Hoje são inúmeros os espaços de participação, resultado de lutas e de conquistas. Porém, segundo Boucinhas (2005), “as mudanças só ocorrerão se a sociedade se mobilizar e garantir que estes espaços sejam de decisões sobre as políticas públicas, sobre os recursos e estratégias de ação do Estado”.

Um novo desafio está relacionado à fragmentação provocada pela multiplicidade dos espaços de participação. Refinetti Martins (2003) apud Boucinhas (2005) alerta para os riscos da dispersão dos movimentos que os leva ao seu enfraquecimento: “O risco é que a multiplicidade dos espaços institucionais de participação acabe pulverizando a representação, criando uma miríade de pequenos espaços, de difícil diálogo entre si, e que, em lugar de esses espaços proporcionarem ações integradas e desencadeadas de modo democrático, simplesmente criem um alto nível de entropia e dispersão, tornado o caminho desacreditado”.

Dentre as diversas formas institucionalizadas de participação, no âmbito local (municipal), as mais difundidas têm sido os Conselhos, as Conferências, os Planos Diretores e, como decorrência, os Planos Setoriais de Habitação, de Mobilidade e de Saneamento. Destaca-se, também, um instrumento que tem se mostrado muito efetivo, apesar de não explicitado em legislação federal: o Orçamento Participativo.

Todas essas instâncias serão apresentadas a seguir com mais aprofundamento quanto aos aspectos históricos, controvérsias, recomendações e alertas, para que, ao serem utilizadas, sejam, efetivamente, instrumentos de promoção da participação social.

b) Conselhos

Os conselhos gestores, assim como o plebiscito, os projetos de lei de iniciativa popular e as plenárias, foram incluídos no texto constitucional como mecanismos de participação direta da população.

Os conselhos gestores são órgãos colegiados previstos por legislação federal formados por representantes da sociedade civil e do governo, que têm por objetivo traçar diretrizes para a elaboração e aprovação de planos de ação para as políticas sociais nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os conselhos atuam junto ao poder Executivo na formulação do desenho das políticas nas áreas de saúde, educação, criança e adolescente, da assistência social, entre outras, bem como na alocação de recursos para essas áreas (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003, p. 5).

Sua implementação, após a aprovação da Constituição, é considerada um momento de vitória pelos movimentos populares.

Representou o início de uma nova etapa, marcada pela luta pela institucionalização de mecanismos e instrumentos de participação e pelo início de sua implementação em governos municipais de caráter popular e democrático. Paralelamente, iniciou-se um processo crescente de criação de conselhos e comissões colegiadas em todas as esferas do Executivo, atendendo às exigências constitucionais para a implementação de programas públicos (CYMBALISTA, 2000, p.7).

O Setor de Saúde foi o primeiro a regulamentar a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, previsto na Constituição de 1988, artigo 198, item III, com a criação da Conferência de Saúde e do Conselho de Saúde em cada esfera de governo, através da Lei Federal 8.142 de 28 de dezembro de 1990¹⁶.

Os conselhos também foram previstos no Estatuto da Cidade, art.43, item I, como um dos instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade.

Para desenvolvimento da política urbana foi constituído, através da Medida Provisória 2.220 de 4 de setembro de 2001¹⁷, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cuja denominação foi alterada para Conselho das Cidades através do Decreto 4.665 de 3 de abril de 2003¹⁸ (Estrutura Regimental do Ministério das Cidades - Anexo I, artigo 2.º, item IIIb e artigo 24), regulamentado pelo Decreto 5.031 de 2 de abril de 2004¹⁹, e nomeado para o 1.º mandato através da Portaria do Ministério das Cidades n.º 151

¹⁶ BRASIL, 1990.

¹⁷ BRASIL, 2001a.

¹⁸ BRASIL, 2003b.

¹⁹ BRASIL, 2004a.

de 12 de abril de 2004²⁰. Hoje tem sua composição e suas atribuições regulamentadas pelo Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006²¹.

Por meio das Resoluções n.º 13/2004²², 25/2005²³ e 15/2006²⁴, o Conselho das Cidades faz recomendações aos estados e aos municípios da federação quanto à constituição de seus respectivos Conselhos das Cidades, em especial quanto às atribuições, à composição (contemplando a representação de todos os segmentos existentes ou os segmentos designados no ConCidades), à estrutura, à organização e ao prazo de constituição, tendo em vista que "o processo de construção democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano requer a existência de conselhos das cidades atuantes e representativos nos estados, Distrito Federal e municípios para que a política seja alicerçada nos anseios da maioria da população" (BRASIL, 2006d). A 2.ª Conferência Nacional das Cidades, além de reforçar essa idéia, reafirmou a criação dos conselhos como instrumentos importantes para a efetivação da política urbana e do controle social.

Ainda dentro da política urbana, a Lei Federal n.º 11.124 de 16 de junho de 2005²⁵, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, estabeleceu:

Art.5.º - Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

(...)

V- conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuição específica relativa às questões urbanas e habitacionais.

Na seqüência, o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, publicou o Guia de Orientações para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)²⁶ informando que, os municípios que decidirem participar do SNHIS devem assinar o Termo de Adesão, o que implica no compromisso de constituição do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e do Conselho Gestor do Fundo Local, através de lei municipal, com natureza participativa de entidades públicas e privadas (garantindo 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares) e com caráter

²⁰ BRASIL, 2004b.

²¹ BRASIL, 2006b.

²² BRASIL, 2004c.

²³ BRASIL, 2005b.

²⁴ BRASIL, 2006d.

²⁵ BRASIL, 2005c.

²⁶ BRASIL, 2006a.

deliberativo (grifo nosso). O Conselho Gestor do FNHIS definiu prazo para constituição do Conselho e do Fundo Local, assim como para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social até dezembro de 2009, o que deverá desencadear 'nova onda' de processos participativos a exemplo da campanha do PDP.

No entanto, Rolnik (2000) alerta para a complexidade da participação na área de Desenvolvimento Urbano:

Se na Habitação a dificuldade em garantir a participação popular é grande, na área do Desenvolvimento Urbano ela é ainda maior. Habitação, Saúde e Educação têm objetos específicos de reivindicação: hospitais, postos de saúde, escolas, casas ou, de forma um pouco mais abstrata, melhorias qualitativas nos equipamentos já existentes. Já o Desenvolvimento Urbano, como é também o caso da área de Meio Ambiente, tem um objeto muito mais difuso. As políticas urbanísticas afetam a vida privada de cada habitante da cidade, mas têm uma complexidade muito alta, passam por uma quantidade muito grande de mediações até poderem ser traduzidas em diretrizes. Daí a necessidade ainda maior de capacitar as lideranças e a população de forma geral, para que elas possam conhecer e interferir nesses processos (ROLNIK, 2000, p. 13).

E continua:

O reconhecimento desta complexidade nos leva à formulação de uma questão: será mais importante investirmos politicamente em conselhos mais gerais, que tratam de assuntos mais globais e que, para dar as diretrizes das cidades, abranjam a política como um todo? Ou será mais eficaz conselhos que, embora pontuais, possam significar maior controle direto na gestão cotidiana de um programa específico? Talvez conselhos assim possam acabar tendo mais controle sobre a aplicação de uma política do que um eventual grande conselho, que apenas simula um poder sobre as grandes diretrizes da política (ROLNIK, 2000, p. 16).

Santos (2000) observa que o caráter dos Conselhos é um aspecto fundamental para a percepção da importância desses espaços no âmbito das administrações públicas.

Enquanto o caráter de consulta sinaliza uma concepção da participação como colaboração e assessoria à gestão, conformando conselhos do tipo técnico-normativos integrados por 'técnicos de notório saber', os de caráter deliberativo sinalizam a constituição de espaços de poder, capazes de interferir na natureza da gestão das políticas públicas.[...] Na prática, contudo, há muitas controvérsias sobre a capacidade de deliberação autônoma dos Conselhos, tendo em vista a força do poder executivo no controle da agenda de discussões, das informações e dos recursos políticos e financeiros necessários à tomada de decisões, bem como na opção de implementar ou não as deliberações dos Conselhos (SANTOS, 2000, p. 61).

Segundo Souza (2006), mesmo Porto Alegre, onde o Orçamento Participativo tem história, a atuação da Secretaria de Planejamento e a composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, segue uma orientação tecnicista:

Se a composição dos fóruns de delegados e do Conselho do Orçamento Participativo tem a chance de traduzir a vontade da maioria da população da cidade, o mesmo não se poderia dizer do CMDU. A composição do conselho é aquela que, sem tirar nem pôr, poderia constar de um plano elaborado por qualquer administração municipal minimamente interessada em manter as aparências 'participativas' mas, no fundo, conservadora. O desapontador contraste entre o 'ambiente do OP' e o 'ambiente do planejamento urbano' (ao menos até 2004) é um testemunho eloqüente das diferenças de estilo e de dinâmica que podem ser encontradas no interior de uma mesma administração (SOUZA, 2006, p. 230).

Santos (2008, p. 288-289) considera que

não existe conselho deliberativo com total poder de decisão. Na verdade, o Conselho sugere normas para serem aprovadas pela Câmara Municipal, onde os vereadores irão discutí-las e fazer emendas. Acaba sendo o conselho, então, um órgão consultivo da Câmara Municipal e, em muitos casos, os representantes de setores técnicos contribuem com a municipalidade, com conhecimentos técnicos e legais sobre temas que, muitas vezes, os representantes do legislativo não dominam, tornando-se uma assessoria gratuita.

Raichelis (2006) também alerta que

a multiplicidade dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas. É nesse contexto que se impõe a tarefa de discutir novos mecanismos de articulação entre os conselhos na defesa da integração das políticas sociais e das formas de intervenção em seu planejamento e gestão por parte da(s) sociedade(s) civil(is) que dele(s) participa(m) (RAICHELIS, 2006, p. 111).

As colocações da mesa conclusiva do Seminário 'Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano', realizado em São Paulo em 1999, composta por Nabil Bonduk e Nelson Saule Jr, são de que

a realização do Seminário Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano representa um acúmulo relevante de informação sobre o tema. Revela claramente que já passamos por um primeiro momento, desbravador, de engenharia de mecanismos inovadores de participação. Os conselhos encontram-se previstos no texto constitucional e difundidos em todo o país, havendo informações a respeito de um eventual excesso: Porto Alegre possui cerca de 50 conselhos, Ribeirão Pires, cerca de 30. A disseminação das experiências efetivadas pode ser considerada um dos pontos fortes deste encontro, contribuindo para o amadurecimento dos atores envolvidos em processos de participação e para sua crítica. Entretanto, os debates iluminam, para além das conquistas, os limites e os riscos do processo participativo (BONDUK, 2000, p. 43).

As principais questões que emergiram do Seminário, segundo Bonduk (2000), e que devem servir de alerta na constituição dos conselhos são:

- garantia da participação: para que sejam efetivamente democráticos e participativos devem contemplar a representatividade de todos os segmentos da população (e não apenas dos 'notáveis') e garantir que as decisões sejam levadas em consideração;
- linguagem e comunicação: elas devem ser condizentes com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em 'pé de igualdade' com os interlocutores de outros setores, estendendo, também, essa preocupação nos contatos com a comunidade em geral;
- garantia de recursos: um conselho sem recursos é um instrumento enfraquecido, restrito às eventuais fiscalizações e às denúncias que reforçam o viés tecnocrático a ser evitado;
- outras formas de representação e de participação: relacionamento entre as diversas instâncias participativas, por exemplo, os diversos conselhos, Orçamento Participativo, Câmara de Vereadores para que não haja sobreposição de funções;
- o poder e o risco: o conselho não é a instância de defesa por excelência das posições dos movimentos populares, mas uma mesa de negociações que está sob permanente risco político (risco de ter seus membros cooptados, de ser ignorada pelo Executivo ou pelo Legislativo ou de ter os seus recursos e poderes drenados).

E conclui: "A conquista de um conselho democrático e participativo, portanto, jamais vai representar um descanso para os movimentos populares ou para qualquer setor comprometido com a Reforma urbana, mas sim a possibilidade de dar continuidade ao jogo político em termos mais favoráveis porque mais transparentes e públicos" (BONDUK, 2000, p. 50).

c) Conferências

As Conferências foram previstas no Estatuto da Cidade, art.43, item III, como um dos instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade. Apesar de ser utilizada desde a década de 90 na elaboração das políticas de saúde e de assistências social, foi utilizada pela primeira vez em 2003 para discussão da política urbana com a denominação de Conferência Nacional das Cidades, com o tema 'Construindo uma política democrática e integrada para as cidades'.

Esta Conferência representou uma das maiores demonstrações de cidadania e participação popular do país, com a presença de 3.457, do total de 5.561 municípios dos 26 estados e Distrito Federal. Reuniu representantes de entidades de classe e

profissionais, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, empresários, governos e parlamentares de todas as esferas da Federação, totalizando 2.510 delegados de todo o país (BRASIL, 2006f).

As deliberações dessa conferência orientaram as ações e os programas do Ministério das Cidades e forneceram os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU.

Já em 2005, a 2.^a Conferência Nacional das Cidades discutiu quatro temas: 'Participação e Controle Social'; 'Questão federativa'; 'Política urbana regional e metropolitana' e 'Financiamento do desenvolvimento urbano'. Contou com a contribuição de 896 conferências em âmbito municipal, 243 em âmbito regional e a participação de 2571 delegados (BRASIL, 2006e).

A 3.^a Conferência Nacional das Cidades realizada em 2007, teve como lema 'Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social' e como tema 'Avançando na gestão democrática das cidades'²⁷.

Nos municípios, a realização de Conferências não é obrigatória, porém a adesão implica em compromissos com o cumprimento de regras estabelecidas através de regulamentações federais e estaduais quanto ao temário básico, ao prazo de realização e à representatividade dos delegados. As propostas tiradas nas conferências municipais/regionais são apresentadas nas conferências estaduais e, se aprovadas, são encaminhadas à Conferência Nacional, subsidiando a elaboração das políticas públicas de saneamento, de habitação e de mobilidade.

O método denominado 'Conferência de Consenso' está descrito no item **4.3.31**.

d) Plano Diretor

A idéia de Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930. Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra 'plan directeur' (o plano nunca foi traduzido pelo poder público). Desde então a idéia de Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa (VILLAÇA, 2005, p.10).

Apesar de todas as controvérsias a respeito da definição de plano diretor, a que Villaça (1999) julga mais consensual, é a de que

²⁷ BRASIL, 2007.

seria 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 sócio-econômico 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 estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999b, p. 238).

Considerando válida a definição acima, Villaça afirma que nunca houve plano diretor no Brasil fora do discurso, mas somente na teoria.

O autor, em todos os textos que trata do tema 'plano diretor', tem se mostrado muito crítico com relação ao modelo utilizado e cético com relação à sua efetividade, o que é demonstrado no relato histórico que apresenta em "Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil" (VILLAÇA, 1999a), que será sintetizado a seguir:

- 1875 - 1930: período marcado por planos de melhoramentos e de embelezamento, herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que, no Brasil, destruiu a forma urbana colonial. O marco inicial é dado pelo relatório apresentado pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro em 12 de janeiro de 1875, que previa "o alargamento e retificação de várias ruas desta capital e abertura de novas praças e ruas com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao mesmo tempo beleza e harmonia às suas construções" (OLIVEIRA REIS, 1977 apud VILLAÇA, 1999a, p. 194). Merece destaque o período entre 1903 e 1906, em que o prefeito nomeado para a cidade do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos, implementou, à risca, seu Plano de Embelezamento e Saneamento da Cidade, conhecido como Plano Pereira Passos. "Isso nunca mais viria a acontecer. Os planos Agache e Prestes Maia, para o Rio e São Paulo, respectivamente, foram razoavelmente cumpridos na parte viária, mas não a esse ponto" (VILLAÇA, 1999a, p. 197).
- 1930-1990: marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados 'problemas urbanos'. É, ainda, subdividido em três sub-períodos:
 - 1930-1965: o do Urbanismo e do Plano Diretor, com enfoque maior na solução dos problemas de infra-estrutura, em especial, saneamento e transporte, enquanto habitação é relegada ao esquecimento, apesar das favelas já aparecerem nos diagnósticos dos problemas urbanos.
 - 1965-1971: o do Planejamento Integrado e dos Super-planos, feitos por técnicos fora dos quadros municipais, que trazem a idéia de que a ciência e a técnica resolverão os

- problemas da cidade. No Rio de Janeiro, o Plano é executado por um escritório internacional dirigido pelo urbanista grego Constantin Doxiadis. Esse foi concebido, redigido e impresso em Atenas, e entregue, em inglês, ao governador em 1965. Em São Paulo, o 'Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (PUB) foi elaborado por um consórcio internacional de escritórios brasileiros e internacionais, tratando das mais diversas áreas, além dos aspectos urbanísticos, num volume de 3400 páginas, que foi direto para as prateleiras da prefeitura. O auge desse período ocorreu durante os anos de atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), órgão federal criado nos primeiros meses do regime militar através de Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964²⁸, responsável por coordenar nacionalmente a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado, no período de 1966 até a sua extinção em 1974.
- 1971-1992: o do Plano sem mapa, que, em geral, só enumera objetivos, políticas e diretrizes louváveis e bem intencionadas, para posterior detalhamento. O final da década de 80 é caracterizado por intensa mobilização social pela Constituinte consolidado no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (já mencionado no item 4.1), que elabora uma Emenda Popular com reivindicações de políticas públicas reais na área fundiária, habitação, transporte e gestão urbana. Não reivindicava planos diretores por saber de sua inoperância. No entanto, o tema do Plano Diretor Municipal é restabelecido no texto da Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, Constituição Federal do Brasil, 1988, artigo 182, § 1º). A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 estende essa exigência a todos os municípios (SÃO PAULO, Constituição Estadual, 1989, artigo 181, § 1º).
 - a partir da década de 90: marcou o início do processo de politização - fruto do avanço da consciência e organização populares. A metodologia foi alterada, com recusa ao diagnóstico técnico, e o conteúdo foi centrado nos aspectos que são competência municipal, particularmente os atinentes à produção do espaço urbano. Os planos elaborados a partir de então encontraram muita resistência dos setores empresariais em relação aos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo (coeficiente único, ou 'solo criado'), à concessão onerosa do potencial construtivo, ao zoneamento baseado na capacidade da infra-estrutura, às Zonas Especiais de Interesse Social e à regularização fundiária. O IPTU progressivo no

²⁸ BRASIL, 1964.

tempo, poderoso instrumento de reforma urbana, ainda exigia regulamentação federal e não podia ser implementado.

Villaça (1999a) encerra seu histórico fazendo referência a importância do Estatuto da Cidade (com a regulamentação do artigo 182) que, no momento de sua publicação, ainda tramitava no Congresso.

Certamente um novo período da história do planejamento urbano iniciou-se em 2001, tendo como marco a aprovação do Estatuto da Cidade, em função, principalmente, da mudança na metodologia de elaboração dos planos diretores, com a exigência da participação popular e da implementação da gestão democrática das cidades. Nesse caso, um distanciamento temporal é necessário para se comprovar a eficácia dessas medidas no cumprimento da função social da cidade.

Foi por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, que o Plano Diretor foi regulamentado (Capítulo III - Do Plano Diretor), estabelecendo, entre outras disposições, a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (EC, artigo 40), o conteúdo mínimo (EC, artigo 42), o prazo de cinco anos para sua aprovação (EC, artigo 50) - com vencimento em outubro de 2006²⁹ - e a punição ao Prefeito e aos agentes públicos envolvidos que não cumprirem as determinações acima enumeradas (EC, artigo 52).

No entanto, o Estatuto da Cidade é ainda vago quando se refere à participação, pois não estabelece o grau que se deve atingir.

Em 2004, o Governo Federal criou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana como forma "de fazer chegar a cada um destes municípios o conhecimento e a potencialidade do Estatuto e do Plano Diretor como instrumento de gestão do território" (LIMA, s.d.), sendo esse o primeiro passo para a concretização da implantação do Estatuto e da elaboração pelos municípios de seus Planos Diretores com participação popular.

Aprovada por resolução do Conselho Nacional das Cidades, teve início em maio de 2005 a Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, "destinada a sensibilizar, apoiar e capacitar equipes técnicas das prefeituras e setores da sociedade civil para viabilizar a construção de 1.683 Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-lo até outubro de 2006" (ROLNIK, 2008, p. 38).

A Campanha foi estruturada através de uma Coordenação Nacional composta por instituições integrantes do Conselho Nacional das Cidades e por Núcleos Estaduais

²⁹ Lei n.º 11.673, de 8 de maio de 2008, prorrogou o prazo para 30 de junho de 2008 (BRASIL, 2008).

constituídos por representações de entidades profissionais nacionais - por exemplo, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos, as quatro federações de movimentos sociais de luta por moradia e associações de bairro (UNLM, MNLM, CMP e CONAM), secretarias ou órgãos estaduais, Universidades, representantes locais da /Caixa Econômica Federal (CEF), entre outros, com grande variação de composição em cada Estado (ROLNIK, 2008, p. 39).

Os Núcleos Regionais tinham a atribuição de promover a capacitação dos técnicos municipais e da comunidade com relação ao Estatuto da Cidade, além de acompanhar os processos de elaboração do PDP em todas as regiões, elaborando relatórios ao Ministério das Cidades.

O Governo Federal, através do Ministério das Cidades, forneceu aos municípios um 'Kit do Plano Diretor Participativo' contendo material didático e técnico enfatizando a importância da participação popular na elaboração, na implementação e na fiscalização dos planos municipais - que serviu de apoio aos técnicos municipais e demais segmentos sociais na condução de seus processos de elaboração de PDPs.

Um desses documentos, 'Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos' (BRASIL, 2005a), apresenta um conjunto de diretrizes e de procedimentos no sentido de auxiliar a condução do processo participativo na elaboração dos planos diretores pelos municípios. O método proposto está descrita no item **4.3.1**.

O Conselho das Cidades, através das Resoluções n.º 25/2005³⁰, 34/2005³¹ e 9/2006³², emitiu orientações e recomendações, detalhando, respectivamente, questões relativas ao processo participativo, ao conteúdo mínimo e ao prazo para aprovação do plano.

No 'site' do Ministério das Cidades³³ estão disponibilizados mais de 100 relatos de experiências de planos diretores participativos realizados nesse período, assim como diversas publicações relativas ao assunto.

e) Orçamento Participativo

As experiências de gestão pública em que a participação popular recebeu tratamento privilegiado, especialmente no que se refere aos recursos públicos, e, portanto, aos orçamentos, começaram a desenvolver-se, no Brasil, a partir da década de 1970.

³⁰ BRASIL, 2005b.

³¹ BRASIL, 2005d.

³² BRASIL, 2006c.

³³ site: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias>>

Uma experiência muito citada na maioria das publicações e pesquisas sobre o tema é a da Prefeitura de Lages, no Estado de Santa Catarina, em que um prefeito adotou como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

Outras experiências de gestão participativa de planejamento e de execução orçamentária foram sendo testadas em várias cidades, como Diadema (SP) e Vila Velha (ES). Em ambos os casos, foram constituídos órgãos consultivos com a presença de representantes das associações de moradores que davam conhecimento das demandas e das necessidades da população.

No entanto, segundo Azevedo (2003), a experiência desenvolvida em Recife no início dos anos 80, por Jarbas de Vasconcelos, com o programa denominado 'A Prefeitura nos Bairros' foi o que inspirou o Orçamento Participativo desenvolvido na gestão de Olívio Dutra em Porto Alegre, no período de 1989 a 1992.

As primeiras experiências envolveram discussões e decisões sobre questões do orçamento como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais. Desde 1986, a UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre, havia participado de discussões para o planejamento do orçamento municipal, ainda sob a liderança do prefeito Alceu Collares, do PDT. Entretanto, a diferença desses processos em relação ao Orçamento Participativo, que se implantou com a gestão do Partido dos Trabalhadores, é que foi criada uma metodologia por meio da qual cada cidadão que se fizesse presente às 'Plenárias Regionais' podia votar sobre quais os tipos de necessidades o governo municipal deveria atender. Essa metodologia, na sua totalização, considerava a localização do voto, atribuindo pesos maiores às regiões da cidade em função da carência da prestação dos serviços públicos, dentre outros critérios.

Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas as fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, então, elegiam-se delegados, por plenárias, para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP), no qual se especificavam as obras que poderiam tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia, etc.) e por regiões da cidade. Esse modelo de gestão ganhou reconhecimento da população.

Devido à longevidade e à importância adquirida por seus resultados, o Orçamento Participativo de Porto Alegre ganhou projeção nacional e internacional, gerando novos paradigmas da participação cidadã institucionalizada por governos municipais. Em

1996 a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como 'Prática Bem Sucedida de Gestão Local'.

Segundo Teixeira (2003), o Orçamento Participativo pode ser um instrumento eficaz para importantes conquistas políticas, econômicas e sociais, pois propicia:

- maior transparência na elaboração e na execução do orçamento;
- maior controle social do orçamento e das finanças públicas;
- a criação de um novo padrão para a distribuição dos recursos que possibilite atender aos mais pobres;
- mudanças no sistema de arrecadação que permitam o aumento dos recursos municipais;
- o enfrentamento da corrupção e do clientelismo;
- o aumento da legitimidade da Administração Municipal;
- a partilha do poder entre poder público e sociedade;
- o fortalecimento da cooperação e da solidariedade;
- afirmação da cultura do diálogo e do compromisso mútuo entre governantes e população para com os recursos públicos;
- mobilização de setores sociais organizados e não organizados;
- a educação para a cidadania;
- a ampliação da esfera pública.

O Orçamento Participativo, instituído por diversas administrações municipais, é um “importante instrumento para envolver a população na discussão dos problemas da cidade, contribuindo para ampliar a escala de entendimento das questões urbanas da rua para o bairro e do bairro para a cidade” (BOUCINHAS, 2005, p. 29).

Segundo Carvalho (s.d.), OP é um processo em que a população de algumas cidades brasileiras, especialmente os setores mais pobres, passam a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. É um processo de consulta e de debate sobre o Orçamento público que tem se ampliado a cada ano, gerando aprendizados, redefinindo metodologias e o alcance da participação.

Com tamanha diversidade entre as cidades e as regiões brasileiras, o que muda é a metodologia, a forma de fazer o OP, visando sua adequação às características de cada local e buscando a participação efetiva da população na aplicação dos recursos existentes, na definição de prioridades de obras e serviços, no controle de uma das principais peças de planejamento da vida do município, o orçamento público (TEIXEIRA, 2003).

Cada município, onde foi implantado, tem sua forma de organização, montante de recursos disponibilizados para discussão e decisão quanto a sua aplicação.

No Brasil, segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, entre 2001 e 2004, 140 municípios brasileiros haviam iniciado experiências de Orçamento Participativo. Em países da Europa, calcula-se que esse número passasse de 50 municípios, no ano de 2005.

Outras cidades latino-americanas, como Montevideú, Caracas ou Buenos Aires, ou ainda países como o Peru, tem constituído suas formas de Orçamento Participativo, adaptando-as.

A prefeitura de Belo Horizonte inovou, ao adotar o *Orçamento Participativo Digital*, votação eletrônica pela qual qualquer cidadão pode opinar e votar nas obras de sua preferência, por meio da internet.

O Orçamento Participativo não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder público, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez ele seja mais eficiente do que legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação espacial (MARICATO, 2000, p. 182).

Segundo Teixeira et al. (2003), o Orçamento Participativo é hoje reconhecido nacional e internacionalmente como uma das mais importantes inovações em termos de democratização da gestão pública. Em articulação com outros canais de participação cidadã nas políticas públicas, ele contribui para a radicalização da democracia e para a construção de uma cidadania ativa.

4.3.4 Experiências de Planejamento Participativo

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, o Arquiteto e Urbanista Cândido Malta Campos Filho lançou o livro 'Cidades brasileiras: seu controle ou o caos', no qual propõe o planejamento de bairros, visando,

antes de mais nada, fazer com que o seu habitante adquira o controle de seu bairro de moradia. Ao analisar as condições de vida de seu bairro e seus condicionantes, seu morador ou usuário será necessariamente levado a pensar no conjunto da cidade. Por esse processo, pouco a pouco, ele poderá adquirir conhecimentos e, através de uma organização comunitária ou política, influir no controle do desenvolvimento da cidade como um todo (CAMPOS FILHO, 1989, p. 113).

É interessante observar que Campos Filho teve papel preponderante no processo da Constituinte e na elaboração do Projeto de Lei n.º 2.191/88, que deu origem ao Estatuto da Cidade. No entanto, a participação popular aparece no texto de sua autoria em 'pinceladas', pois, já estabelecidas tecnicamente as regras para delimitação espacial dos bairros, segundo o modelo da unidade de vizinhança, a análise das condições concretas dos bairros "deverá levar em conta a *opinião* (grifo nosso) dos cidadãos sobre os problemas de suas áreas de moradia e sobre os problemas do conjunto da cidade" (CAMPOS FILHO, 1989, p. 130).

Campos Filho também propõe alterações na estrutura jurídica e político-administrativa do país:

- o "reforçamento do poder local metropolitano e do município, dando-lhes poder, recursos e condições para o controle popular";
- a exigência de publicidade dos atos do Estado como "pré-condição para o planejamento democrático, isto é, com participação popular, pois o planejamento da ação pública só se realiza de forma participativa quando o Estado diz, previamente, o que pretende realizar, submetendo tal intenção ao debate público";
- a institucionalização dos 'lobbies', representantes de setores da sociedade que atuam buscando influir nas decisões do Estado (empresários imobiliários e consumidores dos produtos imobiliários), na forma de conselhos ou de comissões permanentes, com atribuições específicas, decisórias em assuntos administrativos próprios, conforme delegação por lei, e consultivas, nas demais decisões.

Ao final, afirmou que, "a humanização das cidades só será obtida com o progressivo controle, pelos cidadãos, da ação do Estado, fazendo-a voltar-se para a produção de benefícios para a sociedade" (CAMPOS FILHO, 1989, p.136), com a sugestão de que "novos mecanismos de participação popular na gestão dos serviços estatais terão de ser testados, entre eles os conselhos comunitários consultivos-deliberativos, nos níveis regional, municipal e até intramunicipal nas grandes cidades" (CAMPOS FILHO, 1989, p. 137).

Mais recentemente, em 2003, Campos Filho publicou: 'Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade', escrito "com uma linguagem que lhe [cidadão] seja acessível, com um mínimo de jargão técnico, apenas quando for imprescindível para a compreensão das normas urbanísticas em vigor ou que poderão entrar em vigor" (CAMPOS FILHO, 2003, p. 10).

Pode ser considerado um "manual para boas práticas comunitárias", conforme define Gilberto Dimenstein no texto da contra-capá, pois apresenta vários modelos

urbanísticos relacionados, basicamente, à realidade da cidade de São Paulo, ou de uma metrópole de dimensão equivalente. O autor defende o Plano de Bairro ou o Plano Diretor de Bairro como forma de colocar o cidadão no centro da discussão do Plano Diretor, porém, esse 'cidadão' só aparece no momento de definir o modelo de bairro que se quer, segundo os padrões estabelecidos.

Não se questiona, aqui, a validade do texto, aliás muito didático, mas a efetiva participação do cidadão na elaboração do Plano do Bairro. O texto parece refletir a visão tecnicista comum aos urbanistas, donos do saber, cabendo ao cidadão validar a proposta definida como melhor para o bairro.

Com isso, pretende-se demonstrar a dificuldade de concretização do planejamento participativo, em especial na escala da cidade, quando os atores envolvidos e as variáveis são inúmeras: não existe muita disposição política em realizar processos desse tipo; existe a resistência dos técnicos em compartilhar saber, além da falta de prática na realização desses processos, que exigem técnicas adequadas para condução das reuniões (que serão objeto de discussão no item 4.4) e descrença da população em relação às administrações públicas.

Rolnik (2000), em palestra proferida no Seminário 'Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano' realizado em São Paulo em 1999, com o objetivo de avaliar e de refletir historicamente a respeito dos mecanismos de participação popular na gestão de políticas públicas, também demonstra essa preocupação:

Discutir um Plano Diretor, as diretrizes globais para uma cidade, é algo complicado até mesmo na identificação dos atores importantes para cada questão, já que não são necessariamente os mesmos atores em cada setor. É necessário identificar os interesses em jogo para construir de forma adequada, caso a caso, o espaço de discussão e negociação entre eles. A própria base territorial apresenta-se como uma questão complexa. No caso do Orçamento Participativo, por exemplo, as plenárias são divididas por bairros, o que resolve muitas das questões. Mas, no caso do Desenvolvimento Urbano, como seria a representação popular para definir a instalação de equipamentos como um aeroporto, uma universidade (ou parte dela), uma via expressa que perpassa vários bairros? São as ONGs os representantes? As Associações de Bairro? Muitas vezes, os membros dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano acabam sendo instâncias técnicas como o IAB, o Instituto de Engenharia, a OAB. A princípio, são instâncias que não defendem os interesses dos incorporadores, grandes investidores e tampouco os interesses dos segmentos populares. Podem pender para este ou aquele lado, mas defendem muito recorrentemente os interesses dos empresários, com quem têm frequentemente relações profissionais. No que diz respeito à linguagem a ser adotada, o que já é algo problemático no caso da moradia é ainda mais complicado para o Desenvolvimento Urbano. As linguagens dos Planos Diretores e das Leis de Uso e Ocupação do Solo dialogaram historicamente apenas com os setores técnicos e empresariais da construção civil e da incorporação imobiliária. Essas linguagens, estabelecida para discussões intra-elite, acabam sendo uma muralha invisível que

dificulta a participação popular mesmo em instâncias criadas para que ela ocorra (ROLNIK, 2000, p. 14).

No entanto, as dificuldades decorrentes de um processo que ainda está em construção na nossa sociedade não devem desestimular os técnicos.

Experiências nacionais e internacionais desenvolvidas de maneira participativa têm sido descritas no campo das intervenções urbanas, com depoimentos positivos dos profissionais e da comunidade envolvidos no processo.

Neste item foram abordadas algumas experiências participativas desenvolvidas no âmbito de administrações municipais, na escala do bairro, coordenadas por arquitetos, como subsídio à discussão do papel dos técnicos municipais ligados ao planejamento urbano apresentada no item **7.5**.

Os registros encontrados fazem parte de mestrados e doutorados de técnicos envolvidos nessas práticas enquanto membros da prefeitura ou no desenvolvimento de trabalhos em parceria com administrações municipais, pois ainda não existem registros sistematizados no âmbito das prefeituras, salvo raras exceções.

Boucinhas (2005), arquiteto, em sua tese de doutorado, apresenta suas experiências de projeto participativo desenvolvidas enquanto técnico contratado pelas prefeituras de Diadema, Santo André e São Paulo – Pirituba.

- Em Diadema, em 1994, Boucinhas desenvolveu, em todas as escolas da rede pública, o projeto 'Uma fruta no quintal'³⁴. O objetivo era arborizar a cidade por meio do plantio, realizado pelos próprios habitantes, nos quintais das casas e escolas. A readequação dos espaços livres das escolas abria espaço para a discussão, a partir da comunidade escolar, do espaço da cidade e envolvia todo um trabalho de educação ambiental.

As oficinas eram desenvolvidas com crianças, adolescentes e adultos (alunos, professores, funcionários e pais de alunos) em parques da cidade e quintais de escolas. Essas oficinas tinham como tema a percepção do lugar. Podia-se utilizar linguagens artísticas como a dança, o teatro, o desenho, assim como a palavra falada e escrita, combinadas dentro das oficinas, levando em consideração os conhecimentos dos participantes, levantados anteriormente por nossa equipe. Desta maneira buscava-se, também, uma conscientização do corpo na relação com o espaço de forma simples, porém com caráter interdisciplinar (PRONSATO, 2005, p.15).

³⁴ Segundo Pronsato (2005, p.15), participaram da equipe de coordenação, juntamente com Caio Boucinhas, os arquitetos Raul Pereira, Fernando Moreira de Castilho e Regina Garibaldi.

'Uma fruta no quintal' funcionava como uma espinha dorsal, integrando projetos de outras secretarias e permitindo a interação e a interdisciplinaridade entre elas.

O que, a primeira vista, parecia um simples projeto para plantar árvores, interligava e aprofundava questões como lixo, poluição, violência, sexualidade, trânsito, nutrição etc., e ainda incluía, como eixo central, a possibilidade de, através da arte, abrir os olhos para o mundo (PRONSATO, 2005, p.29).

Segundo Boucinhas (2005), o projeto foi interrompido com a mudança de governo, questão que será tratada no item 7.4, pois interfere diretamente no trabalho desenvolvido pelos técnicos no âmbito das administrações municipais.

- Em 1998, Boucinhas participou do Projeto GEPAM – Gerenciamento Participativo das áreas de Mananciais, parceria entre a Prefeitura de Santo André e a Universidade British Columbia, no Canadá. Esse projeto piloto foi desenvolvido no Parque Billings, Gleba III, considerando a preservação e recuperação dos mananciais e as demandas dos precários assentamentos humanos ali existentes.

O processo de elaboração do projeto urbanístico começou com a chamada à participação dos moradores para troca de informações através de oficinas, debates e assembléias onde se discutiam os objetivos do trabalho, os recursos, as aspirações e metas. Ao longo do processo, tiveram envolvimento e participação, além dos técnicos municipais e moradores, ONGs, movimentos sociais e o próprio loteador. Algumas etapas do projeto foram implantadas, porém, com a mudança de administração, o ritmo diminuiu por não ser prioridade do novo governo e interrompe-se uma rica experiência de projeto participativo devido à descontinuidade administrativa.

- A terceira experiência descrita por Boucinhas ocorre em Pirituba – São Paulo, em 2001, na elaboração do projeto do Parque Pinheirinho d'água. A comunidade do entorno da área foi envolvida em todas as etapas, desde a definição da proposta do parque, sua denominação, o programa básico (de acordo com seus desejos e necessidades). Foram vários encontros de debates e vistorias conjuntas com os técnicos da prefeitura e alunos da pós-graduação da FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenados pela Prof. Dr. Catharina Lima e Prof. Dr. Paulo Renato Pellegrino que, divididos em quatro grupos, desenvolveram uma 'charrete' (método descrito no item 4.3.30) com quatro propostas que foram analisadas e avaliadas pela população. Ao final

foi elaborado o projeto final com os pontos fortes de cada uma das propostas iniciais. Todo o processo foi uma rica troca de experiências e aprendizado.

Novamente, com a mudança de administração, a área do parque recebe equipamentos escolares, necessários, porém implantados em desacordo com conceitos de projeto que tinham sido amplamente discutidos com a população.

Outras experiências desenvolvidas no âmbito municipal:

- Parque Primavera em - Bauru/SP: esse projeto partiu de reivindicação da comunidade, em reunião realizada no Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) - Leste, em função dos problemas enfrentados pela comunidade do entorno da lagoa localizada no bairro Quinta da Bela Olinda, com relação à segurança, poluição e demanda por áreas de lazer.

Técnicos da Secretaria de Planejamento (Seplan) e da Secretaria das Administrações Regionais (Sear) realizaram vistorias em conjunto com a comunidade (com registro fotográfico e relatórios) e fizeram levantamento de trabalhos já realizados sobre a lagoa junto ao DAE (análise da água, medição da área e da lagoa), Secretaria do Meio Ambiente (Semma), Secretaria de Obras e Defesa Civil. Com esses dados em mãos, a Prefeitura procurou apoio do Sebrae - Regional Bauru para realização de um trabalho que envolvesse a comunidade na busca de solução para os problemas detectados.

Foram realizadas quatro oficinas de planejamento participativo em outubro/novembro de 2004, mediadas por técnicos do Sebrae - Bauru, utilizando-se o método ZOOP (descrito no item **4.4.5**).

Tais oficinas contaram com a participação de moradores do Bairro Mary Dota, Quinta da Bela Olinda e Pousada da Esperança, bem como seus líderes e associações de bairro. Também estiveram presentes representantes do Conseg-Leste, Semma, Sear, Seplan, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, um profissional de turismo e o loteador da Quinta da Bela Olinda.

Segundo Bressan (2004), em cada uma das oficinas, obteve-se um número de aproximadamente 20 participantes que tiveram a oportunidade de conhecer melhor seus companheiros, de dar sugestões e definir ações emergenciais que foram desencadeadas pelas secretarias competentes. Também foram levantados os pontos fortes (potenciais) e pontos fracos (riscos) da lagoa e seu entorno, ficando delimitada a área para implantação do Parque Primavera e estabelecido o programa de necessidades.

Ao final, foi elaborado um projeto arquitetônico do Parque Primavera, traduzindo o sonho dos moradores e usuários do local, apresentada à comunidade em reunião do Conseg-Leste. Foi a primeira experiência de projeto participativo desenvolvido pela Prefeitura de Bauru e demonstrou dar resultados efetivos na conscientização da população e técnicos envolvidos no processo. Em função da mudança de administração e falta de recursos, a obra ainda não foi implementada, mas a proposta foi incorporada ao projeto de lei do Plano Diretor Participativo.

- Operação Cajuru:

Em 1998, a partir de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), veio ao Brasil uma missão com o objetivo de realizar apresentações da United Way of Canada – Centraide Canada (UWC-CC) sobre a tecnologia canadense no Terceiro Setor. A idéia era que, posteriormente, organizações brasileiras viessem a formar parcerias para a troca de experiências entre os dois países.

Desta missão formou-se, em São Paulo, um grupo que, reunindo várias organizações, decidiu estudar a temática do Terceiro Setor e do voluntariado. Este grupo passou a ser conhecido informalmente como Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS), integrado por diversas organizações.

Um dos objetivos da missão era desenvolver uma experiência piloto utilizando os princípios do Modelo Colaborativo (descrito no item 4.3.33), sendo escolhida a área da Regional Cajuru, em Curitiba, por trata-se de comunidade com muitos problemas sociais.

Em 2001 o Modelo Colaborativo foi incorporado ao projeto da Prefeitura denominado 'Operação Cajuru' e envolveu a comunidade local, a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) e a United Way of Canadá - Centraide Canadá (UWC-CC), com o apoio da CIDA (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional).

Com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Operação Cajuru tem como eixos de atuação a integração urbana, o meio ambiente, a habitação e o desenvolvimento econômico e social na busca da melhoria da qualidade de vida da população, promovendo sua integração num espírito de 'pertencimento' e de colaboração. Entre suas propostas concretas está a dinamização das atividades econômicas da região, baseada no conceito de mudança da comunidade a partir das pessoas que nela vivem, ou seja, despertando nas pessoas sua capacidade transformadora do ambiente onde vivem. Logo, a proposta de metodologia do Modelo Colaborativo tinha e tem muito a ver com o que se propunha na Operação Cajuru (CURITIBA, 2003, p.13).

Vários programas de desenvolvimento local foram implementados na área beneficiando uma comunidade de 32.000 pessoas.

- Mutirão Cidade Dutra realizado em São Paulo, no Programa FUNAPS Comunitário³⁵, em cujas diretrizes básicas consta a "intenção de fortalecer a participação da comunidade organizada em torno da questão habitacional, estimulando a autogestão, assim como multiplicar a capacidade operacional da SEHAB e baratear os custos da moradia" (ANTUNES, 1993, p.39).

No convênio firmado para construção das 107 unidades habitacionais são três os agentes envolvidos diretamente no programa: a população conveniada, atuando em regime de autogestão; a entidade de assessoria técnica, contratada pela Associação e a própria SEHAB, como agente financeiro.

Antunes descreve as diversas fases do processo, desde a elaboração dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, de forma participativa, até a execução das obras em regime de mutirão, e os vários conflitos ocorridos entre técnicos e comunidade, demonstrando tratar-se de um processo complexo, mas de grande efeito educativo.

Através de uma forma de ação não didática, mutirantes engajados no processo de luta pela construção de suas casas vêm-se no centro de um trabalho essencialmente educativo, de um movimento educativo que lhes permite identificar-se a si mesmos como cidadãos, caracterizados a partir da consciência adquirida através da experiência vivenciada (ANTUNES, 1993, p.66).

Segundo Pronsato (2005, p.17) a prática participativa do arquiteto e do paisagista, assim como a prática pedagógica formulada por Paulo Freire, é dialógica e interativa. Portanto, esse exercício também promove o aprendizado dos técnicos envolvidos.

O aprendizado reside na apreensão dos sinais e dos códigos emitidos pela população, que representam a manifestação de suas reais necessidades e a verbalização possível de suas intenções e de seus objetivos na materialização do projeto. O trabalho de interpretação e de decodificação desses sinais, realizado juntamente com a população, representa a essência do trabalho participante. todas as

³⁵ O FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal é um programa financiamento de materiais para a construção de habitação de interesse social. Foi originalmente criado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) durante a administração do Prefeito Mario Covas. A administração da Prefeita Luiza Erundina retomou o programa, atribuindo-lhe características específicas de um processo autogestionário, visando fundamentalmente o trabalho comunitário administrado pela população. O programa passou então a ser denominado FUNAPS Comunitário, mantendo o objetivo de facultar o acesso a financiamentos de materiais de construção para populações de baixa renda, que devem obrigatoriamente construir suas casas em regime de mutirão (ANTUNES, 1993, p.38).

outras tarefas são acessórias, complementares à formulação e à execução do projeto. O desenvolvimento correto desse processo garante uma co-participação profícua, permitindo a efetiva promoção da população envolvida (ANTUNES, 1993, p.75).

Algumas experiências desenvolvidas no exterior estão relacionadas a seguir como registro da diversidade de possibilidades que podem ocorrer no âmbito municipal envolvendo os técnicos e a comunidade local, em várias escalas:

- Boucinhas (2005, p.33) destaca a atuação de dois arquitetos membros do Team X³⁶, o italiano Gian Carlo de Carlos e o inglês Ralph Erskine, que pregam uma arquitetura com inserção nas culturas locais, com respeito à subjetividade dos usuários e na sabedoria das comunidades, acreditando numa forma participativa de atuação no projeto, na construção e no uso desses espaços.

Erskine foi pioneiro na busca de processos participativos, método que utilizava inclusive nas relações de trabalho em seu escritório. Sua primeira experiência de projeto participativo foi realizada em 1948, na construção do Conjunto Habitações de Gyttop, na Suécia. Em 1968 desenvolveu a proposta de moradia para o Bairro de Byker, na Inglaterra, acompanhando todas as fases durante 11 anos.

- Antunes (2003) cita a experiência de Arquitetura Comunitária desenvolvida pelo Arquiteto Fernando Castillo, em Santiago no Chile, envolvendo populações marginalizadas, sendo o trabalho desenvolvido em vários níveis, desde a consulta sobre aspirações e necessidades das comunidades até a articulação dessa comunidade com a estrutura administrativa local, de modo a viabilizar a cogestão, passando pela co-elaboração dos projetos da habitação e de todo o entorno com população.
- Driskell (2002), em seu livro 'Creating Better Cities with children and youth - a manual for participation', disponibiliza diversos métodos aplicados em processos participativos, demonstrando às comunidades e profissionais interessados como se aprimorar com técnicas adequadas a cada situação. O trabalho de Driskell faz parte de uma rede internacional denominada 'Growing Up in Cities Project', com atividades subsidiadas pela UNESCO, cujo objetivo é estimular protagonistas infanto-juvenis a refletirem e vivenciarem questões urbanas.

³⁶ Team X representa um grupo de arquitetos que, a partir do 10º Congresso Internacional da Arquitetura Moderna (CIAM) consolidaram o rompimento das idéias defendidas por Le Corbusier, por considerá-las autoritárias e inadequadas às necessidades singulares e reais de cada comunidade.

- Sanoff (1990), no livro intitulado 'Participatory Design - Theory & Techniques', apresenta conceituações, métodos, exemplos e avaliações de projetos participativos, numa experiência de mais de 20 anos. O autor, Henry Sanoff é arquiteto, professor da Universidade da Carolina do Norte, EUA, e consultor em diversos países, onde tem aplicado seus métodos no desenvolvimento de projetos participativos.
- Declève e Forray (2004), no livro intitulado 'Arbres a Palabres' descrevem experiências de políticas de regeneração de distritos urbanos desenvolvidas de forma participativa em cinco cidades européias³⁷. Essa pesquisa foi desenvolvida em 2003 pela Universidade Católica de Louvain, dentro do Programa 'Habitat et Développement', com três objetivos:
 - análise documental das políticas em termos de participação cidadã nos Estados membros da União Européia;
 - pesquisa sobre as boas práticas de participação cidadã nas cidades européias;
 - recomendações a serem apresentadas em seminário organizado pela rede de cidades européias, para elaboração de um relatório final.
- The World Bank Group (2006) disponibiliza, em seu 'site', diversos métodos participativos utilizados em projetos desenvolvidos em países da América Latina, Ásia e África, onde o envolvimento da comunidade beneficiada é condição imprescindível para financiamento de programas de desenvolvimento local.

4.4 Alguns métodos de consulta e sua aplicação

A partir da década de 70, os movimentos sociais ganharam força no Brasil e no mundo, e passam a exigir maior espaço para participação na tomadas de decisão em processos que envolvem interesses e necessidades de diferentes grupos.

Para assegurar essa maior demanda por participação, foram desenvolvidos métodos e instrumentos que efetivamente pudessem viabilizar esse propósito.

Também os órgãos de cooperação internacional, preocupados com a transformação social, introduziram os métodos participativos de planejamento, em que os 'beneficiários' dos projetos da cooperação internacional, de ONGs e dos movimentos sociais

³⁷ As comunidades selecionadas para essa pesquisa foram: Trinitat Nova em Barcelona - Espanha; Bloomsbury em Birmingham - Inglaterra; Tenever em Bremen - Alemanha; Molenbeek em Bruxelas - Bélgica; Borgate em Roma - Itália.

tornam-se os atores que analisam a situação, desenvolvem planos de ação e definem suas funções. (COLETTE, 2001, p. 17).

Grande contribuição nesse campo é trazida ao Brasil pela Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. Desde 1983, segundo Cordioli (2001, p. 25), em todos os projetos de Cooperação Técnica Alemã financiados pelo Banco Mundial, há exigência do envolvimento da comunidade atendida através de técnicas de planejamento participativo.

Segundo Brose (2001a, p. 11), quando se trabalha com o enfoque participativo, os métodos e as técnicas são instrumentos. A questão central é o poder, ou melhor, as disputas de poder. “Os instrumentos participativos têm como função principal ajudar a estruturar as disputas sobre poder entre atores sociais, torná-las mais transparentes e, dessa forma, contribuir para uma distribuição mais equitativa de poder”.

Diaz Bordenave (1994, p. 74) alerta para a importância da escolha dos instrumentos por meio dos quais se realizarão as atividades participativas, pois, "quem escolhe o instrumento que vai ser utilizado exerce um controle sobre o processo, independentemente de que seja outra pessoa quem controla as decisões estratégicas ou políticas do mesmo".

Segundo Pontual (2007), em palestra proferida no V Congresso Paulista de Participação Popular, o processo participativo deve ter compromisso com a educação cidadã, ou seja:

- com a construção de uma democracia participativa;
- com o desenvolvimento de uma cidadania ativa, em que os cidadãos sejam sujeitos de direito;
- com o desenvolvimento de uma cultura política emancipatória, com mudança de postura.

Pontual (2007) alerta que os métodos participativos devem ser ferramentas que auxiliem esse trabalho, portanto, devem:

- respeitar a ética democrática, ou seja, estimular a transparência das ações, o compartilhamento do poder, o diálogo, o respeito ao outro e a prática da solidariedade;
- apresentar estratégia de mobilização social que atenda a diversidade da sociedade (a idade, a cultura, a etnia e o gênero devem ser levados em conta);
- contribuir para a eficácia das decisões, ou seja, devem ajudar a atingir resultados num curto espaço de tempo e mínimo custo;
- ter uma dimensão educativa, ou seja, criar atores para trabalhar de uma nova maneira;

- despertar e envolver as pessoas na arte do diálogo, aprimorar a arte de escutar e a capacidade de se expressar, por meio de novas linguagens:
 - técnicas de visualização
 - animação, espírito integrativo
 - inclusão digital
 - teatro do oprimido
 - música
 - poesia
- dividir as ações, para que todos participem do processo;
- contribuir para vários tipos de ação:
 - facilitação das reuniões, tornando-as mais produtivas
 - elaboração de projetos e de diagnósticos
 - hierarquização de prioridades
 - debates públicos
 - deliberações públicas
- avaliar as ações, para correção de rumos e dar saltos de qualidade;
- sistematizar as ações, para que o aprendizado seja socializado.

Para Geilfus (1997, p. 12), os processos participativos podem se valer de diversas ferramentas participativas, porém nenhuma pode assegurar um processo participativo. Elas devem ser combinadas segundo as necessidades e as realidades da comunidade. São classificadas em 4 grandes grupos:

- técnicas de dinâmica de grupo: são fundamentais para trabalhar com grupos de pessoas e conseguir sua participação efetiva. Existem diversas técnicas de dinâmica de grupos descritas na literatura, como por exemplo: Chuva de Idéias, Grupo Focal (que não serão detalhadas neste trabalho).
- técnicas de visualização: por meio de representações gráficas, consegue-se a participação de pessoas com diferentes graus de escolaridade e facilita a sistematização dos conhecimentos e do consenso. Podem ser utilizadas matrizes, mapas, fluxogramas, diagramas temporais.
- técnicas de entrevistas e de comunicação oral: essas técnicas, adaptadas ao enfoque participativo, procuram assegurar a triangulação de informações ao invés de dados estatísticos.

- técnicas de observação de campo: busca coletar no território, de forma coletiva, informações que serão analisadas, posteriormente, usando as técnicas de visualização.

As ferramentas participativas podem ser utilizadas nas diferentes etapas de desenvolvimento de um projeto:

- na fase de diagnóstico, nas quais são particularmente úteis para determinar, com a comunidade, quais os problemas que a afetam. Essa fase é, também, um momento de conscientização e de mobilização da comunidade;
- na fase de análise dos problemas e identificação de soluções, ou seja, a planificação das ações;
- na fase de implementação, incluindo o monitoramento das ações e o diagnóstico dos ajustes que podem ser necessários nesse momento;
- na fase de avaliação.

A pesquisa realizada no sentido de relacionar e descrever métodos que pudessem auxiliar os técnicos municipais na condução de processos participativos acabou por abranger diversas áreas do conhecimento: administração de empresas, educação, sociologia, serviço social, psicologia e experiências mais recentes de planejamento participativo.

Um farto material encontra-se disponibilizado em Brose (2001a) que apresenta 29 instrumentos; Geilfus (1997), com 80 ferramentas para o desenvolvimento participativo; New Economics Foundation (1998), com 21 técnicas de participação comunitária; Santo André (2004), com diversas técnicas de diagnóstico e de planejamento participativo; sites de organizações internacionais, tais como Banco Mundial (The World Bank, 2006) e Comunidade Européia (EASW) e manuais de organismos governamentais encarregados de promover a consulta popular em seu território, tais como a ACT Government (2001) e NSW Department of Urban Affairs and Planning– Austrália (Carson e Gelber, 2001).

A quantidade e a diversidade de métodos encontrados foi muito grande, porém com muitos pontos em comum, por fazerem uso das mesmas técnicas de consulta, de moderação, de abordagem e de visualização. Optou-se, portanto, pela descrição dos que tem maior afinidade com o planejamento territorial - objeto desse trabalho.

As literaturas nacional e internacional não fazem distinção clara entre método, modelo, técnica e metodologia participativa. Para efeito desse trabalho, adotou-se a conceituação de Brose (2001a, p. 15), segundo o qual,

metodologia constitui o estudo dos métodos; instrumental refere-se ao conjunto de instrumentos disponíveis e utilizados na prática; e instrumento é a ferramenta

participativa. Nos instrumentos, diferencia-se : técnica participativa, uma maneira, uma prática, um jeito de executar algumas ações que possibilitam a participação em grupo; e método participativo, um caminho previamente estruturado que orienta o trabalho em grupo a partir de uma seqüência de etapas, e que muitas vezes envolve a utilização de diferentes técnicas.

Os métodos (também denominados modelos), descritos a seguir, apresentam um caráter mais abrangente: estratégias e procedimentos que envolvem distintas etapas e consulta a diferentes segmentos, dentro de uma seqüência, objetivando atingir todos os envolvidos na questão. Procuram atender as diversas situações, em função do tema a ser abordado; do tempo, espaço e recursos financeiros e de pessoal disponíveis; das características da comunidade presente (quantidade, grau de instrução, experiência em processos participativos, afinidade com o tema e com o grupo) e do grau de participação que se deseja. Para cada etapa, em função dessas variáveis, poderão ser aplicadas diferentes técnicas de abordagem, de comunicação e de coleta de dados.

Iniciou-se pelos métodos 'institucionalizados' pelo Ministério das Cidades e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, os organismos estatais (federal e estadual, respectivamente) por terem sido amplamente divulgados por meio de material gráfico distribuído e de cursos realizados em inúmeros municípios a partir da promulgação do Estatuto da Cidade e do lançamento da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo pelo Governo Federal, em 2005.

Na descrição de cada método são citadas as fontes consultadas e, quando disponível, a sua aplicabilidade.

4.4.1 Método – referência do Ministério das Cidades

Nesse item foi descrito o método-referência divulgado pelo Ministério das Cidades a partir da Campanha do Plano Diretor Participativo, iniciada em maio de 2005, através do fornecimento de um kit aos municípios composto por cartilhas, folhetos, vídeo e um guia para elaboração do plano diretor participativo pelos municípios e cidadãos.

Todo esse material foi considerado fundamental na orientação aos técnicos municipais dos procedimentos a serem adotados para efetivação da participação popular na elaboração do PDP, a partir das diretrizes constantes da Lei 10.257/2001.

Em Brasil (2005a, p. 43-52), estão relacionados os pressupostos da gestão democrática, os instrumentos de participação contidos no Estatuto da Cidade e a proposta metodológica (denominada 'metodologia participativa'), com a descrição das etapas a serem observadas no desenvolvimento do processo.

Primeiramente, os pressupostos, que devem orientar todo o processo, já que nenhum método, em si, garante a participação, são:

- visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- instituição de canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- regras claras e decididas coletivamente;
- firmeza e transparência do grupo coordenador, para assegurar que todos tenham voz;
- produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação.

As etapas do processo de elaboração do PDP são:

- 1- Núcleo Gestor: o processo deve iniciar-se pela instalação do Núcleo Gestor, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, a quem caberá preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor.
- 2- Preparação do processo: identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, os canais de participação e o processo de tomada de decisão.
- 3- Inauguração: é o ponto de partida da mobilização, quando se anuncia o início do processo e as regras para participação.
- 4- Capacitação: esclarecimento da população sobre o que será feito - o que é PDP e qual a sua importância, para que participe desde o início de sua construção. A capacitação também se faz necessária no interior da Prefeitura, estimulando a articulação e a integração das diversas áreas.
- 5- Leitura comunitária: leitura da situação existente, visualizando a 'cidade que temos' na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, mapeando-as.
- 6- Discutir as estratégias: etapa interna à administração, supervisionada pelo Núcleo Gestor, na qual se deve integrar a leitura comunitária com as leituras técnicas, preparando o instrumental a ser discutido na próxima fase.
- 7- Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal: é o momento em que afloram as divergências e os conflitos que, se bem trabalhados e negociados, produzirão

proposta viáveis e pactuadas, com mais chances de serem concretizadas. Os resultados serão transformados em projeto de lei.

8- Discussão na Câmara Municipal e aprovação: o projeto de lei, apresentado à sociedade em Audiência Pública, será submetido à Câmara Municipal para ser discutido.

9- Implementar o Plano Diretor: determinar a ordem cronológica de implementação

10- Monitoramento: implementado o sistema de gestão, devem-se avaliar os impactos das proposições formuladas e monitorar os resultados obtidos.

Recursos necessários:

- Pessoal: os facilitadores podem ser técnicos municipais, desde que capacitados para usos de técnicas participativas.
- Local: adequado ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, divulgação das reuniões e publicação do relatório final.

4.4.2 Método CEPAM

A publicação do 'Plano diretor passo a passo', pelo CEPAM³⁸ (FUNDAÇÃO, 2005), coincide com a campanha desencadeada pelo Governo Federal para incentivo à elaboração dos planos diretores pelos municípios.

Esse manual aponta e explica os elementos necessários à elaboração do plano diretor, considerando as especificidades locais. Não pretende oferecer um modelo acabado, mas uma sugestão de roteiro para a organização dos trabalhos, preparando o gestor municipal para determinadas situações que poderão surgir durante o processo.

O roteiro proposto consta de seis passos:

Passo 1: Definir a equipe técnica local, cuja coordenação deverá ocorrer no âmbito do Poder Executivo Municipal. Devem participar da equipe técnica:

- técnicos do poder executivo (que terão a responsabilidade de organizar os trabalhos), ocupantes de cargos comissionados (secretários) e integrantes do quadro estável (engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e profissionais da área de saúde e educação);
- consultores especialistas;
- legislativo municipal;
- conselhos de representação profissional.

³⁸ CEPAM: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima, órgão da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, encarregado da assistência aos municípios paulistas.

Passo 2: Levantar informações (sócio-econômicas, ambientais, uso e ocupação do solo, infraestrutura, mobilidade e circulação), tendo a preocupação básica com a organização dos dados e o respectivo mapeamento, para melhor visualização.

Passo 3: Examinar a legislação ambiental e urbanística vigente no município, assim como as leis estaduais e federais que incidam sobre o município.

Passo 4: Prioridades e propostas - verificados os problemas o grupo gestor e demais participantes deverão definir os temas que serão abordados no plano, ou seja, priorizar as questões mais relevantes e seu correspondente enfrentamento.

Passo 5: Selecionar instrumentos urbanísticos e definir onde serão utilizados.

Passo 6: Elaborar a minuta do projeto de lei.

Passo 7: Discutir o projeto de lei em audiência pública especialmente convocada para esse fim, na qual será dada formatação final do Plano a ser encaminhado à Câmara de Vereadores.

Observa-se que, apesar das recomendações preliminares com relação à participação da sociedade nas discussões dos planos diretores, no roteiro apresentado a comunidade em geral só comparece no momento final de discussão da minuta do projeto de lei.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: os facilitadores podem ser técnicos municipais, desde que capacitados para usos de técnicas participativas.
- Local: adequado ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, divulgação das reuniões e publicação do relatório final.

4.4.3 Método Bauru

O processo de elaboração do PDP de Bauru, durante 2005 e 2006 encontra-se relatado em detalhes no item **6.3**. No entanto, neste item, o método utilizado em Bauru foi descrito esquematicamente, possibilitando a avaliação constante do item **7.1** e análise comparativa com Método – referência do Ministério das Cidades, constante do item **7.2**.

As etapas do processo seguiram as orientações do Ministério das Cidades, sendo, portanto, muito semelhantes às do método descrito no item **4.4.1**. No entanto, incorporamos nessa descrição as dinâmicas realizadas em cada etapa e as recomendações baseadas na avaliação feita do processo em Bauru, visando o seu aprimoramento em próximos processos participativos:

1.^a Etapa - Núcleo Gestor: o processo inicia-se com a instalação do Núcleo Gestor, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, a quem caberá preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor.

Recomenda-se que a composição do NG seja paritária, com 1/3 do poder público (secretarias e órgãos envolvidos com a questão a ser abordada); 1/3 de movimentos sociais e 1/3 de entidades de classe, sindicatos e instituições de pesquisa. É muito importante a participação dos movimentos sociais nessa fase para auxiliar no processo de comunicação, definição da metodologia mais adequada para atingir a população em geral e 'alertar' com relação ao linguajar usualmente utilizado pelos técnicos.

Na escolha dos técnicos representantes do poder público e da sociedade civil deve-se buscar formações diversas (arquitetura, urbanismo, engenharia, agronomia, geografia, direito, serviço social e pedagogia, por exemplo) para permitir uma complementaridade de visões e de formas de abordagem.

A escolha dos representantes para o NG pode ocorrer na Conferência da Cidade ou plenárias chamadas especialmente para essa finalidade, dando oportunidade de participação a todos os interessados.

2.^a Etapa - Preparação do processo: identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e suas formas de organização; dos canais de participação; do processo de tomada de decisão e das estratégias de comunicação/divulgação.

Recomenda-se que a divisão territorial (setorização) respeite as bacias hidrográficas, tanto na área urbana quanto na zona rural, compatibilizando suas divisas com os limites dos setores censitários, para que haja uma base de dados consistente. Essa diretriz segue orientação da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1978 apud Santos, 2008, p. 24) no sentido de realizar um tipo de planejamento que considere os aspectos ambientais, os cuidados com a saúde e o equilíbrio ecológico.

Com relação à representatividade, propõe-se:

- Na Área urbana:
 - 60% - Movimentos Sociais / população em geral: a proposta é que seja proporcional à densidade populacional do setor, no caso 1 delegado para cada 3000 habitantes, não sendo exigida a vinculação à uma entidade formalizada;
 - 20% - Sindicatos, entidades de classe, instituições de pesquisa;
 - 20% - Poder público municipal, estadual e federal
- Na Zona rural

- 60 % - Movimentos sociais / população em geral: como na zona rural a densidade populacional é muito baixa, não é possível seguir o mesmo critério da área urbana. Propõe-se que cada setor tenha ao menos 3 delegados representando os proprietários rurais, os trabalhadores rurais e os moradores da zona rural, pois as demandas são diferentes. Esse número pode aumentar em função da maior participação nas reuniões:

- até 30 participantes: 3 delegados;
- de 30 a 60 participantes: 4 delegados;
- mais de 60 participantes: 5 delegados.

- 20% - Entidades organizadas do setor rural (sindicatos, associações de produtores);

- 20% - Poder público municipal, estadual e federal com atuação na zona rural.

A estratégia de comunicação/divulgação deve considerar as especificidades de cada comunidade, utilizando os meios e as linguagens acessíveis, em especial na zona rural, de forma a despertar o interesse na participação. O uso de faixas, de carros de som, de participação em programas de rádio e de abordagem direta das lideranças comunitárias têm dado resultados mais efetivos.

É importante que o NG elabore um Plano de Trabalho para deixar claro o objetivo do trabalho, a metodologia adotada, as metas, os prazos e as responsabilidades, observando os recursos humanos e os materiais disponíveis.

Ao organizar reuniões comunitárias, deve-se considerar:

- local neutro, de fácil acesso (de preferência escola pública do bairro);
- dimensão compatível com o público previsto;
- equipamentos de projeção (multimídia ou retroprojetor, tela), paredes para exposição de mapas;
- horário adequado a quem trabalha (a noite ou final de semana);
- previsão de café e de água (no mínimo), para ser oferecido no intervalo;
- registro das reuniões com lista de presença (nome, endereço, telefone), fotos, relatório ou atas;
- identificação dos participantes com crachá;
- pessoal de apoio para recepção, controle de presença e de monitores para trabalho com crianças durante o evento;
- facilitador com conhecimento do tema e com experiência em processos participativos.

3.^a Etapa - Lançamento: marca o início dos trabalhos e deve receber ampla divulgação para despertar a comunidade à participação. Tem um caráter didático, pois deve esclarecer os objetivos, os temas a serem abordados e como participar, disponibilizando contato para esclarecimentos.

4.^a Etapa - Capacitação: nesse primeiro momento, a capacitação é imprescindível para os integrantes do Núcleo Gestor e equipe de apoio (funcionários municipais que auxiliarão no trabalho de mobilização, de divulgação e de preparação das reuniões públicas). Eles serão os multiplicadores nas reuniões públicas.

Dependendo da complexidade do tema abordado, em especial nos planos diretores, deve ser prevista capacitação das lideranças comunitárias e elaboração de material didático (cartilhas e folhetos explicativos). Todas as reuniões públicas devem ser iniciadas com esclarecimentos sobre o tema, cronograma dos trabalhos e fase em que se encontra, para situar os participantes no processo.

5.^a Etapa - Mobilização/Divulgação: precedendo as reuniões comunitárias, deve ser realizado amplo trabalho de mobilização na comunidade, divulgando dia, horário e local da reunião e tema a ser discutido. A abordagem pessoal, dando maiores esclarecimentos sobre o processo, é fundamental.

6.^a Etapa - Leitura Comunitária: as reuniões comunitárias realizadas nos diversos setores urbanos e rurais têm por objetivo ouvir a opinião e as sugestões da comunidade sobre o assunto em questão, portanto, deve seguir uma dinâmica que facilite a manifestação de todos os presentes. Propõe-se que na primeira parte seja feita a apresentação da equipe de coordenação e uma breve exposição sobre o tema. Na segunda, devem ser formados grupos de, no máximo, 10 pessoas, que, sentadas em círculos, devem ser estimulados a falar sobre os aspectos positivos e negativos do tema abordado. Em cada grupo deve haver um 'moderador' e um 'relator', que pode ser escolhido entre os participantes. Todo o material produzido deverá ser entregue à coordenação para sistematização e, havendo tempo, deverão ser expostas as propostas apresentadas nos grupos para visualização de todos. Caso contrário, outra reunião já fica pré-agendada, quando as sugestões serão transcritas e mapeadas (se for o caso) para exposição, podendo, ainda, serem feitas complementações até que se esgote o assunto.

7.^a Etapa - Leitura Técnica: todos os temas abordados e as propostas apresentadas devem ser avaliados, realizando-se, se for o caso, vistorias conjuntas entre técnicos e representantes da comunidade para discussão do problema no local, buscando uma solução de consenso.

8.^a Etapa - Reuniões técnicas: paralelamente às reuniões comunitárias, deverão ser promovidas reuniões com entidades de classe, universidades, grupos de interesse para discussão de temas específicos. Essa é uma oportunidade para, também, se transmitir as reivindicações e as propostas da comunidade.

9.^a Etapa - Formalização das propostas: compatibilização da leitura comunitária com a leitura técnica, sob supervisão do Núcleo Gestor, elaborando as propostas a serem apresentadas à comunidade para aprovação.

10.^a Etapa - Aprovação das propostas e eleição dos delegados representantes dos setores (movimentos sociais): retorno à cada comunidade, precedida de novo trabalho de divulgação (agora facilitado pelo contato com os participantes das reuniões anteriores) para apresentação e aprovação das propostas. Nessa etapa, deve-se demonstrar, claramente, como as sugestões e os desejos estão transformados em planos, projetos e/ou texto legal. Nessa mesma reunião, são eleitos os representantes daquela comunidade para a participação no Congresso final, de acordo com as regras estabelecidas e divulgadas no início do processo.

11.^a Etapa - Eleição dos delegados dos demais segmentos: a eleição dos delegados do segmento sindicatos/entidades de classe/instituições de pesquisa deve ocorrer em plenária específica. Os delegados do poder público são indicados pelas instituições que representam, sendo conveniente que sejam os técnicos que já participam do processo.

12.^a Etapa - Congresso final: finalizando esse processo é realizado o Congresso final para votação das propostas. No caso do Plano Diretor Participativo, foi apresentado o texto do Projeto de lei, porém, dependendo do tema e da escala, os trabalhos podem culminar com a elaboração de um projeto arquitetônico, um plano de obras e as diretrizes de ocupação do solo. A dinâmica da reunião segue as orientações de uma Conferência, cujas regras serão estabelecidas pelo regimento interno discutido e aprovado pelos participantes.

13.^a Etapa - Monitoramento: implementação de um sistema de gestão para monitoramento das ações realizadas e dos resultados obtidos. Se o processo depende de aprovação na Câmara de Vereadores, esse grupo também fica encarregado de acompanhar o andamento dos trabalhos e o impacto das emendas apresentadas.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: os facilitadores podem ser técnicos municipais, desde que capacitados para usos de técnicas participativas.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto, de fácil acesso e referência da comunidade, com possibilidade de espaços independentes para discussão em grupos (o ideal é uma escola pública).
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, divulgação das reuniões e publicação do relatório final.

4.4.4 Enfoque Participativo

O Enfoque Participativo é uma linha metodológica que tem como base as experiências acumuladas pela equipe da Metaplan (empresa de consultoria alemã orientada para a capacitação de executivos de empresas), pela GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) e por um grande número de instituições e de profissionais que trabalham sobre o enfoque da participação. Segundo Kraptiz (1988) apud Cordioli (2001), o Enfoque Participativo pode ser entendido como uma aproximação sistemática dos processos de grupos buscando mobilizar seus potenciais e fornecer-lhes instrumentos para melhorar as suas ações pelas contribuições dos participantes e em que se manifesta e se incorpora o meio sócio-econômico e cultural de cada situação.

Segundo Brose (1993, p. 79), essa nova concepção de cooperação técnica transforma o enfoque participativo em uma questão crucial, baseado nos seguintes aspectos:

- a descentralização é a chave de qualquer estratégia para estimular a participação;
- a participação é um processo social. Os projetos devem buscar formas organizacionais flexíveis para responder à natureza dos processos de desenvolvimento;
- é necessário institucionalizar a participação. O projeto deve assessorar a criação de estruturas decisórias dos beneficiários, para a gestão de suas organizações;
- os grupos beneficiários e suas organizações devem ser auto-suficientes. Os projetos devem esforçar-se ao máximo para reduzir dependências com o desenrolar das suas atividades;

- auto-suficiência pressupõe, entre outras coisas, a transferência de meios: se não estiver garantido o acesso aos recursos, a 'participação' não passará de uma promessa vazia;
- auto-suficiência pressupõe, também, a participação nas decisões. Os projetos devem possibilitar a participação efetiva dos grupos beneficiários no planejamento, na execução, no acompanhamento e na avaliação de toda iniciativa do projeto.

Os princípios básicos do Enfoque Participativo constituem-se no diálogo ativo, na problematização e na condução compartilhada do processo, sendo desenvolvido, utilizando as técnicas Metaplan³⁹, ZOOP⁴⁰, entre outros instrumentos.

Os elementos básicos do Enfoque Participativo são:

- Moderador: é o elemento neutro, de equilíbrio, responsável pela facilitação do processo metodológico, que não interfere no conteúdo da discussão. Cabe a ele, utilizando técnicas adequadas, administrar os conflitos (explícitos ou não) e criar um ambiente propício ao debate e à troca de idéias, evitando a dominação de alguns sobre os demais. O moderador deve ter pleno conhecimento das técnicas de trabalho em grupo: saber ouvir, despir-se de pré-conceitos, ser simples no jeito de ser e transmitir confiança aos participantes.
- Visualização Móvel: é um sistema de comunicação que permite o registro visual de todo o processo (idéias, sugestões, opiniões, propostas) por meio do uso de tarjetas (fichas ou cartões) de tamanhos, cores e formatos variados, no qual são anotadas as informações com pincel atômico, que ficarão expostas durante todo o evento, propiciando o armazenamento e a assimilação das idéias, a construção de um raciocínio lógico, a valorização de todas as idéias e a identificação dos participantes para com o resultado final.
- Problematização: formulação de perguntas, por parte do moderador, de forma a provocar a reflexão das pessoas e a promoção de debate e de análise de um tema, orientando o desenvolvimento do trabalho. Com essa técnica, o tema deve ser analisado identificando-se o aspecto mais importante a ser discutido. Deve-se verificar, cuidadosamente, o que perguntar, como, quando e para quem, evitando-se produzir respostas do tipo 'sim' ou 'não'. Uma boa pergunta deve desencadear novas questões que alimentarão o debate.
- Trabalho em Grupo: divisão dos presentes em pequenos grupos, de 4 a 6 pessoas, facilita a troca de idéias e a participação de todos. Deve-se evitar que as lideranças estejam todas

³⁹ Metaplan consiste numa técnica de moderação e de visualização móvel que utiliza tarjetas coloridas de diversos tamanhos e formatos para registro das contribuições/informações durante as reuniões com grupos. Foi desenvolvido nos anos 70 pela Metaplan, empresa de consultoria alemã, orientada para a capacitação de executivos de empresas.

⁴⁰ O Método ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos) foi concebido pela GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos e está descrito no item **4.3.4**.

num mesmo grupo, porém, deve-se ter flexibilidade para que as pessoas possam trocar de grupo na busca de afinidade com tema ou pessoas, assegurar espaços independentes para cada grupo, organizar os grupos distribuindo tarefas (moderador) e estabelecer tempo para cada etapa do trabalho.

- Sessões Plenárias: reuniões mais amplas para compartilhamento das idéias geradas nos grupos, tomada de decisões e divisão de responsabilidades.
- Debate Ativo: é a base de um processo grupal participativo e deve ser provocado continuamente, com direitos iguais a todos.
- Condução Compartilhada: é o mecanismo que permite aos participantes determinarem o desenvolvimento do processo, avaliando todos os passos e tornando-se cúmplices dos resultados conquistados.

Esse método encontra-se detalhado em Cordioli (2001).

Os recursos necessários são:

- Pessoal: os moderadores devem ter experiência na utilização da técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto, prevendo-se espaços independentes para discussão em grupos.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e para a divulgação das reuniões.

4.4.5 ZOPP

O método ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos) foi concebido pela GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica com atuação em diversos países através de financiamentos de projetos de desenvolvimento social.

Esse método baseia-se no 'Logical Framework Approach' (Método da Estrutura Lógica) ou 'Marco Lógico', um instrumento de planejamento, de implementação e de gerenciamento de projetos desenvolvido para a USAID (US Agency for International Development) no final dos anos 60, dentro do contexto tecnocrático, e como vertente dos modelos empresariais de planejamento que no Brasil foram conhecidos, mais tarde, como Qualidade Total.

O Método da Estrutura Lógica tem por objetivo proporcionar o envolvimento dos agentes sociais participantes no processo de mudanças para que os objetivos sejam alcançados com maior transparência, objetividade e com uma maior garantia de sustentabilidade de seus efeitos a médio e a longo prazo.

No início dos anos 80, a GTZ criou o Método ZOPP integrando e aperfeiçoando elementos da Estrutura Lógica e do Metaplan, adaptando algumas etapas e modificando algumas aplicações. Faz uso de dinâmicas e de instrumentos votados à facilitação do processo participativo e da estruturação de idéias, tais como a tempestade/coleta de idéias (*Brainstorming*), o trabalho visualizado e a discussão em grupo, sob a orientação e moderação de um agente facilitador. A técnica exige que os grupos interessados se reúnam em uma série de oficinas para definir as prioridades, o plano de execução e o acompanhamento do projeto. O resultado final de uma sessão ZOPP é uma Matriz de Planejamento do Projeto - MPP que todos constroem juntos.

Brose (1993; 2001a; 2001c) descreve um roteiro básico para aplicação do Método ZOPP:

- 1- Análise do Envolvimento: como é a 1ª etapa, tem a função de familiarizar o grupo com o trabalho com fichas (visualização móvel - Metaplan) e introduzir o grupo no tema. Prevê-se que sejam mapeadas todas as organizações, grupos e, se for o caso, indivíduos que estejam diretamente envolvidos com a situação-problema, ressaltando os conflitos e os objetivos comuns a cada categoria, e que obtenham consenso sobre a situação-problema e a necessidade de esforço para solucioná-la.
- 2- Definição do 'Problema Central': os participantes devem listar os principais problemas relacionados ao tema em questão. Em seguida, o moderador coleta os cartões, lê um por um, e os fixa, conforme sugestões do grupo, em causa ou efeito da situação-problema. Esse processo pode ser repetido quantas vezes forem necessárias, até que o grupo chegue a um consenso sobre o problema central, que deverá ser evidenciado.
- 3- Análise dos Problemas: constrói-se a 'árvore de problemas' ou 'Diagrama de Ishikawa', agrupando-se as fichas correspondentes às causas do problema abaixo deste, e os efeitos acima. Deve-se rever a árvore de baixo para cima fazendo a pergunta: o que falta?
- 4- Análise dos Objetivos: a partir do diagnóstico da situação elaborado nas fases anteriores, passa-se ao prognóstico. Nessa etapa, também utiliza-se a técnica da construção de uma árvore, só que com uma visão positiva, reescrevendo todos os problemas na forma de objetivos (possíveis soluções a serem almejadas), começando de cima para baixo. Ao final, revê-se a árvore de cima para baixo analisando se todas as relações meio-fim são necessárias e suficientes para se atingir o objetivo imediatamente superior, acrescentando as informações necessárias. Diante da complexidade do quadro, necessariamente essa intervenção será parcial, ou seja, o grupo deve priorizar alguns objetivos realisticamente alcançáveis,

montando conjuntamente um Marco Referencial que especifique o horizonte de tempo, as instituições parceiras e os recursos disponíveis.

5- Análise das Alternativas: nesse passo, o grupo deve discutir as diferentes alternativas de ação que estão delineadas na árvore de objetivos, esclarecendo as vantagens e as desvantagens de cada uma (levando-se em consideração os recursos disponíveis, o horizonte temporal, o número de pessoas envolvidas e outras limitações do grupo) e decidir-se pela estratégia a ser seguida pelo projeto. Registra-se os motivos e ponderações para a escolha da alternativa.

6- Matriz de Planejamento do Projeto - MPP: montagem de um Marco Lógico por meio da construção de uma matriz, conforme modelo do Quadro 2.

QUADRO 2: Matriz de Planejamento de Projeto ou Marco Lógico – Modelo.

Descrição Sumária	Indicadores objetivamente verificáveis	Fonte de Verificação	Pressupostos
Objetivo Superior O objetivo maior para o qual o projeto contribui = Impactos	Aferição do alcance do Objeto Superior	Localização dos dados necessários para os indicadores	Que afetam a sustentabilidade
Objetivo do Projeto Quem utilizará os produtos e serviços? = Efeitos	Condições que indicam que o Objetivo do Projeto foi alcançado	Localização dos dados necessários para os indicadores	Que afetam o Objetivo Superior
Resultados Produtos e serviços inovadores gerados no projeto	Amplitude dos Resultados necessários e suficientes para atingir o Objetivo do Projeto	Localização dos dados necessários para os indicadores	Que afetam o Objetivo do Projeto
Atividades Ações realizadas para gerar novos produtos e serviços	Recursos Necessários para implementação das atividades		Que afetam os resultados

Fonte: Brose (2001d, p. 282)

Segundo Brose (2001c, p.181), a primeira coluna do Marco Lógico possibilita detalhar o projeto em quatro níveis distintos de objetivos, ou seja, detalhar a estratégia do projeto. Essa coluna recebe o nome de Descrição Sumária. No primeiro nível estão os insumos do projeto, que são as Atividades a serem executadas com o uso dos Recursos, que, no seu conjunto, irão produzir resultados inovadores descritos na linha acima.

Os Resultados descrevem os produtos e os serviços inovadores produzidos diretamente sob responsabilidade dos gestores responsáveis pela execução das Atividades. Porém, os Resultados obtidos não têm fim em si mesmos, e não são a justificativa para a realização do projeto. Assim, o conjunto dos Resultados deve ser suficiente e necessário para o alcance do Objetivo do Projeto, uma linha acima, que, em sua formulação, descreve as pessoas/instituições que utilizarão os produtos e os serviços inovadores (os beneficiários do projeto).

O Objetivo do Projeto expressa qual o efeito que queremos a partir do uso do conjunto dos produtos e dos serviços produzidos no âmbito do projeto, descritos nos Resultados.

Seguindo a lógica da matriz, se o grupo-alvo utiliza os produtos e os serviços ofertados pelo projeto, decorre daí um benefício para o grupo-alvo que está expresso ao nível mais alto, ao Objetivo superior (os impactos). Mas, por definição, o alcance do Objetivo do Projeto por si só não garante o Objetivo Superior. Outros projetos, outras ações, em conjunto com o Objetivo do Projeto, são necessários para o alcance do Objetivo Superior. O Objetivo do Projeto descreve sempre, portanto, uma contribuição ao Objetivo Superior, contribuição essa importante, mas não suficiente.

Pressupostos são fatores externos ao controle direto do projeto que devem ocorrer necessariamente para que o projeto obtenha sucesso.

Os Indicadores objetivamente verificáveis representam a quantificação do que se quer alcançar através do projeto.

A Fonte de Verificação permite a avaliação do fator econômico e do realismo dos Indicadores. Ela indica onde serão obtidas as informações necessárias para a comprovação do indicador.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e de divulgação das reuniões.

4.4.6 Pesquisa Participante

Conforme Gajardo (2000, p. 17), atribui-se a Paulo Freire a criação de métodos participativos de pesquisa, a partir de estudo realizado com comunidades rurais cujo pressuposto era de que qualquer ação educativa devesse ser entendida como ato de produção de conhecimento em consonância com a realidade e a situação do campesinato.

Essas experiências ocorreram no final da década de 70, especialmente no Chile e no Peru, com ações orientadas para incrementar a participação dos camponeses beneficiários das transformações agrárias, a fim de integrá-los a novos modelos de produção. Foi um momento que possibilitou a transformação do fator educativo em componente de um processo geral de mudança que ampliou o espaço de participação e de mobilização popular.

Também nas ciências sociais, nos anos 70, surgiu o conceito de investigação-ação para caracterizar os estilos participacionistas, como reação ao paradigma predominante

nas ciências sociais de separação radical entre ciência e política, à desvinculação total entre teoria e prática nos procedimentos científicos.

Durante anos aprendemos que boa parte de uma metodologia científica adequada serve para proteger o sujeito de si próprio, de sua pessoa, ou seja, de sua subjetividade. Que entre quem pesquisa e quem é pesquisado não exista senão uma proximidade policiada entre o método (o sujeito dissolvido em ciência) e o objeto (o outro sujeito dissolvido em dado) (BRANDÃO, 2000, p. 8).

No entanto, continua Brandão, a experiência e os anos de militância aproximaram os objetos de pesquisa e trouxeram crenças compartilhadas por outros cientistas sociais de que “só se conhece em profundidade alguma coisa da vida da sociedade ou da cultura, quando através de um envolvimento – em alguns casos, um comprometimento – pessoal entre o pesquisador e aquilo, ou aquele, que se investiga.”

As primeiras experiências nessa linha são encabeçadas por Orlando Fals Borba, sociólogo colombiano, que estabeleceu os seguintes princípios metodológicos que devem orientar práticas de investigação vinculadas aos interesses dos movimentos populares:

- autenticidade;
- antidogmatismo;
- devolução sistemática;
- retroalimentação de intelectuais orgânicos;
- ritmo e equilíbrio entre ação e reflexão;
- desenvolvimento de uma ciência modesta baseada em técnicas dialógicas.

Por trás desses princípios existe uma postura que visa integrar os setores populares à determinação dos conteúdos da pesquisa, bem como incorporá-los à investigação na qualidade de atores do processo. O investigador aparece como intelectual comprometido com os setores populares e a investigação-ação como um espaço de participação social e método de ação política.

No campo das práticas educativas, ainda na década de 70, João Bosco Pinto, baseando-se na experiência inicial de Paulo Freire e no conceito de educação libertadora, desenvolveu estratégias metodológicas que vêm sendo aplicadas com maior ou menor êxito em micro-processos de planejamento inseridos, geralmente, em programas de desenvolvimento rural.

É a investigação-ação que postula uma educação entendida como “um processo permanente de formação da consciência crítica dos setores populares, concebida esta como o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da capacidade de compreender criticamente a

realidade histórico-cultural em que vivemos, para encontrar, nela, a explicação de sua situação objetiva, assim como as formas e instrumentos que lhe permitem superá-la mediante um esforço coletivo, sistemático e organizado, conduzindo-os a atingir a plena participação na gestão e direção do processo produtivo e no desfrute da riqueza, bens e serviços gerados socialmente” (BOSCO PINTO apud GAJARDO, 2000, p. 26).

Os projetos iniciados nos anos 60 e 70 com grupos de camponeses e de indígenas, transferiram-se para a área urbana, na década de 80, com operários e população marginais que viviam em condições de pobreza, envolvendo maior participação com organizações não-governamentais e igrejas, independentemente do Estado.

A Pesquisa Participante surgiu no início da década de 80 num momento de tendência democratizante em várias sociedades latino-americanas caracterizadas por regimes autoritários e modelos de desenvolvimento excludentes.

Esse método propõe a “mobilização de grupos e organizações para a transformação da realidade social ou para o desenvolvimento de ações que redundem em benefício coletivo” (GAJARDO, 2000, p. 40). Seus Objetivos são:

- promover a produção coletiva de conhecimentos;
- promover a análise coletiva do ordenamento da informação e da utilização que dela se pode fazer;
- promover a análise crítica, utilizando a informação ordenada e classificada a fim de determinar as raízes e as causas dos problemas e as possibilidades de solução;
- estabelecer relação entre problemas individuais e coletivos.

Le Boterf (2000) e Gajardo (2000) apresentam uma seqüência metodológica da Pesquisa Participante, observando que não existe um modelo único de PP, cujo processo deve ser adaptado às condições de cada situação, em função dos recursos, das limitações, do contexto político e dos objetivos.

A Pesquisa Participante desenvolve-se em 4 fases:

1.^a Fase – Montagem institucional e metodológica: a equipe promotora, juntamente com as organizações representativas da população, realizam as seguintes tarefas:

- informação e discussão do projeto da pesquisa participante com a população e seus representantes;
- definição dos objetivos, conceitos, hipóteses, métodos (quadro teórico);
- delimitação da região a ser estudada;

- organização do processo: instituições e grupos envolvidos, distribuição das tarefas, estruturas de decisão;
- seleção e formação/capacitação dos pesquisadores;
- elaboração dos cronograma com as principais etapas do processo.

2.^a Fase – Diagnóstico preliminar e provisório da região e da população envolvidas: o trabalho de conhecimento da realidade deve ser permanente ao longo de todo o processo, combinando 3 tipos de informação:

- Identificação da estrutura social da população pesquisada com a finalidade de :
 - diferenciar as necessidades e os problemas da população segundo as categorias e as classes sociais;
 - selecionar a população para a qual e com a qual se deseja intervir;
 - preparar uma efetiva descentralização para atingir os grupos mais oprimidos e afastados do poder.

Essa análise permite identificar os diferentes grupos sociais, as relações entre eles, pondo em xeque a noção de comunidade como um conjunto de indivíduos relativamente homogêneo.

- Conhecer a história da população pesquisada através dos seus depoimentos: quais os conflitos, como eles compreendem essa situação, quais as oportunidades, quais as capacidades. O pesquisador deve 'se colocar no lugar do outro'. Essa aceitação supõe uma atitude de escuta e de empatia, implica em 'viver junto', em partilhar o cotidiano.
- Pesquisa dos dados sócio-econômicos e tecnológicos: juntamente com a pesquisa 'não-estruturada' devem ser coletados dados objetivos pertinentes. Por exemplo:
 - aspectos biofísicos: clima, solo, regime de chuvas;
 - aspectos demográficos: distribuição da população, migração;
 - aspectos econômicos: atividades econômicas, produção;
 - aspectos sociais: saúde, organizações, habitação, transporte, tradições;
 - aspectos educativos;
 - situação das famílias: atividades econômicas.

Essas pesquisas podem se apoiar em várias fontes (arquivos, órgãos públicos, técnicos, autoridades, agências de pesquisa) e podem se mostrar muito 'reveladoras'. Não há necessidade nem interesse que seja muito elaborada e extensa nessa primeira fase, podendo ser complementada ao longo do processo.

- Retroalimentação: difusão dos resultados juntamente à população, confrontando os resultados obtidos com a opinião dos pesquisados, cujos objetivos são:
 - promover entre os participantes um conhecimento mais objetivo da sua situação
 - identificar os problemas prioritários
 - orientar as fases seguintes da pesquisa

Essa atividade pressupõe a elaboração de meios de comunicação simples: painéis, quadros, cartilhas e dinâmicas de grupo para discussão dos resultados. É importante diferenciar problemas prioritários de problemas imediatos.

3.^a Fase – Análise crítica dos problemas considerados prioritários:

- Formação de grupos de estudo para um primeiro trabalho de análise crítica sob coordenação de um orientador/animador com conhecimento da metodologia de investigação sócio-científica, sociologia do conhecimento, dinâmicas de grupo, tecnologia (relativa ao assunto trabalhado), métodos e técnicas de educação popular. Além disso, o animador deve ter conhecimento e experiência do meio social, econômico e cultural ao qual pertencem os membros do círculo de estudo.
- Análise crítica dos problemas: além de descrevê-los, devem ser explicados a fim de procurar as estratégias possíveis de ação. Devem estar articulados em 3 momentos, não-lineares:
 - representação do problema, como ele é visto. O orientador deverá formular as seguintes perguntas:
 - . de que problema se trata ?
 - . o que já sabemos dele ?
 - . quais os fatores que o determinam ?
 - . como se manifesta o problema ?
 - . onde ele existe ?
 - . quando ele surgiu ?
 - . quem é afetado pelo problema ?
 - . quais as conseqüências do problema ?
 - . houve ações que tentaram resolver o problema e fracassaram? Por quê ?
 - . o que poderíamos fazer para contribuir para a resolução do problema ?
 - . quais são as ações e os meios ao nosso alcance? Quais as fora de alcance ?

- colocar em questão as “representações” do problema. Além do conhecimento empírico a ser valorizado, há a necessidade de aliar o conhecimento crítico e científico, que, muitas vezes, a população não tem, procurando as causas fundamentais do problema.

- reformulação do problema através de:

- . descrição do problema: identificação dos pontos de vista; enumeração, classificação e comparação das informações; identificação das contradições entre diferentes elementos da situação; localização do problema no tempo e no espaço; relação desses com outros problemas; dimensões regionais e nacionais, etc;

- . explicação do problema: a investigação das causas não apenas imediatas, mas estruturais das variáveis nas quais é possível intervir;

- . definição das estratégias de ação: formulação de hipóteses de ação e avaliação dos resultados; diferenciação entre soluções imediatas e a de longo prazo; as que estão ao alcance dos participantes e as que exigem outros níveis de intervenção.

- Retroalimentação: cada grupo deve comunicar aos demais seus resultados.

4.^a Fase – Programação e a realização de um Plano de Ação para solução dos problemas, que deve conter:

- atividades educativas que permitam analisar os problemas e situações vividas;
- medidas que possam melhorar a situação a nível local;
- ações educativas que tornem possível a execução de tais medidas;
- ações que encaminhem soluções a curto, a médio e a longo prazo em nível local e mais amplo;
- Retroalimentação: o plano de ação deve prever a discussão e a avaliação permanente de seu conteúdo e realização.

Na Pesquisa Participante, o diagnóstico, a análise crítica e a ação constituem um processo permanente de reflexão e de transformação da realidade.

Devido ao custo e à disponibilidade de tempo, surgiram outros métodos alternativos a partir de experiências no México e no Chile: Enquete Conscientizadora, Auto-diagnóstico, Enquete Participativa, Observação Militante, Investigação na Ação.

A Pesquisa-Ação, desenvolvida por Thiollent, também segue a linha de trabalho da pesquisa participante, porém além da participação, "supõe uma forma de ação planejada de carácter social, educacional, técnico ou outro, que nem sempre se encontra em propostas de pesquisa participante" (THIOLLENT, 2005, p. 10).

Em todos esses métodos existe a tendência de incorporar os grupos à tarefa de definir o problema e/ou objeto de investigação, e de participar ativamente da coleta, da sistematização e da análise de dados.

Segundo Ema Rubin de Celis (GAJARDO, 2000, p. 44), ocorrem níveis distintos de participação nesses processos:

- participação a partir da devolução de informação
- participação a partir da coleta de dados
- participação em todo o processo sobre o tema proposto pelo cientista
- participação em todo o processo sobre o tema proposto pelo próprio grupo
- participação na pesquisa a partir da ação educativa

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, divulgação das reuniões e publicação dos resultados.

4.4.7 Método dos 10 Passos

Esse instrumental participativo foi desenvolvido no âmbito do Projeto Prorenda Agricultura Familiar, no Rio Grande do Sul, na década de 90, com consultoria metodológica por parte da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, e ficou conhecido como Método dos 10 Passos.

Segundo Brose (2001b, p. 134), dos diversos instrumentos utilizados no Projeto Prorenda, o Método dos 10 Passos se sobressai pelo enfoque inovador na forma como estrutura o diálogo, tanto dentro da comunidade como entre a comunidade e o corpo técnico atuante no município.

Procurando reduzir os riscos de manipulação dos agricultores pelos técnicos, estabeleceu-se, na construção dos 10 Passos, que deveria haver uma clara separação dos papéis de ambos atores, mas buscando a complementaridade desses papéis na busca de objetivos comuns.

Apesar de ter sido desenvolvido para trabalhos em comunidades rurais, também pode ser utilizado com comunidades urbanas para discussão dos problemas setoriais e das questões relativas ao planejamento de bairros.

A seguir, estão descritos os 10 Passos, segundo Brose (2001b, p. 135-138):

1.º Passo - Reunião conjunta entre técnicos e comunidade: nessa primeira reunião é apresentada de forma detalhada a proposta do método, sem nenhuma promessa de recursos ou obras, a não ser o compromisso de buscar um caminho juntos. O processo só terá continuidade se a comunidade reunir-se para discutir o assunto, responder as perguntas feitas por escrito e enviar uma ata da reunião com as decisões tomadas.

2.º Passo - Reunião da comunidade para a avaliação da proposta metodológica, a tomada de decisão quanto à formação do grupo (que devem assumir o compromisso por escrito), a escolha do coordenador, do tesoureiro e do secretário.

3.º Passo - Avaliação e tomada de decisão pelos técnicos baseados no resultado da 1.ª reunião e ata recebida. Se houver necessidade de maiores esclarecimentos, os técnicos devem retornar à comunidade.

4.º Passo - Diagnóstico comunitário que possibilite uma primeira identificação sistematizada das demandas, das limitações e das potencialidades da comunidade. Além de servir de base para futura definição de objetivos e de prioridades, deverá provocar a comunidade para a reflexão sobre a situação atual, a sua história, as suas conquistas, a sua visão de futuro e as mudanças que julguem necessárias. Deve ser usado o instrumental do Diagnóstico Rápido/Rural Participativo⁴¹ - DRP, envolvendo ativamente os técnicos e a comunidade. Alguns dias após as reuniões e as atividades do diagnóstico, a comunidade deve responder a um questionário elaborado pelos técnicos que devem resumir os resultados do DRP. As respostas são enviadas em forma de ata.

5.º Passo - Análise do diagnóstico: o corpo técnico avalia os resultados do DRP e elabora uma proposta a ser apresentada à comunidade. Essa fase pode envolver várias reuniões e visitas técnicas

6.º Passo - Definição de objetivos e de prioridades do grupo: com base nas informações recebidas da equipe técnica, a comunidade realiza reuniões para debater a visão de futuro e as propostas prioritárias, elaborando, ao final, a ata com objetivos e prioridades.

⁴¹ O Diagnóstico Rápido Participativo está descrito no item **4.3.12**.

7.º Passo - Avaliação das prioridades: a equipe técnica avalia as propostas quanto à viabilidade técnica e econômica e relação com os objetivos dos Planos Municipais. Elabora um conjunto de perguntas orientadoras que serão levadas à comunidade.

8.º Passo - Elaboração do plano de ação: com base em todos os passos anteriores, a comunidade elabora um plano de ação conjunto que especifique e detalhe suas prioridades. Um ou outro técnico pode participar, se convidado, para fornecer alguns esclarecimentos, mas não deve interferir nas prioridades da comunidade. Não se trata de elaborar um plano perfeito sob o ponto de vista técnico ou metodológico, mas de possibilitar um aprendizado grupal quanto à definição de responsabilidades, de custos e de prazos.

9.º Passo - Compatibilização: o grupo de técnicos recebe o plano de ação elaborado pela comunidade, procede a uma revisão e uma avaliação, retornando à comunidade se houver necessidade de aprofundar certas atividades.

10.º Passo - Reunião de negociação e de implementação do plano: muitas atividades listadas dependem de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros. Portanto, com ajuda do corpo técnico as comunidades devem procurar parcerias, patrocínios e financiamentos.

A partir daí, o grupo de técnicos deve gerenciar a implementação das ações previstas, fazendo uma reunião de avaliação após 6 meses. Havendo satisfação com os resultados, o grupo retoma o método no 6.º passo e reinicia o processo de reflexão e de ação.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e de divulgação das reuniões.

4.4.8 Onze passos do Planejamento Estratégico-Participativo

Esse método foi desenvolvido por Silva (2001), após experiência acumulada nos anos 90 com trabalhos de consultoria em planejamento, atendendo solicitação de movimentos sociais, de prefeituras e de ONGs, para que elaborasse um roteiro de como organizar o planejamento.

O método denominado Onze passos do Planejamento Estratégico-Participativo segue a linha do Método Altadir de Planificação Popular - MAPP e Planejamento Estratégico

Situacional - PES, desenvolvidos por Carlos Matus⁴², adaptado para uso pela sociedade civil (SILVA, 2001, p.164). Os onze passos são:

1.º Passo - Definir quem é o ator ou o grupo que planeja. O ator é um sujeito coletivo que está comprometido com a ação e participando do processo de planejamento. Para tanto, perguntar:

- quem está planejando?
- onde ele atua?
- o que esse ator faz?

2.º Passo - Levantar os problemas que o ator tem e que dificultam atingir seus propósitos.

3.º Passo - Escolher o problema a ser enfrentado. Para isso devemos medir em que condições nos encontramos diante dos problemas, levando em consideração nossa governabilidade, capacidade, vontade, impactos negativos e como o problema nos afeta. Sugere-se preencher um quadro, conforme modelo do Quadro 3.

QUADRO 3: Seleção do problema- Método Onze Passos do PEP.

Problemas	Como nos afeta	Impacto negativo	Vontade	Capacidade	Governabilidade
1- Relacionar o problema	Diretamente	Baixo	Baixa	Baixa	Baixa
	Indiretamente	Médio	Média	Média	Média
		Alto	Alta	Alta	Alta

4.º Passo - Buscar as causas do problema escolhido.

5.º Passo - Selecionar a causa principal, o nó crítico.

6.º Passo - Estabelecer os resultados desejados, considerando que o resultado é o problema resolvido.

7.º Passo - Explicitar qual o projeto do ator, considerando que projeto é o seu desejo maior. Pode-se fazer a pergunta: qual é o sonho que temos em comum?

8.º Passo - Traçar o plano de ação, ou seja, o conjunto de ações, responsáveis com respectivos prazos e os recursos necessários para se chegar a um resultado. Sugere-se preencher um quadro, conforme modelo do Quadro 4.

⁴² Carlos Matus, economista chileno, foi Ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL. Criou a Fundação Altadir na Venezuela para difundir o Método Altadir de Planificação Popular - MAPP e capacitar dirigentes. Introduziu o MAPP e o Planejamento Estratégico Situacional - PES no Brasil no final da década de 80, através do Dieese e da Secretaria Nacional de Formação da CUT, que contribuíram para a conjugação dos elementos desses dois métodos e sua difusão, principalmente no setor público.

QUADRO 4: Plano de Ação- Método Onze Passos do PEP.

Plano de ação			
Prazo para execução do plano			
Resultado esperado: definido no 6º passo			
Indicadores de resultado: meio para gerenciar o plano de ação e verificar se o resultado está sendo atingido			
Ação	Prazo	Responsável	Recursos necessários
Tudo o que precisamos fazer para atingir o resultado proposto	Data precisa em que o gerenciamento será feito	Pessoa responsável pela ação (nome e sobrenome). Não pode ser o grupo todo	Tudo o que necessita para realizar a ação

9.º Passo - Analisar a viabilidade do plano de ação, ou seja, estabelecer a relação entre os recursos de que necessitamos e o que temos efetivamente. Sugere-se o preenchimento do quadro, conforme modelo Quadro 5.

QUADRO 5: Viabilidade - Método Onze Passos do PEP.

Ação	Recursos necessários	Recursos que temos ou não temos	Viabilidade	O que fazer para aumentar a viabilidade
Cada ação relacionada no Plano de Ação	Recursos relacionados no Plano de Ação	Temos	Média	
		Não temos	Alta	

10.º Passo - Definir como será o gerenciamento (quem será o gerente e a frequência das reuniões).

11.º Passo - Realizar avaliação permanente para acompanhar se as ações planejadas estão modificando a realidade problemática e chegando a resultados propostos. Sugere-se uma avaliação anual.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e divulgação das reuniões.

4.4.9 Método das Três Etapas

O Método das Três Etapas foi desenvolvido por Peter C. Dienel no início dos anos 70 e foi modificado, posteriormente, por Ortwin Renn, com aplicações iniciais na antiga Alemanha Ocidental e nos Estados Unidos. As alterações, segundo Renn (1993), são adaptações em função da cultura política de cada comunidade.

“O modelo é uma tentativa de integrar informações técnicas, valores e preocupação dos investidores, ou grupos de interesse, e preferências dos cidadãos, num procedimento que permita a geração de políticas públicas consensuais” (RENN, 1993, p. 190).

O método é derivado da análise de decisão formal, mas orientado por multi-atores, multi-valores e multi-interesses. Para integrar esses aspectos num procedimento prático de tomada de decisões, ele prevê que cada grupo da sociedade seja encarregado de uma tarefa específica, de acordo com seu conhecimento:

- investidores ou grupos de interesse - conhecimento derivado de interesses sociais e econômicos.
- técnicos, especialistas ou grupo de pesquisa - conhecimento baseado em capacidade e competência técnica.
- cidadãos - conhecimento baseado no senso comum e na experiência pessoal.

Esses três interesses são integrados em uma seqüência de procedimentos em que os diferentes atores recebem tarefas que correspondem aos seus conhecimentos específicos em três etapas consecutivas:

1.^a Etapa - Identificação e seleção das preocupações e dos critérios de avaliação: o primeiro passo em política ou tomada de decisão é a identificação dos objetivos ou metas que o processo deve atender, desde que o problema seja identificado.

A identificação das necessidades, das preocupações e dos objetivos é feita pelos investidores ou grupos de interesse que são, ou poderão ser, afetados pelas decisões. É importante que todos os grupos estejam representados e que a variedade de valores, incluindo econômicos, políticos, sociais, culturais e religiosos estejam integrados na análise.

A técnica utilizada nessa etapa é a *Árvore de Valores*, na qual os representantes de diferentes grupos de interesse são chamados a identificar seus critérios e objetivos para avaliação das diferentes opções.

Dependendo do contexto político e da natureza da decisão a ser tomada, os valores dos vários grupos podem variar consideravelmente. Para dar a cada grupo o direito de atribuir peso zero a cada critério que considera irrelevante, é possível construir um conjunto ou uma combinação de árvores de valores que demonstram todos os pontos de vista e que podem ser conferidos por todos os participantes.

A Tabela 1 ilustra as seis fases consecutivas de construção da Árvore de Valores.

TABELA 1: As seis fases de construção da Árvore de Valores-Método das Três Etapas.

Fase n.º	Descrição
1	Entrevista entre analistas e diversos representantes dos grupos de interesse.
2	Estruturação dos valores, critérios e atributos em ordem hierárquica pelos analistas.
3	Apresentação da Árvore de Valores para os grupos de interesse até a satisfação com o produto final.
4	Interação do processo até que os grupos de interesse estejam satisfeitos com o produto final.
5	Combinação de todas as Árvores de Valores de grupos específicos numa 'mega-árvore'.
6	Validação da 'mega-árvore' pelos grupos participantes, com a opção de atribuição de peso zero aos critérios que não os agrada.

Nessa etapa, são produzidos os critérios de avaliação das várias opções apresentadas.

2.^a Etapa - Identificação e mensuração dos impactos das diferentes opções:

Os critérios de avaliação derivados da Árvore de Valores, produzida na 1.^a Etapa, são operacionalizados e transformados em indicadores pelo grupo de pesquisa. Esses indicadores são revistos pelos grupos de interesse e, uma vez aprovados por todas as partes, servem como regra para avaliação da performance de cada opção.

Essa etapa também tem por objetivo levantar outras necessidades, ainda não identificadas. Elas podem ocorrer através de seções de 'brainstorming' (tempestade ou chuva de idéias), de entrevistas com os grupos de interesse ou de levantamento de políticas precedentes.

Com diferentes opções e critérios disponíveis, os especialistas representantes das variadas disciplinas acadêmicas e dos diferentes pontos de vista sobre as questões em discussão, são chamados a julgar a performance de cada opção por indicador. Para esse propósito, foi desenvolvido um método especial chamado Grupo Delphi, baseado em grupos de interação - uma modificação do tradicional Método Delphi⁴³.

O objetivo do Grupo Delphi é dividir o grupo de especialistas em pequenos grupos de trabalho, comparar o julgamento desses grupos em uma sessão plenária e identificar as áreas de incertezas entre os especialistas. O grupo que desviar sua classificação da média dos outros grupos é chamado a defender e a dar consistência a seus julgamentos.

Esse procedimento assegura que informações relevantes sejam compartilhadas entre os participantes. Portanto, diferenças de avaliação não são baseadas na ignorância, mas em diferentes interpretações dos dados existentes.

O Grupo Delphi não produz apenas valores numéricos, mas explicações verbais que contribuem para clarificação das questões, levando-se a um consenso ou a formação de campos divergentes com visões diferentes e argumentos correspondentes.

A seqüência típica do Grupo Delphi é apresentado na Tabela 2.

TABELA 2: Seqüência típica do Grupo Delphi-Método das Três Etapas.

Fase	Descrição
1-Desenvolvimento de questionários	Baseado nos critérios e opções, deverá ser desenvolvida uma escala numeral para tornar mais adequada a obtenção de julgamentos especializados sobre a performance de cada opção e de cada critério.
2-Seleção de Especialistas	Seleção de especialistas com diferentes pontos de vista sobre o assunto e representação de áreas diversas.
3-Primeira sessão plenária	Esclarecimentos sobre o assunto em questão, o procedimento do Grupo Delphi e como as opções e os critérios serão derivados.
4-Primeira sessão de grupo	Todos os participantes são aleatoriamente divididos em grupos de 3-4 pessoas. Cada grupo é chamado a completar o questionário. A meta é o consenso, mas posições minoritárias são admitidas.

⁴³ Método Delphi: ferramenta desenvolvida para uso em planejamento que utiliza questionários interativos que circulam repetidas vezes por um grupo de peritos/especialistas, até que seja obtida uma convergência de respostas, um consenso. O anonimato dos respondentes, a representação estatística da distribuição dos resultados e o feedback de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes são as principais características desse método (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000).

5-Segunda sessão plenária	Os resultados da avaliação dos grupos são distribuídos a todos os participantes. Os grupos, cuja classificação mais desvia dos valores médios, são chamados a defender seus pontos de vista na frente dos participantes. A defesa é aberta à discussão e gravada para avaliação posterior.
6-Segunda sessão de grupo	Os participantes são divididos em grupos pequenos novamente, seguindo o princípio do rodízio sistemático. Os grupos são chamados a completar o mesmo questionário, levando em consideração o que foi exposto na discussão plenária.
7-Interação da sessão plenária e trabalho de grupo	As fases 5 e 6 deverão ser repetidas até que não ocorram mais mudanças nas respostas dos grupos ou que a posição dos participantes esteja estabilizada e todos os argumentos tenham sido trocados.
8-Avaliação dos resultados	A gama de resultados numéricos obtido no final é considerado a melhor estimativa técnica para análise do impacto. Os vídeos provêm argumentos e evidências para a escala final de valores.
9-Validação	Os resultados e as justificativas são mandadas aos participantes para comentários finais ou para revisão do pensamento. Aí, então, os resultados poderão ser revistos por outros especialistas que não participaram do processo.

O Grupo Delphi incorpora vários elementos tradicionais do Delphi convencional, como o retorno das respostas nos sucessivos 'rounds', a reavaliação dos grupos e a oportunidade dos participantes reverem suas posições, no entanto, o anonimato não é preservado.

Como em outros processos Delphi, é grande o tempo dispendido na preparação do processo, selecionando especialistas, preparando as listas de opções, coletando dados existentes e elaborando os questionários para as oficinas, porém, após iniciado, é consumado em 1 ou 2 dias, enquanto que o tradicional pode demorar meses.

O Grupo Delphi apresenta as seguintes vantagens:

- deixam claras as desavenças no painel dos especialistas;
- aparecem as razões das desavenças;
- faz teste direto das diferenças para revisão;
- possui habilidade para distinguir desavenças significativas de incidentes mal-entendidos.

O objetivo é reduzir conflitos e chegar a um consenso via confronto direto entre os heterogêneos, representantes das preferências e da amostra de especialistas no

assunto. O resultado é um perfil de desempenho para cada opção. Esse perfil especifica a gama de julgamentos especializados, cientificamente legitimados e defensáveis para cada indicador, ilustrando a distribuição das opiniões entre os especialistas comunitários e incluindo justificativas verbais para opiniões que desviam do ponto de vista médio.

3.^a Etapa - Agregação de peso aos impactos esperados e à obtenção das preferências dos cidadãos

A última etapa, chamada Painel dos Cidadãos, reúne cidadãos selecionados aleatoriamente para avaliação de cada opção escolhida nas etapas anteriores.

O objetivo é fornecer aos cidadãos a oportunidade de discutir e de avaliar as opções apresentadas e suas prováveis conseqüências, de acordo com seus próprios valores e preferências, além de aprender as técnicas e as facetas políticas num processo de tomada de decisão.

O painel é conduzido em seminário que pode durar vários dias, dependendo da complexidade do tema abordado.

O modelo de Painel dos Cidadãos proposto por Renn está apoiado num conjunto de condições especificadas na Tabela 3.

TABELA 3: Condições características do Painel dos Cidadãos-Método das Três Etapas.

Estrutura	Condições
Composição	Seleção aleatória de cidadãos diretamente e não diretamente afetados. A porcentagem de cada um pode variar de acordo com o impacto potencial. Pode haver o envolvimento de grupos de interesse e funcionários públicos como ouvintes ou assistentes, não como participantes.
Tarefas	Avaliação das diferentes opções de decisão, de acordo com os valores pessoais. Claro mandato político para redigir recomendações para tomada de decisão legal.
Operação	Realização de encontros contínuos. Processo de educação dos participantes sobre as conseqüências prováveis de cada opção. Incorporação das incertezas e das discordâncias entre as audiências públicas e videotapes.
Função dos	Identificação dos participantes como consultores de valores.

participantes	Facilitador externo, neutro e sem preconceitos. Baixo envolvimento dos patrocinadores
Organização	Pagamento de honorários a cada participante para trabalhar como consultor de valores. Comitê organizador local para facilitar o processo de convite.

Essas condições ajudam a assegurar um clima de trabalho que pode produzir resultados inovadores e compromissos viáveis.

A Tabela 4 apresenta a seqüência típica do Painel dos Cidadãos.

TABELA 4: Seqüência típica do Painel dos Cidadãos-Método das Três Etapas.

Fases	Atividades
1	Introdução das questões por meio de leituras e de vistoria.
2	Conhecimento básico adquirido nas de leituras; grupos de discussão; audio-visual; vistorias.
3	Apresentação dos conflitos de interpretação das informações por meio de audiências e de vídeos.
4	Introdução das opções de decisão por meio de leituras (não controversas) e audiências (controversas).
5	Estruturação dos problemas com respeito a cada opção através de sessão de pequenos grupos de discussão plenárias.
6	Introdução da Árvore de Valores e, se desejar, adição de valores na árvore existente.
7	Avaliação das opções obtidas por meio de questionários individuais e de grupos de discussão (registrados em formulários de resposta dos grupos).
8	Redação das recomendações por meio de grupos de trabalho e de sessões plenárias.
9	Articulação de recomendações nos relatórios dos cidadãos por um facilitador após o Painel dos Cidadãos.
10	Retorno do relatório dos cidadãos aos participantes (geralmente num encontro noturno após 2 meses).
11	Apresentação do relatório dos cidadãos aos patrocinadores, à mídea e aos grupos interessados.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, de divulgação das reuniões e de publicação do relatório.

4.4.10 Modelo das 4 Etapas

Esse modelo foi baseado no Método das 3 Etapas, de Renn, descrito no item 4.4.9, com acréscimo de uma etapa (de avaliação e de retorno), desenvolvido por Lyn Carson e Katherine Gelber e constante do relatório “Ideas for Community Consultation: a discussion on principles and procedures for making consultation work” coordenado pelo Departamento de Negócios Urbanos e Planejamento de New South Wales, Austrália, com o objetivo de difundir boas técnicas e de “apresentar idéias para alcançar uma melhor consulta à comunidade, como uma arma estratégica para a reforma do sistema de planejamento da NSW” (CARSON; GELBER, 2001, p. i)

O Modelo das 4 Etapas utiliza 3 grupos de atores, que representam 3 formas de conhecimento, promovendo a integração no processo de tomada de decisão de grupos antes excluídos por sentirem-se incapazes de contribuir devido à falta de conhecimento especializado.

Na 1.^a Etapa, denominada 'Sonho / Visão (Cenários)', o grupo de participantes possui conhecimento baseado no senso comum e na experiência pessoal. A seleção dos membros da comunidade deve ser aleatória, respeitando critérios demográficos da população objeto da consulta. Nessa etapa, serão criados os cenários e as metas, assim como critérios e valores para medida do sucesso da consulta. É interessante incluir uma fase de capacitação para que os participantes informem-se sobre a questão a ser tratada, a importância de seu envolvimento e como facilitar a dinâmica de grupo, para que suas opiniões sejam ouvidas.

Na 2.^a Etapa, denominada 'Operacionalização', o grupo participante possui capacidade técnica ou conhecimento especializado. Pode incluir membros da comunidade com conhecimento específico na área, com formação e com qualificação profissional, ou com considerável experiência numa questão que o qualifica como especialista ou técnico. A função dessa etapa é transformar o sonho em ação, ou seja, elaborar uma lista de opções ou um plano para viabilizar as metas identificadas na 1.^a Etapa.

Na 3.^a Etapa, denominada 'Teste', o grupo de participantes é maior e composto por pessoas com conhecimentos derivados sobre interesses sociais ou advocatícios, incluindo

grupos de interesses específicos, como agências governamentais, planejadores, industriais, empresários e grupos comunitários. As propostas ou opções elaboradas na 2.^a Etapa são apresentadas à comunidade para comentários e avaliação, verificando sua aceitação.

Nesse ponto, o modelo torna-se flexível, pois se o grupo decide que a opção ou proposta elaborada na 2.^a Etapa é inaceitável, o processo retorna para a 1.^a Etapa e um novo processo é iniciado, com todas as etapas retomadas. Isso é necessário para dar credibilidade e responsabilidade ao processo, e não torná-lo um procedimento de 'fachada', com soluções já decididas.

Se o grupo decide que a opção ou proposta é aceitável, por refletir os valores comunitários, passa-se para a etapa seguinte.

Na 4.^a Etapa, denominada 'Avaliação', é feita a divulgação dos resultados da consulta a todos os participantes e à comunidade afetada pela decisão. Ao mesmo tempo, o processo de consulta é avaliado pelos participantes por meio dos critérios estabelecidos na 1.^a Etapa, que podem incluir quais recomendações dos grupos foram integradas no plano das autoridades ou qual a explicação dada à comunidade por não incluí-las.

Na implementação de cada etapa do processo, Carson e Gelber (2001) propõem o uso de diferentes métodos, de acordo com as especificidades do processo, tais como, disponibilidade de recursos, o tempo disponível e as características da comunidade envolvida.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático, divulgação das reuniões, publicação do relatório.

4.4.11 Biomapas comunitários

A técnica de Biomapas comunitários foi desenvolvida por professores da Universidade British Columbia – Canadá – ,voltados para trabalhos que envolvam, principalmente questões ambientais. Foi aplicada, primeiramente, no Brasil em 2002, em trabalho desenvolvido no Município de Santo André através de Convênio com a Cooperação Canadense (SANTO ANDRÉ, 2004, 2005).

Posteriormente, o Cepedoc – Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação sobre Cidades / Municípios Saudáveis da Faculdade de Saúde Pública da USP – aplicou o método em projetos desenvolvidos em diversos municípios, sendo que, em Bertiooga, em

Itaoca e em Ribeira a aplicação dos Biomapas comunitários teve como objetivo principal subsidiar o processo de participação da população na elaboração/revisão dos Planos Diretores Municipais.

Vários cursos de capacitação em biomapas têm sido promovidos pelo Instituto Ecoar para a Cidadania com a colaboração de parceiros e o apoio da Canadian International Development Agency - CIDA (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional), difundindo as diversas formas de se fazer o biomapa com graus diferentes de participação popular (participação consultiva, cooperativa e auto-dirigida), os passos metodológicos, as dificuldades de mediação de conflitos e as informações que podem ser levantadas a partir dos biomapas.

As experiências de aplicação têm sido divulgadas pelo LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, em programas desenvolvidos em parceria com algumas Sub-Prefeituras de São Paulo, cujos resultados são positivos.

O objetivo da oficina de Biomapas Comunitários é introduzir os cidadãos participantes e os planejadores locais na utilização de técnica de elaboração de mapas comunitários. A população constrói os mapas temáticos de seu interesse a partir de pesquisas de campo na cidade e do conhecimento que dispõe.

Essa técnica consiste de:

- preparação de base cartográfica que contenha identificação das vias e dos logradouros públicos, nome dos bairros, e elementos de referência que auxiliem os participantes a 'ler e se encontrar no mapa'.
- disponibilização de jogos de canetas, giz de cera, lápis coloridos, etiquetas coloridas e folhas para anotações.
- identificação dos temas e dos itens a serem mapeados. Exemplos: características físicas (vegetação, clima, hidrografia, urbanização, moradias, serviços, etc); percepção (áreas mais atraentes, perigosas, sujas, limpas, barulhentas) e documentação histórica (configuração passada, processos de transformação).
- definição dos métodos de mapeamento (símbolos, pinturas, desenhos, fotos, escrita, etiquetas) e uma legenda comum.
- divisão de grupos formados por 5 a 12 pessoas.
- realização de atividades de campo: caminhadas, estudos do meio e passeios para registro das fotos a serem acrescentadas aos mapas.

- discussão preliminar sobre as características, os problemas, as potencialidades e as soluções que podem ser espacializadas.
- apresentação dos mapas à toda comunidade com promoção de debates sobre os assuntos considerados mais importantes.
- manutenção dos mapas em locais de fácil acesso e de visibilidade para consulta dos participantes e de outros interessados.
- Definição dos responsáveis pela atualização periódica dos mapas. Sugere-se uma comissão formada por membros da comunidade e do poder público.

Para auxiliar nessa tarefa, é muito importante a presença de um planejador ou monitor com formação técnica para acompanhamento dos grupos.

As oficinas podem ocorrer seguindo as seguintes etapas:

- identificação dos problemas e das potencialidades;
- apontamento das propostas nos mapas;
- apresentação dos mapas às demais equipes;
- discussão, apoiada em palestra técnica, sobre os mecanismos de gestão urbana e de participação popular nas diversas esferas de governo;
- discussão sobre as formas de gestão que possibilitem a continuidade da participação popular.

Ao final do processo, os mapas, geralmente, mostram com clareza o conhecimento que a comunidade tem do seu meio ambiente, urbano, social e econômico, contribuindo, ainda, para o 'empoderamento' de seus membros por meio da inserção do conhecimento local nos processos de planejamento, de implementação e de monitoramento.

Segundo LabHab (2003), a utilização de mapas na etapa propositiva tem se mostrado essencial para que os problemas e as propostas sejam espacializados e compreendidas de modo integrado com outras esferas de problemas urbanos, dando um grande salto qualitativo a medida que saem de propostas pontuais e genéricas para propostas integradas e mais concretas.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e divulgação das reuniões.

4.4.12 Oficina do Futuro

A metodologia da Oficina de Futuro é uma das técnicas de diagnóstico e planejamento participativo utilizadas e difundidas pelo Projeto GEPAM – Gerenciamento Participativo das Áreas de Mananciais em Santo André, que, devido ao custo, tempo de duração e facilidade de compreensão pode ser utilizada em trabalhos comunitários envolvendo diversos assuntos e faixas etárias, em especial crianças e jovens (SANTO ANDRÉ, 2004).

Os materiais necessários para essa oficina são: cartelas coloridas, papéis coloridos diversos, materiais recicláveis, canetas piloto, fita adesiva. Esse processo é realizado em 3 etapas:

1.^a Etapa - Muro das Lamentações: realizar um diagnóstico rápido participativo sobre as necessidades dos participantes, no qual são estimuladas expressões, registros e relatos relativos ao meio sócio-ambiental em que estão inseridos e às suas relações com o cotidiano da comunidade. Permite que os problemas e impactos sejam visualizados e discutidos a partir de visões individuais que, ao serem manuseadas, constroem o conhecimento e o diagnóstico coletivo. Os procedimentos são:

- distribuição das cartelas e canetas aos participantes solicitando que escrevam, objetiva e resumidamente, um problema ou situação que consideram grave ou que incomoda, conforme o tema/assunto proposto.
- cada participante deverá fixar sua cartela na parede ou quadro. O conjunto formará o muro.
- o moderador deverá fazer a leitura das cartelas, fazer comentários e, em conjunto com os membros do grupo, organizá-los conforme a proximidade das idéias. Podem ser sugeridas reelaboração de cartelas tornando a idéia mais clara.

2.^a Etapa - Árvore dos Sonhos: permitir que os participantes relatem suas esperanças e seus desejos em relação à sua comunidade, ao seu bairro e à sua cidade. Os procedimentos são:

- solicitar aos presentes que escrevam nas cartelas coloridas o que cada um espera enquanto melhoria da qualidade de vida e qualidade sócio-ambiental local.
- após escritas as cartelas deverão ser fixadas na Árvore dos Sonhos construída pelos participantes, com os papéis e os materiais recicláveis disponíveis.

3.^a Etapa - Agenda 21 do Pedaco: permitir que os participantes discutam, planejem e definam ações para que os desejos expressos na Árvore dos Sonhos possam ser realizados. Os procedimentos são:

- solicitar aos participantes que escrevam nas cartelas coloridas as ações que podem ser realizadas para reduzir ou minimizar os problemas colocados no Muro das Lamentações para alcançar os desejos colocados na Árvore dos Sonhos.
- as cartelas apresentadas constituem a Agenda 21 do Pedaco, daquele local ou daquele grupo, que as organizará de forma a incentivar e a estimular práticas individuais e coletivas que visem a sustentabilidade da qualidade ambiental.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e divulgação das reuniões.

4.4.13 Diagnóstico Rápido Participativo

O Diagnóstico Rápido Participativo é um dos instrumentos utilizados e difundidos pelo Projeto GEPAM – Gerenciamento Participativo das Áreas de Mananciais em Santo André (SANTO ANDRÉ, 2004).

O objetivo dessa técnica é a identificação e a priorização dos principais problemas sócio-ambientais enfrentados pela comunidade, definindo alternativas de solução em conjunto com o público alvo de maneira rápida e com baixo custo.

Os materiais necessários são: cartelas regulares, caneta piloto e fita adesiva

A metodologia do processo consiste de:

- identificação dos problemas de acordo com a percepção individual de cada participante, que deverá registrar um ou mais problemas em cartelas, que serão fixadas na parede ou no quadro.
- classificação dos problemas segundo sua natureza (econômica, social, ambiental, política), sob orientação do moderador.
- hierarquização e priorização dos problemas: cada participante classificará os problemas apontados, segundo o grau de importância, considerando a ocorrência, a gravidade e a possibilidade de solução, segundo o quadro abaixo.

QUADRO 6: Hierarquização dos problemas-Método DRP.

Item	Grau 1	Grau 2	Grau 3
Ocorrência (O)	Baixa (1)	Média (2)	Alta (3)
Gravidade (G)	Baixa (1)	Média (2)	Alta (3)
Solução (S)	Fácil (1)	Moderada (2)	Difícil (3)

Os problemas são priorizados a partir da somatória dos graus de importância:

- Elaboração de propostas de solução para cada problema priorizado e ações a serem implementadas, que deverão ser escritos nas cartelas e fixadas no quadro.
- Análise dos resultados: em conjunto com o grupo, o moderador fará ponderações sobre a viabilidade de execução das ações, organizando-as em curto, médio e longo prazo, e definindo, coletivamente os responsáveis e os recursos necessários.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitador com experiência na técnica.
- Local: dimensões adequadas ao público previsto.
- Orçamento: recursos para elaboração de material didático e divulgação das reuniões.

4.4.14 Plano de Ação (Action Planning⁴⁴)

Trata-se de evento participativo cuidadosamente estruturado em que os setores da comunidade trabalham junto com especialistas de diferentes disciplinas. É particularmente apropriado para tratar de questões de planejamento e de desenho urbano, tais como: estratégias de regeneração de bairros específicos, estratégias de desenvolvimento e soluções para problemas específicos, tais como congestionamento de tráfego.

Os eventos são normalmente elaborados para comunidades de interesse local. Eles são facilitados por uma equipe multidisciplinar, de 10 a 15 pessoas com conhecimentos específicos (planejamento urbano, desenho urbano, arquitetura, desenvolvimento econômico, ecologia), podendo, até mesmo ser de fora da área, trazendo perspectivas novas e independentes. Duram de 4 a 5 dias, mas também podem variar ser de 1 dia a várias semanas, dependendo do tema abordado.

O grupo deve seguir os seguintes passos:

- 1.º - Breve apresentação por parte dos interessados (planejadores, proprietários, moradores, políticos).
- 2.º - Reconhecimento da área (a pé, por ônibus).

⁴⁴ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- 3.º - Oficinas temáticas (abertas a todos).
- 4.º - Oficinas de desenho (abertas a todos).
- 5.º - Troca de idéias, debates.
- 6.º - Análise e síntese.
- 7.º - Apresentação das propostas (aberta a todos).
- 8.º - Publicação do relatório de propostas, incluindo esboço do projeto, desenhos, mapas.

Pode ser realizado um evento especial para grupos específicos de lideranças locais. Também são recomendadas atividades preparatórias antes do evento e ao longo das atividades.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: um grupo de direção local para organizar e acompanhar o evento, e uma equipe multidisciplinar de facilitadores.
- Local: deve ser amplo para as apresentações; para oficinas; para o estúdio de trabalho e para a área administrativa. É interessante que todos estejam na área de intervenção.
- Orçamento: remuneração para os facilitadores.

4.4.15 Método da Escolha (Choices Method⁴⁵)

O Método da Escolha envolve um grande número de pessoas na construção de uma visão comunitária e na identificação do que deve ser feito para realizá-la.

É um método que necessita de um longo tempo, sendo fundamental o apoio dos meios de comunicação e dos voluntários para sua realização.

O método segue 4 etapas :

- 1.^a - Encontro de toda a comunidade: as pessoas geram idéias de como melhorar sua vida no futuro. Um guia pode orientar a discussão dos grupos, em família, em amigos ou em vizinhos, o que torna a participação mais fácil.
- 2.^a - Consolidação das metas: todas as idéias apresentadas são recebidas nos encontros e nas oficinas conduzidos por facilitadores. Elas são consolidadas em metas possíveis pelas pessoas interessadas na questão e apresentadas em um documento.
- 3.^a - Evento "Vision Fair": as pessoas votam nas metas mais significativas e em quais gostaria de trabalhar. O resultado deve ser divulgado.
- 4.^a - Grupos de ação: são constituídos para levar adiante as idéias escolhidas.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: são necessários facilitadores para cada encontro de grupo.

⁴⁵ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- Local: para o primeiro encontro sugere-se um amplo espaço público. Depois são necessários espaços para encontro dos grupos de vizinhança.
- Orçamento: depende da escala do projeto e da participação de voluntários.

4.4.16 Júri dos Cidadãos (Citizens' Juries⁴⁶)

O Júri dos Cidadãos tem sido aplicado há três décadas nos EUA e na Alemanha (onde é também chamado de Planejamento em Células), e mais recentemente na Inglaterra e na Austrália (CARSON; GELBER, 2001). Desde então, tem sido muito utilizado no setor de saúde por autoridades locais, a partir da iniciativa das empresas de serviço público e do setor privado.

No Júri dos Cidadãos, os participantes são colocados juntos para deliberar, de maneira instruída e informada, sobre uma questão de planejamento.

Proporciona, também, um caminho estruturado para envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão e tornar as pessoas públicas responsáveis.

Esse método funciona bem quando:

- há necessidade de construção de consenso para solução de um problema;
- existem opções claramente definidas;
- o júri é independente e tem tempo para exame minucioso e para deliberação;
- o patrocinador está comprometido com a divulgação do relatório do Júri dentro de curto espaço de tempo, e também disposto a seguir as recomendações ou explicar publicamente porque não o fez.

Um Júri do Cidadão é conduzido (usualmente) por 16 pessoas, selecionadas na comunidade, com representatividade de sexo, de etnia, de empregados e de desempregados. Não é uma auto-seleção.

O tema a ser abordado deve ser controverso e relevante suficientemente para chamar a atenção durante vários dias, mas não tão complexo que o júri não possa resolvê-lo no tempo disponível, de 3 a 5 dias.

O júri ouve a apresentação de testemunhas, com diferentes argumentos. No caso, as testemunhas devem ser técnicos ou autoridades locais, especialistas, representantes de grupos de pressão ou membros da sociedade com conhecimentos específicos.

Deve haver um ou dois moderadores independentes para ajudar o processo a correr tranquilamente. O júri poderá ter seu próprio advogado ou peritos que auxiliem o

⁴⁶ Ibid.

questionamento ou a discussão. Após o debate, o júri elabora sua conclusão em um relatório apresentado para o grupo de coordenação. O relatório pode registrar as discordâncias.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: um ou dois facilitadores, testemunhas, advogado/perito do júri.
- Local: sala para 20 a 30 pessoas.
- Orçamento: remuneração para os facilitadores e técnicos requisitados.

4.4.17 Avaliação Comunitária (Community Appraisal⁴⁷)

Trata-se de uma pesquisa sobre a comunidade, realizada pela comunidade, para elaboração de um plano de ação e de recomendações para o futuro dessa comunidade.

Esse método tem sido muito utilizada em comunidades rurais do Reino Unido, porém pode ser utilizada, inclusive, em comunidades urbanas de alta densidade.

As etapas típicas da Avaliação Comunitária são:

- 1.^a - Estabelecer algumas questões básicas a serem pesquisadas.
- 2.^a - Formar um amplo grupo de direção para decidir 'o que' e 'como'.
- 3.^a - Elaborar um questionário e um plano para pesquisa domiciliar.
- 4.^a - Distribuir questionários individuais nos domicílios para coletar em visita posterior.
- 5.^a - Codificar e analisar as respostas (pode usar programas especiais).
- 6.^a - Elaborar um relatório de análise juntamente com recomendações e plano de ação.
- 7.^a - Colocar as recomendações em ordem de prioridade ligando-as a um grupo ou órgão capaz de encaminhar as ações.
- 8.^a - Persuadir as autoridades a adotar as recomendações como política oficial, sentindo-se responsável pela ação.
- 9.^a - Publicar o relatório na imprensa local.
- 10.^a - Distribuir o documento pela comunidade, talvez num evento público, buscando consenso sobre prioridades e ações.
- 11.^a - Tentar uma força-tarefa para definir futuras ações e cronograma.
- 12.^a - Monitorar e relatar o processo.

Toda a seqüência, demora de um a dois anos para alcançar um benefício a toda comunidade. Recomenda-se repetir todo o exercício de 5 a 10 anos depois.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: ajuda externa pode ser necessária, porém não é essencial.

⁴⁷ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- Local: local amplo para a reunião inicial e apresentação final dos resultados;
- Orçamento: prever recursos para publicação e divulgação do relatório final.

4.4.18 Busca Futura (Future Search⁴⁸)

A conferência da ‘Busca Futura’ é um caminho para a comunidade ou para a organização criar uma visão compartilhada de seu futuro. Ela envolve um enorme grupo de empresários, selecionados porque tem poder ou informação sobre o assunto, ou são afetados pelos resultados. Idealmente, é realizado com 64 pessoas que formam 8 grupos de 8 pessoas.

Eles tomam parte de um processo altamente estruturado, com duração de 2,5 dias, realizado em 5 etapas:

1.^a Etapa - Rever o passado:

- Cada participante escreve eventos importantes de sua própria história, da comunidade e do mundo em 3 períodos (linhas paralelas).

2.^a Etapa - Explorar o presente:

- Um enorme mapa mental é feito de tendências que afetam a comunidade local.
- Grupos de investidores e de empresários identificam as tendências importantes e o que eles gostariam de fazer sobre elas.
- Os grupos discutem o que os agrada ou desagrada na comunidade.

3.^a Etapa - Criar cenários ideais de futuro:

- Misturar visão de desenvolvimento dos pequenos grupos.
- Identificar barreiras para a visão.
- Cada grupo expõe suas visões para todos os demais.

4.^a Etapa - Identificar as visões compartilhadas: primeiramente, os pequenos grupos, depois todos os outros, trabalhando:

- Qual a visão compartilhada.
- Qual o projeto com potencial para realizar.
- Quais as dificuldades não resolvidas.

5.^a Etapa - elaborar os planos de ação:

⁴⁸ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- os grupos de ação auto-selecionados planejam/elaboram o projeto e comunicam publicamente as ações programadas.

O método considera:

- que as pessoas são especialistas em sua própria vida, portanto, elas serão os próprios facilitadores, e não outros especialistas;
- a capacidade de auto-gestão dos grupos;
- a transparência do processo, pois tudo fica escrito em flipcharts e exposto.

A Busca Futura dá resultados quando:

- existem pessoas influentes com o grupo de patrocinadores (como as autoridades locais), que estão dispostas a apoiar a idéia;
- existe um grupo de direção com pessoas que representam todos os segmentos da comunidade;
- existe tempo disponível para preparar o evento, especialmente recrutar pessoas;
- existe local adequado, com muitas paredes para exposição e boa acústica.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: um facilitador auxiliar nos eventos e um grupo da comunidade para organizar as reuniões e elaborar os convites.
- Local: espaço suficiente para acomodar 64 pessoas em mesas de 8 lugares, sala para apresentação e muitas paredes para exposição.
- Orçamento: custo de um encontro comunitário, a menos que o grupo planeje uma exposição pública ou publicação de relatório.

4.4.19 Visualização Guiada (Guided Visualisation⁴⁹)

Trata-se de uma técnica utilizada para levar o grupo a uma jornada imaginária no futuro. Tem várias vantagens, pois pode:

- ser adaptada e usada com uma variedade de grupos;
- ser usada com diferentes tamanhos de grupos;
- ser facilmente compreendida;
- ser realizada num tempo limitado de uma tarde ou meio dia;
- acessar os mais profundos sonhos das pessoas, o que geralmente não ocorre em outros métodos;

⁴⁹ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- ser usada com grande número de participantes, desde que com número suficiente de facilitadores e de salas;
- ser realizada usando poucos recursos;
- encaixar-se num programa de longo prazo para inspirar ações.

Os passos descritos, a seguir, foram baseados em experiência ocorrida no processo da Agenda 21 de uma cidade do Reino Unido :

1.º - Estabelecer uma cena: o facilitador deixa os participantes a vontade para delinear o que vai acontecer. Algum tempo deve ser gasto em conhecer um ao outro e em discutir situações correntes.

2.º - Onde estamos agora: realizar um exercício de mapeamento rápido dos conceitos correntes e das tendências.

3.º - A Visualização Guiada: o facilitador ajuda o grupo a relaxar e a ficar confortável, então lê um roteiro que envolve viajar em direção a um ano no futuro. O facilitador fala vagarosamente sobre 'um dia em nossa vida', começando com o acordar até chegar no momento de dormir novamente. O dia é mantido tão aberto quanto possível para interpretação individual, com o facilitador tomando cuidado para não trazer seus conceitos, valores pessoais ou suposições.

O facilitador lê lentamente o roteiro, deixando tempo suficiente para as pessoas construírem sua imagem do futuro (o que demora 15 minutos). O facilitador, então, traz lentamente os participantes para o tempo presente e checa se todos voltaram. Deve-se enfatizar que são visões positivas que estão procurando.

4.º - Descrever e recordar: os participantes tem tempo para recordar as visões imaginadas. Então, eles compartilham suas imagens do futuro com a 1.ª pessoa, e, depois, com um grupo pequeno, lembrando elementos essenciais e anotando-os. Eles são expostos para ajudar a criar uma visão coletiva entre o grupo.

5.º - Relatar a ação: o facilitador ajuda os participantes a tomar os primeiros passos para realizar a visão a fim, de começar a envolver-se com o projeto.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: o facilitador deve ter experiência em facilitação e manejo da visualização guiada.
- Local: cada pequeno grupo precisa de uma sala confortável e facilitador.
- Orçamento: remuneração dos facilitadores.

4.4.20 Imagine (Imagine!⁵⁰)

Imagine é um método baseado no 'Inquérito/Investigação Apreciativa', desenvolvido em meados de 1970. Foi utilizado no projeto denominado 'Imagine Chicago' no início da década de 90.

Ele é desenvolvido em 3 fases:

1.^a - Entendimento: algumas questões são escolhidas para demonstrar o melhor do passado do 'lugar' (cidade, bairro) que está sendo discutido, por exemplo:

- Pense no 'lugar' antigo: o que era o ponto forte para você, como cidadão?
- Por quê essas experiências significam muito para você?
- Como você pode descrever a qualidade de vida do 'local' hoje?

As questões são colocadas durante a entrevista com pessoas da comunidade ou grupos interessados. O resultado dessa fase é uma série de histórias sobre 'o que funciona'.

2.^a - Imaginação: o melhor do passado torna-se a base para o que deve ser. Por exemplo:

- Quais mudanças no 'lugar' você gostaria de ver? O que você imagina que possa ser seu papel para que isso aconteça? Quem poderá trabalhar com você?
- Feche os olhos e imagine o 'lugar' como você gostaria que fosse uma geração mais tarde. Com que ele se parece? O que você vê e ouve? O que você está orgulhoso de ter conquistado?
- Enquanto estamos fazendo esse exercício, quais as imagens que ficaram do futuro do 'lugar'?

O resultado dessa fase é uma série de proposições provocativas que desafiam o 'status quo' e ampliam a noção do que é possível. Cada proposição descreve um futuro ideal como se já tivesse acontecendo. Assim, para fazer cada aspecto do futuro ideal parte da realidade, são desenhados e planejados os seus passos cuidadosamente.

3.^a - Criação conjunta: são formadas parcerias entre diferentes organizações e indivíduos interessados em levar os diferentes projetos à frente.

Os recursos necessários são:

⁵⁰ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- Pessoal: um facilitador é importante no início.
- Local: suficiente para acomodar os participantes.
- Orçamento: remuneração do facilitador.

4.4.21 Modelo de Sustentabilidade Local (Local Sustainability Model⁵¹)

É uma maneira de a comunidade avaliar sua situação atual e testar o efeito provável de projetos. Tem sido utilizado largamente nos processos de Agenda 21 no Reino Unido.

O Modelo de Sustentabilidade Local consiste numa matriz de 3 x 3, na qual a coluna representa os 3 componentes de sustentabilidade:

- o ambiente natural;
- a comunidade e sua cultura;
- a economia

As linhas representam os vários estágios desses componentes:

- forte: pouco afetado por elementos externos;
- estável: localmente bem resolvido, mas sujeito a choques externos;
- frágil: localmente sob risco e afetado por fatores externos.

O diagrama abaixo mostra a situação onde o ambiente e a comunidade são considerados frágeis, mas a economia, estável:

	Ambiente	Comunidade	Economia
Forte			
Estável			xxxxxxxxxxxxxxxx
Frágil	xxxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxxx	

A comunidade define:

1- Cada componente. Por exemplo:

	Ambiente	Comunidade	Economia
Qualidade	Água Ar Solo	Saúde Educação Criminalidade	Recursos Retenção de riqueza
Diversidade	Flora Fauna Habitantes	Cultura Facilidades Habilidades	Relação comercial Atividades Infra-estrutura

⁵¹ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- 2- Quais indicadores usar para medir cada elemento;
- 3- O que significa forte, estável e frágil para a comunidade.

As condições atuais dos lugares podem ser definidas, e os possíveis projetos avaliados por meio de seus efeitos no modelo. O método funciona melhor em grupos de, não mais que, 7 pessoas. Os participantes avaliam o possível desempenho de um projeto nas 3 colunas em termos de efeito na qualidade e na diversidade. Os efeitos são divididos naqueles que:

- a) causam um componente para melhorar ou deteriorar a situação corrente,
- b) criam pré-condições para mudar para outro estágio,
- c) eles próprios causam componentes para mudar para outro estágio.

Cada grupo assinala (a), (b) ou (c) para cada coluna, com sinal de + ou - para mostrar se está melhorando ou deteriorando. Em conjunto, as equipas discutem os resultados e acertam uma avaliação comum para a proposta. Essa abordagem quantitativa evita os erros de pontuação arbitrária e incentiva a discussão.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: um facilitador para o evento.
- Local: depende do número de participantes.
- Orçamento: remuneração do facilitador.

4.4.22 Espaço Aberto (Open Space⁵²)

É um método muito democrático que permite um número ilimitado de participantes para criar seu próprio programa de debates em torno de um tema central. É particularmente eficaz na geração de energia para participação, para aprendizagem e para compromisso com a ação.

Espaço Aberto é extremamente flexível e necessita de mínima organização. Ela pode servir para praticamente qualquer número de pessoas, e geralmente dura entre um e três dias.

Esse método funciona especialmente bem quando:

- há uma questão urgente que necessita de ação rápida;
- diversos grupos estão envolvidos;
- existem questões complexas e potencialmente incompatíveis.

O Espaço Aberto é inadequado quando:

⁵² NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

- a linha de ação foi já decidida;
- alguém quer controlar a reunião ou evento;
- há um acompanhamento inadequado após o evento.

Todo mundo começa em um círculo - 'a geometria fundamental da comunicação humana' - e é convidado a identificar as questões em que estão mais interessados e com as quais estão dispostos a assumir responsabilidades. Eles escrevem cada um dos seus temas sobre uma folha de papel e assinam seu nome. Dizer 'Meu problema é meu nome é', cada pessoa anuncia o tema sobre o qual deseja que convoque uma sessão/oficina e cola sua folha de papel na parede. Isso continua até que todos os temas (às vezes, mais de 150) tenham sido anunciados. Todos, então, se reúnem ao redor da parede, e se inscrevem para os tópicos que desejam discutir.

As sessões são iniciadas. Os resultados são registrados e, por vezes, alimentados em um computador. Existe uma plenária final, também em um círculo. Cada evento dura mais de um dia e todo o grupo se reúne no início e no final de cada dia, recriando um senso de comunidade e proporcionando um fórum de notícias e de informações. O relatório de todas as sessões estará disponível aos participantes no final do evento, ou pouco depois.

As ações acontecem por aqueles que realmente assumem a responsabilidade pelo tópico. Os grupos são formados naturalmente pelo interesse comum num tema e continuam a trabalhar juntos depois do evento.

Os princípios fundamentais do Espaço Aberto são:

- qualquer um que vier é a pessoa certa (a participação é voluntária);
- quando quer que inicie é o momento certo (não se preocupe com o tempo);
- quando acabar, acabou (se não há mais nada a dizer, acabou);
- tudo o que acontecer é o que poderia acontecer (deixe de lado suas expectativas);
- a lei de dois pés: se você está numa situação que não está aprendendo nem contribuindo, é sua responsabilidade ir em outro lugar.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: um facilitador experiente é suficiente, mesmo em eventos com centenas de participantes.
- Local: grande o suficiente para acolher todos em um círculo e pequenos espaços para discussão dos grupos
- Orçamento: remuneração do facilitador, papel, canetas, flipcharts.

4.4.23 Mapa Local (Parish Map⁵³)

Esse método encoraja as pessoas a se unirem para explorar e a expressar o que valorizam em seu lugar, e a tomar parte ativa na sua manutenção e desenvolvimento.

Os Mapas Locais com impacto social e ambiental mais profundo são os conduzidos pela própria população local. Muitos são conduzidos por mulheres, que descobrem todo tipo de habilidade e de coragem no processo. No entanto, muitos bons Mapas também têm sido gerados pela autoridade local ou por pessoas de fora da comunidade.

O ponto de partida é algo que tenha relação com o lugar e com a população local. Isso pode ser natureza, história, tradições, literatura, construções, lendas, fotografia, atividade comunitária, ou de confronto. A questão central é: o que você valoriza no seu lugar? Isso faz de cada pessoa um perito, uma vez que ninguém mais pode dizer-lhe o que é importante, senão a própria pessoa.

Tudo o que o Mapa Local precisa é de um grupo que tenha um objetivo. O grupo pode ter qualquer tamanho. Ele estabelece suas próprias regras e seu próprio ritmo. As pessoas podem participar para coletar informações e/ou elaborar o mapa.

Ambas atividades podem assumir muitas formas. O grupo é incentivado a aceitar as pessoas que queiram se envolver e a conquistar novas pessoas, por exemplo, fazendo um mapa num local público, ou estabelecendo uma reunião regular para que as pessoas possam ir. Os grupos são encorajados a serem abertos e acolhedores, mas não devem se preocupar se nem todos quiserem se envolver, especialmente de imediato. Algumas pessoas só ficarão interessadas quando o Mapa estiver concluído e disponibilizado.

O Mapa deve expressar aquilo que os elaboradores encontraram, e eles podem ser costurados, impressos, desenhados, pintados, filmados, escritos.

O Mapa Local pode resultar em um aumento do nível de conscientização da comunidade. Essa pode ser a inspiração para muitas iniciativas novas, por isso possui muitas semelhanças com o Biomapas Comunitários (item **4.4.11**).

Os recursos necessários são:

- Pessoal: não há necessidade de facilitadores, mas podem ser solicitados técnicos ou especialistas para compartilhar habilidades em técnicas de pintura, coreografia. Também podem ser solicitados planejadores, mas os mapas devem ser elaborados pela comunidade.
- Local: há necessidade de um local para os encontros e outro para exposições permanentes.
- Orçamento: material necessário à confecção dos mapas.

⁵³ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

4.4.24 Avaliação Participativa (Participatory Appraisal⁵⁴)

É um conjunto de métodos que incentivam o aprendizado e a interação. Muitos dos métodos são visuais.

A Avaliação Participativa que cria um ciclo de coleta de dados, de reflexão e de aprendizagem e, então, de proposta de ação. Idealmente, cada grupo de participantes move-se através das várias etapas, primeiramente a olhar para as suas percepções da situação atual e, em seguida, a identificar barreiras ou lacunas e a propor soluções. Normalmente, as sessões são realizadas em grupos, nos quais as pessoas escolhem participar e decidem seu próprio nível de participação.

A Avaliação Participativa é muito flexível. Pode ser utilizada tanto em pequenos grupos ou comunidades inteiras. Ela pode ser aplicada onde as pessoas se encontram: em suas casas, nos bares, nas lojas ou em qualquer outro local. Ela não depende de pessoas que vêm juntas para as reuniões.

Os métodos utilizados são altamente visuais, o que significa que:

- superam os problemas de alfabetização;
- proporcionam um foco para uma discussão ao mesmo tempo em que um assunto é discutido;
- podem simplificar questões complexas;
- podem ser modificados e ampliados;
- estimulam a memória do povo.

Aqui estão alguns dos métodos:

1. Tempestade de Idéias (Brainstorms): as pessoas são convidadas a escrever algo que elas associam com o 'tema'.
- 2- Diagramas: os participantes são convidados a tirar uma foto sobre o 'tema', o que demonstrará diferentes percepções e interpretações.
3. Diagrama causa-efeito: relaciona as causas e os efeitos do 'tema'.
4. Ranking: prioriza as sugestões em termos de impacto e de facilidade de execução.
5. Cronograma: sua elaboração se dá a fim de identificar os principais acontecimentos que ocorrerão e poderão ser vistos por pessoas de idades diferentes.
6. Mapeamento da comunidade: etiquetas de diferentes cores são usadas para marcar: 'gosta'; 'desagrada', e as alterações propostas.

⁵⁴ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

7. Diagrama de Venn⁵⁵(Jogo das Bolas) usado para identificar as percepções das principais instituições que trabalham com o 'tema'.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: facilitadores experientes em Avaliação Participativa. Eles podem ser externos ou membros da comunidade local.
- Local: espaço adequado ao número de participantes.
- Orçamento: remuneração do facilitador.

4.4.25 Planejamento Estratégico Participativo (Participatory Strategic Planning⁵⁶)

É uma técnica que permite um grupo chegar a uma visão compartilhada de seu futuro desejado, e criar um plano de ação detalhado.

O Planejamento Estratégico Participativo foi desenvolvido pelo Cultural Affairs (ICA) de Manchester - Reino Unido, conhecido como Technology of Participation (ToP). O processo envolve tipicamente de 15 a 50 pessoas, os quais devem pretender implementar o plano resultante.

O processo padrão do Planejamento Estratégico Participativo dura quatro sessões de meio dia. Cada sessão utiliza um processo de oficina básica, que implica em:

- tempestade de idéias ('brainstorming'): para gerar idéias.
- organizar as idéias para gerar as novas.
- atribuição de nomes para discernir o consenso do grupo.

Cada oficina envolve uma combinação de trabalhos individuais, em pequenos grupos e com todo o grupo em conjunto. As quatro sessões são:

1.^a - Visão prática: é o que o grupo gostaria de ver no lugar entre 3 a 5 anos. Essa oficina é, muitas vezes, precedida por um exercício de visualização.

2.^a - Contradições subjacentes: são os obstáculos ou os problemas que impedem a realização da visão. Que questões devem ser tratadas para a visão se concretizar?

⁵⁵ Diagrama de Venn: o grupo representa cada instituição por uma bola recortada em cartolina. O grau de importância é representado pelo tamanho da bola, ou seja, quanto maior a bola maior a sua importância, e vice-versa. Feito isso, é desenhado um círculo maior, o círculo da comunidade, que representa o grupo participante. Ao redor ou dentro desse círculo são colocadas as 'bolas' representando as entidades. A posição relativa das bolas-entidades e distância delas com relação ao círculo da comunidade irá representar a atuação dessas entidades, ou seja, quanto mais perto do centro da 'bola da comunidade' as entidades aparecerem, maior é a sua atuação naquele local, e vice-versa. A representação gráfica por si só não é o objetivo dessa técnica. O que se procura é estimular a discussão sobre cada entidade citada, de forma a compreender melhor o seu inter-relacionamento, suas formas de atuação, seus pontos fortes e fracos, e os interesses que estão em jogo no seu trabalho (GEILFUS, 1997).

⁵⁶ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

3.^a - Direções estratégicas: as orientações estratégicas são os novos cursos de ação que o grupo deve lidar para mover as barreiras e realizar a sua visão.

4.^a - Plano de implementação: o plano de execução é um conjunto de ações concretas que dará início à viagem do grupo a partir de 'onde é' e para 'onde ele quer ser'. É uma indicação clara do que está para ser feito, como, quando e por quem.

Os participantes começam a pensar em ações específicas que podem fazer e a comprometer-se a tomá-las. Primeiramente, o grupo relaciona as principais realizações para os primeiros doze meses. Esses são específicos, mensuráveis, realistas e limitados no tempo. Em seguida, os participantes trabalham na criação das equipes, na atribuição das tarefas, na criação de calendários e na designação das lideranças e das responsabilidades. O resultado é um plano de ação de 90 dias, que começa na 'manhã de segunda-feira'.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: o papel do facilitador é fundamental. O ideal é que trabalhem aos pares para equipes maiores e eventos mais complexos.
- Local: deve acomodar confortavelmente os participantes de tal forma que eles possam ver e ouvir uns aos outros e ao facilitador claramente, com boa iluminação e acústica. Também há necessidade de uma grande área de parede para exposição das idéias escritas.
- Orçamento: remuneração dos facilitadores.

4.4.26 Teatro Participativo (Participatory Theatre⁵⁷)

Usa movimentos físicos e criatividade para explorar a experiência pessoal dos participantes. Isso ajuda a liberar os bloqueios que nos frustram e nos levam a uma visão comum. O Teatro Participativo tem funcionado melhor do que os métodos de comunicação verbal com as pessoas que não tem educação formal. Os projetos começam, muitas vezes, com oficinas para um grupo específico de pessoas, e podem envolver o público com eventos de diversas configurações.

Em uma das propostas de Teatro Participativo os participantes primeiro executam uma apresentação de 10 a 15 minutos, mostrando um protagonista a tentar alcançar um objetivo, e falhando. A peça é então repetida. Os membros da platéia são convidados a avaliar se o protagonista poderia, em algum momento, ter se comportado de maneira diferente, com um melhor resultado. Elas são, ainda, convidadas a entrar no cenário, substituindo o ator, e a experimentar a sua idéia. Normalmente, torna-se evidente, muito rapidamente, se a nova estratégia funciona ou não. O objetivo é o de estimular o maior

⁵⁷ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

número de pessoas possível a testar suas idéias. O diretor teatral brasileiro, Augusto Boal, que desenvolveu essas formas de "teatro do oprimido", chama os espectadores a refletir o fato e não apenas a sentar e a assistir.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: alguém com conhecimento na técnica de teatro escolhida para trabalhar com grupos de pessoas locais e desenvolver o evento.
- Local: espaço de ensaio. O evento poderá ser realizado posteriormente na rua ou em um parque público.
- Orçamento: remuneração dos técnicos e material para realização do evento.

4.4.27 Planejamento para a Realidade (Planning for Real⁵⁸)

Usando o processo 'Planejamento para a Realidade', um grande modelo 3D do bairro (maquete) é feito e utilizado por pessoas que lá vivem, para mostrar as suas necessidades de uma maneira não conflituosa.

As escolas e os grupos locais ajudam a elaborar a maquete que circula por diferentes locais para obter consenso. Também podem ser feitas pesquisas juntamente aos residentes para identificar os recursos locais, as competências e as experiências.

O modelo é utilizado em reuniões abertas, que são realizadas em locais e em horários adequados à comunidade.

No exercício 'Planejamento para a Realidade', muitos cartões ilustrados com sugestões estão disponíveis, abrangendo instalações da comunidade, da criminalidade e da segurança, do ambiente local, da saúde, da habitação, do lazer, do tráfego e do transporte, do trabalho, da formação e da economia local. Alguns cartões em branco também estão disponíveis para as pessoas fazerem as suas próprias sugestões.

A utilização de uma maquete, na qual os participantes inserem seus cartões de sugestão, propicia que a plena participação possa ser alcançada. Uma maquete é de mais fácil compreensão do que um mapa. O uso de cartões de idéias, ilustrados com fotos, também facilita a participação de todas as idades e classes sociais.

Em seguida, uma reunião da comunidade é organizada para definir as prioridades e as sugestões, de tal forma que um perfil das necessidades da comunidade possa ser elaborado. Quando utilizado integralmente, 'Planejamento para a Realidade' é um processo completo de envolvimento da comunidade com muitos dos elementos necessários para

⁵⁸ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

facilitar a capacitação da comunidade local. Ele pode ser aplicado em qualquer questão de interesse da comunidade.

Os recursos necessários são:

- **Pessoal:** é importante um facilitador com experiência em Planejamento para a Realidade. Podem ser convidados especialistas, autoridades locais, polícia, porém devem aconselhar somente quando requisitados.
- **Local:** Grande o suficiente para abrigar a maquete e permitir que as pessoas circulem em volta. O tamanho da maquete varia dependendo do tamanho da área que está sendo mostrada e da escala utilizada.
- **Orçamento:** custos da maquete, local do evento, remuneração do facilitador.

4.4.28 Mesa Redonda (Round Table Workshop⁵⁹)

O método da Mesa Redonda aproxima as pessoas para discutir questões de preocupação comum e de trocas de idéias para a ação, de uma forma que permita maior participação. A oficina pode ser tão curta quanto metade de um dia, mas, idealmente, faz parte de uma série espalhada ao longo de um mês, aproximadamente, com os resultados de cada uma alimentando a seguinte.

O objetivo da oficina é construir relações entre os diferentes grupos e setores. Os participantes são escolhidos entre as autoridades locais, empresários e comunidade. Os convites são encaminhados para garantir a participação das principais figuras, de modo que as conclusões tenham autoridade para estabelecer prioridades.

Os participantes, que foram convidados com antecedência, sentam-se em grupos de 7 a 10 pessoas, em círculo, para evitar a hierarquia, e devem ser provenientes dos diversos setores, garantindo representatividade da comunidade. Isso garante que conheçam novas pessoas e novas idéias. Cada mesa tem um tema ou um assunto de interesse dos participantes.

O evento começa com uma breve introdução e definição dos objetivos do evento, que se divide em três etapas principais:

1. **Apresentação dos Especialistas (máximo de uma hora):** eles fornecem informações técnicas, assim como estudos de caso e exemplos de outros lugares, para ajudar a gerar novas idéias e abordagens.

⁵⁹ NEW ECONOMICS FOUNDATION, 1998.

2. Mesas redondas (uma hora e meia): troca de idéias entre os participantes sobre o tema ou assunto tratado. Os participantes anotam suas idéias em papel que são afixados em quadro, garantindo que cada comentário seja registrado com as próprias palavras do participante.

3. Retorno dos resultados (uma hora): debate e perguntas podem acontecer antes da sessão de conclusão. Os resultados são geralmente apresentados em esboço para serem avaliados pelos participantes.

Os recursos necessários são:

- Pessoal: são utilizados consultores para a organização e para a primeira etapa dos trabalhos. Os eventos devem ser presididos por alguém que tenha o respeito geral. Cada mesa deve ter um coordenador (que faz parte do grupo organizador) e um relator (que pode ser uma pessoa da comunidade). Especialistas também podem ser chamados para trazer experiências de outros lugares.
- Local: espaço suficiente para abrigar vários grupos acomodados em mesas redondas e quadros para exposição.
- Orçamento: remuneração dos consultores e especialistas.

4.4.29 Cenários

Segundo Elrich (s.d.), as técnicas de construção de Cenários para a prospecção do futuro são antigas e passaram a ser formalizadas, do modo em que as praticamos atualmente, no início dos anos 50. Porém, a partir de 1967, com a publicação de um estudo de grande impacto de Khan e Wiener prospectando cenários para o ano 2000, intitulado 'The Year 2000: A Framework for Speculation on the next Thrity-Three Years', uso da técnica tornou-se mais freqüente.

A elaboração de Cenários é um procedimento de aprendizado sobre o futuro. Cenários são narrativas possíveis sobre o futuro, consistentes e cuidadosamente estruturadas em torno de idéias, com propósitos de sua comunicação e de sua utilidade. A elaboração de cenários obteve grande sucesso no campo do planejamento estratégico.

Cenários e estratégias constroem um intervalo no qual são colocados o projeto da cidade, o plano e as políticas urbanas. Por isso, a construção de cenários e de mapas estratégicos tornou-se parte fundamental em suas construções. Um cenário não é uma previsão: se estivéssemos em condições de prever, muitos dos nossos problemas estariam resolvidos; nem é a representação de desejos: se tivéssemos condições de realizar os desejos, não teríamos nenhum problema. construir cenários quer dizer aceitar a ignorância e construir uma ou mais ordens hipotéticas entre os diversos fenômenos que investem a cidade, a economia e a sociedade, para esclarecer suas conseqüências (SECCHI, 2006, p.177).

Segundo Souza (2004, p.19),

a construção de cenários não é uma tentativa de se prever o futuro com exatidão, mas sim um exercício de simulação no qual são imaginados desdobramentos possíveis (cenários futuros), sem a preocupação de quantificar probabilidade e sem pretender esgotar o leque de possíveis trajetórias e cursos de ação alternativos (afinal, não podemos esquecer da imprevisibilidade e do acaso, além das nossas limitações em matéria de dados, informações e capacidade analítica).

Não se pode associar cenários a previsões ou a probabilidades de ocorrências; eles são simplesmente plausíveis. A identificação dos Fatores Condutores⁶⁰ e o monitoramento das suas evoluções ao longo do tempo nos permitem 'estar de prontidão' para os possíveis cenários do futuro. Precisão não é uma medida para avaliar um bom cenário; o que se deseja é:

- que seja plausível (conexões racionais nos espaços de tempo);
- que tenha consistência interna;
- que descreva um processo causal;
- que os cenários distintos representem diferentes 'estruturas';
- que seja útil para a tomada de decisões;
- que, apesar do termo cenário conotar a descrição de um retrato estático, que um bom cenário enfatize os processos dinâmicos.

Cenários podem ser desenvolvidos de traz para diante ou do presente para o futuro. Trabalhar de traz para diante consiste na elaboração de um cenário para o futuro, plausível e consistente; procura-se então entender o caminho para atingir este futuro - seria o modo clássico de abordar problemas em programação Dinâmica. Do presente para o futuro consiste em analisar os Fatores Condutores e suas possíveis evoluções; segundo estas evoluções, partindo do presente alcançaremos um cenário futuro. O primeiro procedimento é conduzido pela pergunta 'Como chegar?' enquanto o segundo é conduzido por 'Para onde estamos indo?' (EHRlich, s.d.)

Ehrlich (s.d.) apresenta um roteiro típico para construção de cenários:

- 1 - Identificação de pessoas participantes com grande envolvimento e comprometimento com o estudo. A inclusão de pessoas externas, que possam trazer novas visões e enriquecer o processo é aconselhada.
- 2 - Entrevistas e reuniões de modo a identificar como os participantes percebem as 'grandes mudanças' que afetarão a sociedade, a economia, a política, a tecnologia, etc. no futuro. Essas 'grandes mudanças' chamamos de Fatores Condutores (FC). A utilização de perguntas que

⁶⁰ São Fatores Condutores: o envelhecimento da população; a globalização; a importância da qualidade de vida; o esgotamento dos recursos naturais e outros, conforme a problemática estudada.

servam de fio condutor, do tipo 'Quais os pontos mais relevantes para recursos humanos dedicados a serviços de saúde na próxima década?', ou então 'Que evoluções mais afetarão no futuro o tema em estudo?' é recomendada por muitos consultores.

3 - Costumam ser identificados cerca de 6 a 30 FC. Agregue esses FC de modo a reduzir redundâncias. Procure classificá-los em PASTE⁶¹: Políticos, Ambientais, Sociais, Tecnológicos e Econômicos. Identifique quais são os inevitáveis e quais são os incertos. Retenha apenas os mais relevantes.

4 - Analisar os Fatores Condutores que moldaram o presente, a partir do passado. Contrastar as diferentes visões que, no passado tínhamos do futuro (ou seja, atualmente o presente). Esboçar Diagramas Causais para ilustrar o impacto e as relações entre os Fatores Condutores. Alguns autores recomendam traçar a evolução do passado para o presente num horizonte que seja o dobro daquele que desejamos projetar no futuro.

5 - Estabeleça uma lista de prioridades para as idéias consideradas as melhores.

6 - Procure organizar um ou mais planos com eixos mais diferenciadores de modo a poder posicionar os cenários a serem desenvolvidos num ou dois planos. Os eixos serão os FC mais relevantes ou uma combinação deles. Por exemplo, dois eixos definem quatro quadrantes nos quais se posicionarão os cenários:

- (A) e (B)
- (A) e (não B)
- (não A) e (B)
- (não A) e (não B)

7 - Esboce imagens aproximadas para futuros baseados nessas prioridades (histórias, esboços de cenários). Retenha apenas alguns cenários a serem desenvolvidos (geralmente de 2 a 5).

8 - Cenários distintos devem corresponder a diferentes estruturas.

9 - Atribua nomes sugestivos para cada um dos cenários a ser desenvolvido e designe subgrupos de trabalho para 'apadrinharem' cada um dos cenários. Posicione-os nos planos definidos em (5).

10 - Cada subgrupo detalha seu cenário, analisando sua plausibilidade, sua consistência interna e suas implicações do ponto de vista de impacto. É muito importante a identificação dos Fatores Condutores e das suas evoluções para a concretização do cenário em estudo. Identifique os procedimentos de monitoramento dessas evoluções (sinais antecipatórios) e sugira pontos críticos para inflexões nessas evoluções.

⁶¹ Em inglês STEEP: Social, Technological, Economic, Environmental, Political

11 - Compare os cenários desenvolvidos enfatizando os contrastes, as implicações e sugerindo decisões.

Ringland (1998) apud Muniz et al (s.d.), aponta diversos aspectos que devem ser considerados no processo de desenvolvimento de cenários, com o objetivo de melhorar sua eficiência, ou seja, deve-se dedicar o tempo suficiente na elaboração das corretas questões orientadoras dos cenários; o grupo precisa desenvolver um trabalho disciplinado, porém, sem impedir que todos exponham seus pontos de vista; o grupo precisa ser heterogêneo, com interesses e conhecimentos distintos, para que a troca de conhecimento seja inovadora; deve-se buscar uma linguagem comum; os cenários precisam ser relevantes para convencer eventuais participantes mais céticos do quanto eles podem ajudar no processo de tomada de decisão; os nomes usados para especificarem os diversos cenários devem ter relação com o tipo de cenário apresentado, de modo a facilitar o seu entendimento; e o desenvolvimento de um roteiro que explique o que é cenário para que não seja confundido com as previsões.

Ehrlich (s.d.) relaciona algumas armadilhas que devem ser evitadas no desenvolvimentos dos trabalhos:

- Tratar cenários como se fossem previsões.
- Diferenciar os Cenários de modo excessivamente simplista, do tipo: otimista e pessimista.
- Restringir a abrangência do trabalho e ater-se ao 'Cenário Oficial'.
- Perda de objetividade e falta de focalização na utilidade do trabalho sendo desenvolvido. A armadilha é restringir-se a meras especulações. Desejamos identificar pontos de decisão.
- Leviandade ao tratar o processo como um mero exercício e não atribuir-lhe a importância do aprendizado e da preparação para o futuro.
- Falta de comprometimento dos participantes.
- Falta de criatividade e de imaginação para a criação de cenários.
- Furtar-se a quantificações, apesar da natureza essencialmente qualitativa da metodologia de cenários.
- Mal uso da equipe de facilitadores do processo que devem evitar de condicionar as percepções dos participantes.

4.4.30 Charrette

Segundo Carson e Gelber (2001), Charrette⁶² é um processo intensivo de consulta, baseado no método utilizado na Ecole de Beaux-arts de Paris durante o período de 1850 até 1930, em que os alunos tinham que, semanalmente, fazer trabalhos que eram

⁶² Charrette é um termo derivado do francês que significa 'pequeno carro'.

recolhidos num carrinho que atravessava os estúdios. Foi adaptado pela firma US Arquitetura e Planejamneto, de Duany e Plater-Zyberg, para produzir projetos urbanos de alta qualidade num curto espaço de tempo.

A Charrette envolve um intercâmbio rápido e dinâmico de idéias entre técnicos de planejamento, grupos de interesse (empresários, investidores) e comunidade em geral. Para preparar uma Charrette, o grupo de planejadores responsáveis divulga as questões a serem discutidas antes da 1ª reunião.

No 1.º dia, a coordenação elabora algumas questões preliminares para discussão. Nessa mesma tarde, é realizado um encontro público, com o objetivo de ouvir a comunidade sobre suas opções e desejos de resultados do processo de planejamento, tanto em discussões coletivas como em pequenos grupos.

No 2.º dia, os planejadores encontram-se com os grupos de interesse (proprietários, empresários, investidores, incorporadores e outros com interesse na área em questão) para conhecer suas idéias.

No 3.º dia, os planejadores elaboram uma lista de opções combinando os conceitos da comunidade com os resultados preferidos pelos grupos de interesse. Essas opções são produzidas de forma aberta para inspeção pública pela comunidade e por grupos de interesse. Se alguma opção for conflitante com os interesses da comunidade ou inviável, isso deverá ser esclarecido. Poderá ser realizado o Encontro Focal com planejadores, com grupos de interesse e com a comunidade para definir as prioridades.

No 4.º dia, os planejadores realizam uma oficina detalhada e intensiva para elaborar os resultados preferidos do dia anterior em propostas concretas.

No 5.º dia, o processo é completado incluindo, se aplicável, um esboço do projeto e do material para apresentação. Nessa mesma tarde, um outro encontro público é realizado para apresentar as propostas para a comunidade. Se isso gerar resistência ou oposição, um dia extra é necessário para responder às críticas ou rever as propostas.

A Charrette pode ser realizada em dias consecutivos ou alternados, podendo, também variar o número de dias, conforme a necessidade.

As principais características da Charrette são:

- a convocação por um grupo de planejadores que trabalham intensivamente com as opções colocadas por outro grupo de participantes, que sugerem propostas possíveis e facilitam o encontro;
- consulta à comunidade em geral, por meio de reuniões amplamente divulgadas;
- consulta a empresários e grupos de interesse;

- participação da comunidade nas opções iniciais, tendo oportunidade de avaliar os resultados;
- realização num curto período de tempo;
- é necessária prévia concordância dos participantes com o processo.

Trata-se de um procedimento rápido que produz resultados concretos em poucos dias. A comunidade é envolvida vislumbrando resultados na fase inicial e avaliando os resultados na fase final.

No entanto, por ocorrer num curto espaço de tempo, existe a possibilidade de algum participante achar que teve pouco tempo para entender suficientemente o processo ou a questão. Outro aspecto é que a Charrette não implica em seleção aleatória com representatividade da comunidade. As reuniões públicas são abertas aos interessados ou fortemente atingidos pela questão em discussão, o que dificilmente envolve os grupos usualmente marginalizados dos processos de consulta.

Sua aplicação é recomendada quando o plano de uma área envolve necessidades particulares, que necessitam ser resolvidas num curto espaço de tempo, e a consulta é muito desejada.

4.4.31 Conferência de Consenso

A Conferência de Consenso tem sido muito utilizada no mundo como um método consultivo, inclusive no Brasil, com a instituição das conferências de políticas públicas iniciadas pelo setor de saúde e de assistência social, no início dos anos 90, e, a partir de 2003, para discussão das políticas de habitação, de mobilidade e de saneamento nas Conferências das Cidades, já mencionadas no item **4.3.3.c**, com regras determinadas pelo Ministério das Cidades.

Para a realização da Conferência, um grupo de coordenação fica encarregado da organização, da mobilização e da divulgação, que envolve semanas de preparação.

Quando a Conferência acontece, os participantes desenvolvem seus próprios critérios de como as decisões serão tomadas, elaborando um regimento aprovado em plenária. As deliberações são tomadas em grupos e/ou plenárias, e um relatório final é entregue à autoridade com as recomendações.

4.4.32 Células de Planejamento

As Células de Planejamento, apesar de tratar-se de uma técnica participativa para se lidar com pequenos grupos, segundo Souza (2006, p. 200), "tem um potencial multiplicador particularmente importante", por isso está sendo relacionada na seqüência de

métodos que têm a proposta de envolver comunidades maiores, como a população de um bairro ou mesmo de uma cidade.

Elas foram idealizadas nos anos 70 pelo sociólogo alemão Peter Dienel (o mesmo do Método das Três Etapas, descrito no item **4.3.8**) e se difundiram, nas décadas seguintes, na Alemanha e em outros países da Europa.

Uma Célula de Planejamento consta de um grupo de pessoas (normalmente, vinte e cinco), escolhidas aleatoriamente, que se reúnem durante vários dias para, sob supervisão de mediadores, discutirem problemas e elaborarem e proporem soluções" (SOUZA, 2006, p. 203).

Com relação à seleção dos participantes, Souza (2006, p. 204) faz um alerta quanto ao princípio da aleatoriedade, justificando que na Alemanha, onde o método foi desenvolvido, a sociedade é pouco desigual, enquanto que no Brasil, há que se considerar as desigualdades sociais. Nesse sentido, um cuidado especial deve ser tomado na seleção dos participantes para que haja uma representação equilibrada dos vários segmentos sociais. Outro problema a ser resolvido refere-se à comunicação no interior da célula, para que os participantes mais pobres não se sintam intimidados a participar.

Algumas condições devem ser atendidas para o bom funcionamento de uma Célula de Planejamento, tais como:

- os cidadãos precisam ser dispensados de suas atividades normais de trabalho, o que pressupõe a dispensa do empregador ou compensação (por parte da Prefeitura, no caso) dos dias que estes não trabalharem;
- os cidadãos devem ser corretamente e suficientemente informados;
- os mediadores e os técnicos devem se abster de induzir os participantes, restringindo-se, ao máximo, ao papel de facilitadores e de fornecedores de dados e de informações;

As Células de Planejamento são essencialmente consultivas e servem como balizamento para a tomada de decisão pelos planejadores. Não devem ser encaradas como um substituto de baixo custo para um processo participativo abrangente, mas servem como amostra em relação a um universo muito maior, como um processo preparatório, além de terem um papel político-pedagógico, de formação política.

Essa técnica pode ser disseminada nos vários setores de planejamento (conforme a setorização definida no território que está sendo trabalhado), abrangendo assim, toda a comunidade.

4.4.33 Modelo Colaborativo

O Modelo Colaborativo é um método de trabalho comunitário desenvolvido em Curitiba, na Regional Cajuru, a partir de 1999 - resultado de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) e a United Way of Canadá - Centraide Canadá (UWC-CC), com o apoio da CIDA (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional).

Essa experiência tem os fundamentos baseados no trabalho de John Kretzmann e John McKnight, adaptados para a realidade do local de intervenção.

Curitiba (2003) relaciona os princípios e os valores do Modelo Colaborativo:

- a comunidade somos todos nós: governo, iniciativa privada e sociedade civil, organizada ou não;
- a comunidade possui valores individuais e coletivos, base do processo de colaboração;
- a colaboração acontece entre as diferentes pessoas a partir de uma rede de relações, que busca valorizar toda forma de contribuição, por meio de habilidade e de experiências pessoais, dos recursos e das potencialidades existentes na comunidade;
- esse trabalho tem como foco a pessoa, portanto, todo esforço deve se reportar a essa premissa e nunca supervalorizar outros aspectos que não sejam o ser humano;
- toda pessoa é portadora de conhecimentos que advém da experiência de vida;
- o processo colaborativo é uma metodologia eficaz na solução de problemas, porque mobiliza lideranças comunitárias, recursos dispersos em várias organizações e, ainda, cria sinergia no planejamento e na execução das ações;
- o trabalho do Modelo Colaborativo é um processo, e não um projeto;
- a colaboração se desenvolve melhor no âmbito de uma organização que tenha a intenção de fazê-la, ou seja

a proposta do Modelo colaborativo pode ser resumida numa mudança de olhar. Em vez de ver a comunidade apenas como portadora de problemas, essa maneira de trabalhar sugere olhar para a comunidade como um lugar onde existem também muitas potencialidades, recursos e talentos (CURITIBA, 2003, p. 21)

Assim, a proposta é que se faça um exercício na forma apresentada no Quadro 7, a seguir:

QUADRO 7: Mudança de Olhar-Modelo Colaborativo.

MUDANÇA DE OLHAR	
DE	PARA
Deficiências foco sobre problemas e dificuldades	Capacidades foco sobre habilidades e potencialidades
Peritos prevalece a opinião técnica	Comunidade prevalece o saber da comunidade
Poder sobre a comunidade	Poder compartilhado com a comunidade
Processo decisório centralizado	Processo decisório compartilhado
Recursos ofertados vêm de fora	Recursos estão na comunidade
Dependência e clientelismo	Co-responsabilidade e cidadania

Mudando a forma de olhar a comunidade, é possível realizar os seguintes itens:

- Mapeamento de Potencialidades e recursos da comunidade:
 - talentos individuais;
 - associação dos cidadãos;
 - instituições locais.
- Mapeamento de necessidades e deficiências da comunidade:
 - problemas pessoais;
 - problemas sociais;
 - problemas estruturais.

Antes de deflagrar o processo, recomenda-se definir claramente duas funções:

- Articuladores: são aqueles que decidem, em conjunto, mobilizar a comunidade (entidades e pessoas) para se envolver no processo;
- Facilitadores: são aqueles que coordenam as reuniões, que sabem como dinamizar o grupo e valorizar e envolver as pessoas numa discussão que vise o trabalho conjunto.

Os Passos para a construção do Modelo Colaborativo são descritos a seguir, sendo que as dinâmicas específicas sugeridas constam de Curitiba (2003):

1.º Passo - Reunir as pessoas

- além do público-alvo (comunidade atingida), identificar as pessoas-chave, que têm representatividade e acesso aos recursos e às lideranças;

- fazer contatos deixando claros os objetivos do trabalho;
- elaborar convite contendo o local, o dia, o horário, a duração e a pauta da reunião;
- cuidar da infra-estrutura (local, alimentação, transporte, atendimento às crianças) e preparar os equipamentos e os materiais com antecedência;
- realizar reunião, preferencialmente, em local na própria comunidade;
- preparar uma recepção acolhedora, com dinâmicas que propiciem a integração dos participantes (sugere-se: 'A tempestade' e 'Agarre o par') ;
- realizar reunião dinâmica, na qual as pessoas se sintam a vontade;
- estabelecer um grupo de coordenação que auxilie os trabalhos, identificar pontos falhos e envolver as pessoas;
- escolher um facilitador para coordenar o grupo - alguém com capacidade de valorizar as pessoas e as instituições envolvidas;
- usar ferramentas adequadas a cada tipo de reunião;
- antes de encerrar a reunião, devem ser revistas as decisões, definidas as tarefas e marcada a próxima reunião;
- um relator deve fazer o relatório da reunião anotando as decisões, os responsáveis e os prazos.

2.º Passo - Confirmar a visão: essa etapa é de compartilhamento dos sonhos, ou seja, das visões que cada um tem para melhorar a comunidade, definindo-se, assim, um sono comum. Pode ser utilizada a dinâmica 'Sonho', descrita a seguir:

- criando um clima propício ao relaxamento, o facilitador convida a todos para uma breve reflexão sobre o sonho e as aspirações que têm para o futuro. Fala da idealização da comunidade, incluindo o que as pessoas querem para si e para todos, projetando sua concretização para um determinado tempo;
- os participantes são divididos em grupos e convidados a construir maquetes, desenhos e colagens representando o sonho do grupo;
- em conjunto, são convidados a identificar pontos comuns em suas idealizações e visão de futuro;
- na seqüência, são convidados a construir indicadores de sucesso que nortearão as ações para os resultados desejados.

3.º Passo - Conquistar a confiança: ao longo do trabalho, as pessoas se reunirão para discutir e planejar ações. Mas, durante todo o tempo, devem ser pensadas ações específicas para unir o grupo num ambiente de confiança, tais como reuniões sociais, celebrações e dinâmicas de grupo (sugere-se a dinâmica denominada 'Pêndulo').

4.º Passo - Apoiar os integrantes: apoio não é uma atitude individual e momentânea. Para isso, deve traduzir-se num comportamento do grupo e ser assumido como princípio norteador. Muitas vezes, o desânimo e o estresse não vêm do trabalho árduo, mas da falta de reconhecimento e de motivação. É importante, durante o processo:

- realizar trabalhos em grupo, respeitando o potencial de cada um;
- celebrar sucessos, comemorar conquistas;
- realizar dinâmicas (sugere-se a dinâmica denominada 'Jornada às cegas');
- cuidar da infra-estrutura, como transporte (recursos para os que necessitam), tempo (reuniões em horários adequados) e alimentação (um lanche promove a confraternização).

5.º Passo - Solucionar conflitos: quando o conflito se instala é importante percebê-lo de imediato e solucioná-lo. Sugere-se a dinâmica 'Lista de Valores'.

6.º Passo - Organizar a colaboração: identificar os colaboradores, seus papéis e recursos disponíveis, por meio das seguintes perguntas:

- qual o papel de cada um no grupo?
- que estrutura o grupo vai adotar?
- quais recursos temos para executar o trabalho?
- qual estilo de tomada de decisão será usado nas diversas situações?
 - por consenso
 - por votação (democrático)
 - por consulta
 - por delegação

Nesse caso, sugere-se a dinâmica 'Montar um quebra-cabeça'.

7.º Passo - Criar um Plano de Ação: o Plano de Ação é a missão, é o que precisa ser feito para o sonho comum se realizar. Nele devem estar claros os resultados que se deseja alcançar em cada etapa:

- definir prioridades: mapear potencialidades, recursos e habilidade, possibilitando priorizar as ações e os projetos a serem desenvolvidos;
- dividir responsabilidades: com mais pessoas se envolvendo, os trabalhos são agilizados e as lideranças não ficam sobrecarregadas;
- prazo para cada ação: definição de prazo evita que o processo se torne algo interminável;
- flexibilidade: é necessário que o plano permita mudanças sem que se perca o foco da visão definida pela comunidade;
- resultados esperados: a definição de indicadores que permitam mensurar os resultados alcançados é importante para a avaliação do processo e fundamental para a motivação dos participantes.

Nesse passo, sugere-se a dinâmica 'Construção do Relógio'.

8.º Passo - Avaliação Participativa: para uma boa avaliação é importante:

- definir o trabalho a ser realizado, com objetivos claros e mensuráveis;
- construir indicadores quantitativos (medidas de quantidades) e qualitativos (julgamento e percepção das pessoas);
- coletar informações por meio de questionários, de entrevistas, de telefone;
- analisar e interpretar as informações recebidas, procurando identificar o que foi aprendido e o que precisa ser corrigido;
- compartilhar os resultados.

Pode-se refletir sobre as seguintes questões:

- nós fizemos o que iríamos fazer?
- o que nós aprendemos com os acertos e os erros?
- que diferença fez esse trabalho?
- o que poderíamos ter feito de maneira diferente?
- como podemos utilizar o que descobrimos por meio da avaliação?

Para esse último passo, sugere-se as dinâmicas 'Ponto de vista' e 'Elegendo indicadores'.

4.5 Critérios para avaliação dos métodos de consulta

Atualmente existe uma exigência crescente de maior envolvimento da sociedade civil na definição das políticas públicas, em consonância com os ideais democráticos e uma farta literatura, divulgando uma profusão de técnicas de mediação ou de

obtenção de consenso para pequenos grupos, assim como estratégias mais elaboradas para trabalho com grupos variados.

No entanto, segundo Rowe e Frewer (2000), há pouca reflexão sistemática sobre essas questões na literatura acadêmica e, por conseguinte, quando existe questionamento se um método específico pode ser considerado bem sucedido, geralmente não é possível determiná-lo.

"O principal problema na avaliação dos métodos de participação é a ausência de qualquer referência mais favorável contra a qual eles possam ser comparados e avaliados, o que resulta em parte devido à confusão quanto ao que se entende por eficácia" (ROWE; FREWER, 2000, p. 24).

Dado que a qualidade da produção de qualquer exercício de participação é difícil de determinar, Rowe e Frewer (2000) sugerem a necessidade de se considerar quais os aspectos do processo são desejáveis e, em seguida, medir a presença e a qualidade desses aspectos. Para esse fim, especificam-se vários critérios de avaliação teórica que são essenciais para a eficácia da participação pública, divididos, assim, em dois tipos: critérios de aceitação - que dizem respeito às características de um método que o torna aceitável para o público em geral -, e critérios do processo - que dizem respeito às características do processo que são capazes de garantir que ele ocorra de maneira eficaz.

Os critérios de 'aceitação' identificados por Rowe e Frewer (2000) são:

- Critério de representatividade: o público participante deve incluir uma ampla amostra representativa da população afetada, em especial os grupos mais pobres ou segmentos excluídos da sociedade.
- Critério de independência: a gestão do processo de participação deve ser imparcial, de tal modo que gestores e facilitadores não sejam apenas independentes durante o processo, mas sejam vistos como independentes.
- Critério de envolvimento precoce: um aspecto muito discutido na literatura é a fase em que o público deve envolver-se em questões de políticas públicas. O consenso parece ser que participação pública deverá ocorrer o mais rapidamente possível.
- Critério de influência: o resultado do processo deverá ter um verdadeiro impacto na política. Uma das principais queixas sobre os métodos de participação é que eles, muitas vezes, têm sido vistos como ineficazes, sendo simplesmente utilizados para legitimar decisões ou para dar uma aparência de consulta, sem haver qualquer intenção de implementar as

recomendações. Isso resulta em ceticismo público e na desconfiança relativa à motivação dos patrocinadores.

- Critério de transparência: o processo de participação deve ser transparente, de forma que o grande público possa ver o que está acontecendo e como as decisões estão sendo tomadas. A transparência pode ocorrer liberando informações sobre aspectos do procedimento, desde o modo de seleção do público participante até a maneira pela qual a decisão tomada será registrada na ata da reunião. Se qualquer informação precisar ser preservada por razões de sensibilidade ou de segurança, é importante expor a natureza do que está sendo retido e o porquê, em vez de arriscar a descoberta de tal sigilo, com os subsequentes efeitos adversos.

Os critérios de processo são:

- Critério da acessibilidade aos recursos: os participantes deverão ter acesso aos recursos apropriados para lhes permitir cumprir com êxito as suas atribuições. Nesse caso os recursos necessários incluem: (1) recursos de informações (resumos dos fatos pertinentes), (2) recursos humanos (por exemplo, o acesso aos cientistas, às testemunhas, à decisão dos analistas), (3) recursos materiais (por exemplo, projetores / quadros), e (4) recursos de tempo (os participantes devem ter o tempo suficiente para tomar decisões). Restrições em qualquer desses recursos são susceptíveis de ter um impacto sobre a qualidade do processo de participação.
- Critério de definição de tarefa: a natureza e o alcance da tarefa de participação devem ser claramente definidos. A eficácia de um processo, bem como a sua credibilidade, é susceptível de ser influenciada por qualquer litígio causado por mal-entendidos.
- Critério de estruturação da tomada de decisão: o exercício de participação deve fornecer, aos participantes, mecanismos apropriados para a estruturação e a divulgação do processo de tomada de decisão. Documentar esse processo, bem como seu resultado, é importante para aumentar a transparência e, conseqüentemente, a percepção da credibilidade do exercício, bem como a eficiência do processo.
- Critério de custo-benefício: o procedimento deve, de alguma forma, ter um custo-benefício. Antes de realizar um exercício de participação, é razoável ter em conta os custos potenciais dos métodos alternativos, em termos de tempo e de dinheiro, além de verificar se eles cumprem os outros critérios. Embora os custos monetários sejam objetivamente mensuráveis, a maioria das discussões sobre os métodos de participação na literatura não discutem custos em profundidade. Além disso, dada a variedade de maneira que qualquer

método possa ser implementado, torna-se difícil estabelecer valores com precisão, mas é importante ter uma ordem de prováveis custos dos procedimentos.

Para que se possa mensurar a consistência de experiências participativas, Souza (2006) identifica parâmetros que desempenham o papel de 'indicadores de desempenho' ou 'indicadores de consistência', também nomeados por ele de 'indicadores de performance', que ainda pode levar a outros sub-indicadores, por serem normalmente de tipo qualitativo:

- Profundidade decisória da participação: avaliar se o procedimento é consultivo ou deliberativo, considerando-se as variações que o processo sofre em função do momento.
- Extensão da participação: além das instâncias e das circunstâncias, é necessário avaliar como são selecionados e indicados os representantes da sociedade civil.
- Grau de transparência e de responsabilidade: como são fornecidas as informações e qual a sua regularidade.
- Caráter participativo da malha territorial: como é feita a setorização que serve de base ao processo de participação.
- Inclusividade: com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos por gênero, etnia, classe social) se acham representados nas instâncias participativas formais.
- Grau de suporte ativo à participação de 'grupos vulneráveis': deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial para que não sejam sedimentadas situações particulares de exclusão.
- Percentual de recursos: qual é o percentual disponibilizado para a esfera da participação popular, nos casos de orçamento participativo, pois, normalmente o que se concede à sociedade civil é o direito de deliberar apenas sobre investimentos de expressão micro-local.

Finalizando, Souza esclarece que apenas sugeriu alguns indicadores, pois, "os 'indicadores de performance', para serem adotados em processos reais de planejamento e gestão, como suporte ao monitoramento, devem ser objeto de apreciação e escrutínio públicos, e jamais empurrados goela abaixo da população, tecnocraticamente" (SOUZA, 2006, p. 430).

5 MATERIAIS E MÉTODOS

5.1 Análise e avaliação dos métodos de consulta

Devido à quantidade e à diversidade de métodos de consulta e de participação disponíveis na literatura, com possibilidade de aplicação em planejamento, procurou-se identificar a vocação de cada um deles, estabelecendo critérios objetivos que auxiliem na seleção do(s) método(s) mais adequado(s) ao processo de consulta a ser implementado.

Considerando os princípios estabelecidos por Carson e Gelber (2001) - apresentados no item **4.3.1** -, os critérios especificados por Rowe e Frewer (2000), e os parâmetros apresentados por Souza (2006) - constantes do item **4.5** -, foram relacionados os seguintes aspectos a serem observados quando da avaliação e da escolha dos métodos:

- comunidade que se deseja envolver;
- número de participantes estimado;
- representatividade;
- tempo disponível;
- complexidade do tema a ser abordado;
- conhecimento do problema por parte da comunidade;
- grau de qualificação dos participantes;
- grau de capacitação dos facilitadores;
- disponibilidade de recursos, incluindo financeiros e de pessoal;
- infra-estrutura necessária: espaço físico, equipamentos;
- grau de participação que se deseja atingir;
- flexibilidade e adaptabilidade do método;
- responsabilidade pela avaliação e monitoramento;
- garantia de retorno dos resultados.

No Quadro 8, cada aspecto recebe uma pontuação (1, 2 ou 3) conforme a exigência/complexidade/limitação imposta pelo método. Quanto mais exigente, menor a pontuação; quanto menos exigente, maior a pontuação.

QUADRO 8: Grau de exigência do método.

GRAU DE EXIGÊNCIA DO MÉTODO			
	3 (melhor)	2 (intermediário)	1(pior)
Características público alvo (comunidade esperada ou que se deseja atingir)	diversificado, sem restrição quanto à faixa etária, escolaridade, nível de renda	homogêneo, em termos de faixa etária, escolaridade, nível de renda	qualificado, alta escolaridade ou grupos previamente selecionados
Número de participantes	número ilimitado de participantes	número limitado de participantes (até 200 pessoas)	número restrito de participantes (30 pessoas)
Representatividade dos participantes	não há critério de seleção, a participação é livre	seleção aleatória, por conveniência	% de todos os segmentos da comunidade envolvida
Tempo disponível para realização da consulta	curto (de 1 a 5 dias)	médio (semanas)	longo (meses)
Complexidade do tema a ser abordado pelo método	permite temas de alta complexidade, que envolve conhecimentos específicos	média complexidade, pois necessita capacitação	somente temas de baixa complexidade, de conhecimento geral
Conhecimento prévio do problema	não há necessidade de conhecimento prévio	o conhecimento prévio é recomendável, mas não é imprescindível	há necessidade de conhecimento prévio
Grau de qualificação dos participantes	nenhuma qualificação dos participantes	nível médio de instrução dos participantes	alta qualificação dos participantes
Grau de capacitação dos facilitadores	pode ser conduzido pela própria comunidade	recomenda-se a presença de facilitadores com experiência em processos participativos	facilitadores especializados na condução do método
Necessidade de recursos financeiros	custo reduzido	despesas básicas com instalação, equipamentos e pessoal	alto custo com equipamentos, pagamento de especialistas
Necessidade de pessoal de apoio	não há necessidade de facilitador externo e pessoal de apoio	um facilitador por grupo e pessoal de apoio	necessidade de grande número de pessoas para condução do processo, área administrativa e de apoio
Infra-estrutura física (salas, auditório)	não há necessidade de espaço específico	sala que comporte os participantes, com paredes de apoio	estrutura ampla com diversos ambientes e área de exposição
Equipamentos (quadros, material, equipamentos multimídia)	não há exigência	lousa, paredes de apoio, material didático	equipamento de multimídia, microfone, material didático
Grau de participação que permite atingir	poder do cidadão, caráter deliberativo	participação simbólica, caráter consultivo	não-participação, caráter informativo
Flexibilidade e adaptabilidade do método	muita flexibilidade e liberdade de adaptação	permite algumas adaptações	muito restrito, não permite adaptações
Responsabilidade pela avaliação e pelo monitoramento	não há previsão	somente poder público ou área técnica	grupo gestor, com representantes de poder público e da sociedade civil
Garantia de retorno dos resultados e de divulgação	não há previsão	retorno aos participantes	publicação dos resultados e da divulgação a todos os interessados

Em seguida, foi proposta uma matriz, Quadro 9, que orienta os tomadores de decisão (técnicos municipais) na escolha do método que melhor atenderá as exigências da consulta proposta. Ou seja, poder-se-á escolher o método dependendo das condições existentes para a realização da consulta.

O Quadro 9 relaciona cada exigência apontada no Quadro 8, com os métodos de consulta descritos no item 4.4, dando a pontuação correspondente. A somatória final permite identificar a complexidade para aplicação do método, sendo que a pontuação baixa significa maior complexidade e/ou exigências na aplicação do método. A pontuação alta significa menor complexidade e/ou exigências na aplicação do método.

Para a seleção do método mais adequado ao processo que se pretende iniciar, pode-se, ainda, aplicar fatores de ponderação sobre os quesitos mais relevantes.

QUADRO 9: Aplicação dos critérios propostos aos métodos selecionados – Modelo.

Quesitos referentes aos métodos	MÉTODO				Ponderação com relação aos quesitos mais relevantes para realização da consulta Simulação: elaboração de um projeto de parque público em área periférica
	MÉTODO 1	MÉTODO 2	MÉTODO 3	MÉTODO 4	
Características público alvo (comunidade que se deseja atingir)					Não pode ter restrição quanto ao público participante
Número de participantes					Serão consultados os moradores do entorno da área, aproximadamente 50
Representatividade dos participantes					Foram convidados representantes de vários segmentos, mas a presença é livre
Tempo disponível para realização da consulta					Deseja-se uma solução em algumas semanas
Complexidade do tema a ser abordado					Tema de baixa complexidade
Conhecimento prévio do problema					Não há conhecimento prévio
Grau de qualificação dos participantes					Participantes de qualificação/escolaridade variada
Grau de capacitação dos facilitadores					Facilitador tem experiência em processos participativos
Necessidade de recursos financeiros					Recursos limitados

Necessidade de pessoal de apoio					Disponibilidade de um facilitador e de pessoal de apoio
Infra-estrutura física					Disponibilidade de uma sala adequada
Equipamentos					Disponibilidade de lousa e de cartelas
Grau de participação que permite atingir					Trata-se de processo de caráter consultivo
Flexibilidade e adaptabilidade do método					Exige-se total flexibilidade
Responsabilidade pela avaliação e pelo monitoramento					A avaliação ficará a cargo dos técnicos do poder público
Garantia de retorno dos resultados e da divulgação					Será dado retorno aos participantes
Pontuação total					

O resultado da aplicação desses critérios foram apresentados no item **7.1**, por meio da construção de Planilha Excel.

Recomenda-se que a escolha do método seja feita no início do processo, se possível em colaboração com os participantes, pois os resultados da consulta podem ser influenciados pelos métodos utilizados e pelo plano adotado. Por isso, o conhecimento das técnicas e de suas exigências são muito importantes.

Dependendo do(s) temas(s) a ser(em) abordado(s) durante um processo de consulta, poderão ser utilizadas combinações de diversos métodos, com as adaptações necessárias em função das exigências apresentadas.

5.2 Objeto de Estudo

Escolheu-se como objeto de estudo os processos de elaboração dos planos diretores do Município de Bauru. Dá-se destaque para o Plano Diretor Participativo, realizado no período de maio de 2005 a junho de 2006, com equipe de técnicos do quadro de funcionários da prefeitura, auxiliados pelo Núcleo Gestor e composto por membros da sociedade civil, buscando ampla participação popular.

A autora fez parte da equipe, enquanto coordenadora, e, sendo funcionária da Prefeitura Municipal - Secretaria de Planejamento há mais de 25 anos, vivencia a grande

mudança na forma de planejamento, as dificuldades para viabilizar essa nova política, a resistência de técnicos e de políticos no compartilhamento de decisões e, em especial, a falta de conhecimento das técnicas adequadas para realização do processo de consulta, que é um dos objetos dessa pesquisa.

A seguir, será feita a caracterização do Município Bauru com breve histórico da formação e da expansão da cidade até o final da década de 60, quando é elaborado o primeiro plano diretor do município.

5.2.1 Características do Município de Bauru

O Município de Bauru está localizado na região central do Estado de São Paulo, distante 320 Km da capital. É servido por ampla rede rodoviária e ferroviária que interliga o litoral a diversas regiões do Estado e Mato Grosso do Sul. Possui aeroporto com capacidade para pouso de grandes aeronaves e dista 30 km da Hidrovia Tietê-Paraná. Essas condições são preponderantes no desenvolvimento econômico do Município e região.



Figura 6: Localização do Município de Bauru

Fonte: <http://www.bauru.sp.gov.br>

A indústria é a principal fonte de arrecadação, porém, o comércio e a prestação de serviços são os maiores geradores de empregos, com destaque para o setor de saúde e de educação.

Na zona rural, apesar da predominância de pastagens para criação de bovinos de corte, apresenta agricultura diversificada, com grande potencial para fruticultura. Atualmente, já se sente a pressão da cana-de açúcar - cultura predominante nos municípios limieiros.

O Município possui 674 km², sendo, aproximadamente, 150 km² limitados pelo perímetro urbano, com uma população, em 2007, de 347.601 habitantes, segundo estimativa do IBGE.

5.2.2 Formação e expansão da cidade

Segundo Ghirardello (1992), a formação do povoado de Bauru teve origem com a doação à Fábrica Matriz do Divino Espírito Santo, em 15 de novembro de 1884, por parte de Antônio Teixeira do Espírito Santo, de parte de sua Fazenda das Flores, dedicada aos santos de sua devoção, Divino Espírito Santo e São Sebastião, para a formação de um patrimônio com o nome de Bauru, subordinado à Vila de Espírito Santo da Fortaleza.

Em 1888, foi indicado um arruador, Vicente Ferreira de Farias, para elaborar o traçado das ruas. Tomando por base o caminho existente no sentido N-S (atual Araújo Leite), e no sentido L-O, o limite da área doada traça uma malha quadriculada de 88x88m, sem preocupação com a topografia, os pontos de interesse, os eixos principais, as avenidas ou a área para praça.

Em 1893, foi feita uma nova doação de gleba anexa à primeira, por Veríssimo Antônio Pereira, sendo o arruamento expandido até o novo limite.

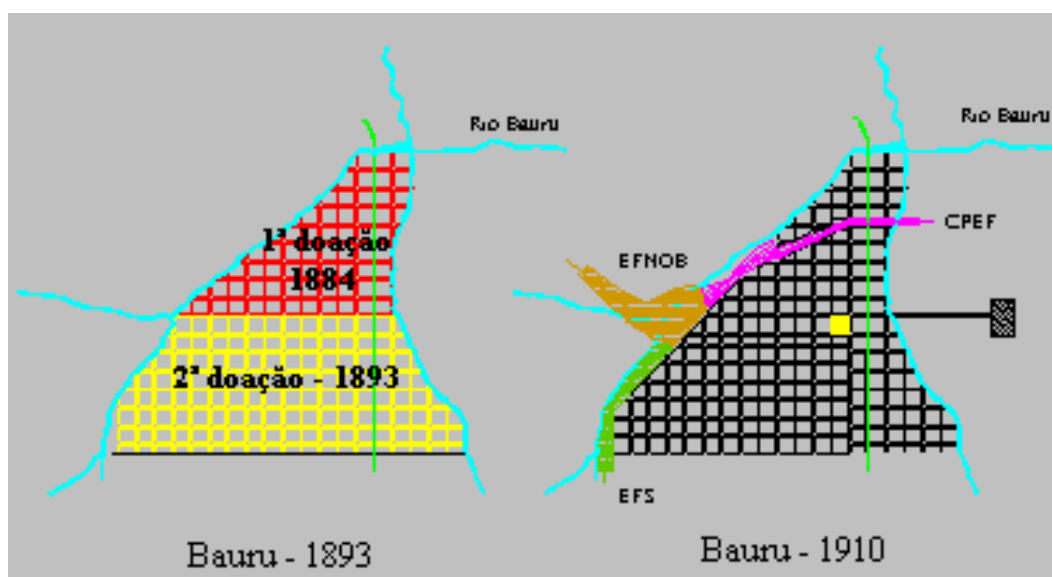


Figura 7: Área do Patrimônio de Bauru, adaptado de Ghirardello (1992).

Em 1896, houve a transferência da sede do Município para a Vila de Bauru, data em que se comemora sua emancipação.

Com o início das obras da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (ENOB), em 1906, e a chegada das ferrovias Estrada de Ferro Sorocabana (EFS), em 1905, e Companhia Paulista de Estrada de Ferro (CPEF), em 1910, houve um grande crescimento da cidade, com a vinda dos engenheiros, dos técnicos e dos operários encarregados das obras de construção das ferrovias, mas também de um grande contingente de população atraída pelas novas indústrias que se instalavam em função da ferrovia e do incremento do comércio.

A ferrovia invadiu áreas que não indenizou, alterou o traçado original para valorizar a estação, interrompeu ruas e reforçou a barreira apresentada pelo rio Bauru e seus afluentes, pois chegou pelos fundos de vale.

O alto custo dos terrenos dentro do Patrimônio fez com que grande parte dos novos moradores procurassem terrenos fora do perímetro urbano, pois eram mais baratos devido à falta de melhoramentos e às dificuldades de acesso. Essas aglomerações deram origem aos novos bairros, traçados segundo a conveniência do loteador para maior aproveitamento da gleba.

O poder público assistiu passivamente a divisão aleatória do solo, sem nenhuma política de controle da expansão urbana. Os primeiros Códigos de Posturas foram extremamente liberais com relação ao parcelamento do solo, dispensando o loteador de qualquer obrigação, exigindo apenas a apresentação da planta para aprovação e regulamentação com relação à largura das ruas.

A partir dessa época, a cidade passou a ser chamada, com orgulho, de “Cidade sem Limites”, slogan incentivado pelo prefeito, que também era loteador.



Figura 8: Praça Portugal [195-]

Fonte: Jornal da Cidade – Bauru Ilustrado

Esse período foi caracterizado, então, pela falta de gestão. Não existia um corpo técnico controlando ou orientando o crescimento da cidade, mas apenas aprovando os projetos apresentados à prefeitura.

No final da década de 60, a população do município ultrapassou 130.000 habitantes. A cidade já enfrentava os problemas decorrentes da falta de controle da expansão urbana, com loteamentos implantados sem nenhuma infra-estrutura, uma vez que não havia regras municipais estabelecendo essa exigência.

Esses loteamentos, em muitos casos, não eram ocupados de imediato. Os lotes, em grande parte eram vendidos para investidores de outros municípios. As glebas, por vezes, eram tão distantes do núcleo central que se tornava impossível até mesmo a correta demarcação, pela inexistência de coordenadas ou outro referencial implantado pela Prefeitura. Do mesmo modo, a infra-estrutura resultava, evidentemente, mais cara devido à grande distância e ao pequeno número de beneficiários atendidos (BAURU, 1996, p. 3).

Vivia-se, nesse momento, em todo o país, uma euforia pela elaboração dos Planos Diretores como forma de resolver os problemas urbanos que vêm se agravando nos últimos anos.

Em 1968, foi aprovado o 1º Plano Diretor de Bauru, denominado Plano Geral de Organização Urbana, que marcou uma nova ordem (mais em função da criação do Escritório Técnico de Projeto e Planejamento do que pelas disposições do texto legal), cujas propostas não foram implementadas, conforme evidenciado no item **6.1**.

5.3 A participação popular nos planos diretores de Bauru: evolução histórica

Bauru passou por vários processos de elaboração de planos diretores, concluídos em 1968, 1996 e 2006. Esse último, denominado Plano Diretor Participativo, tramitou na Câmara durante 22 meses até ser aprovado em julho de 2008 e sancionado pela Lei nº 5.631 de 22 de agosto de 2008, coincidindo com a conclusão da presente dissertação. Todos foram caracterizados quanto ao processo de elaboração, à comunidade envolvida e à participação popular, no Capítulo 6.

A pesquisa sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de 1968 foi baseada em jornais da época, em especial o Diário de Bauru, jornal que circulava desde o início das discussões sobre o plano, e o Jornal da Cidade, inaugurado em agosto de 1967.

No Caderno do Plano Diretor, exemplar existente na Prefeitura Municipal, nada consta a respeito do processo, apenas a constituição da Comissão Técnica e do Conselho Consultivo, no qual identificamos alguns nomes para entrevista.

Não foram localizados quaisquer registros (atas, listas de presença, fotos) dos eventos realizados citados nos jornais, como reuniões entre engenheiros e técnicos do CPEU, reuniões na Câmara Municipal e exposição pública.

A partir de 1982, a autora, já funcionária da Prefeitura Municipal, lotada na Secretaria de Planejamento, teve participação no processo de elaboração do Plano Diretor de 1996 e do Plano Diretor Participativo de 2005/2006, sendo o relato baseado na experiência pessoal e dados arquivados na Seplan (tais como atas e relatórios) e matérias divulgadas na imprensa local.

Sobre o processo ocorrido em 2005/2006, foi feita uma descrição detalhada de todas as etapas do processo de elaboração: setorização, forma de divulgação, número de participantes (% em relação à população do setor), metodologia empregada em cada fase e setor (de forma a subsidiar a análise) e avaliação feita no Capítulo 7.

5.4 Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru

A metodologia recomendada pelo Ministério das Cidades, descrita no item **4.4.1**, embasou o desenvolvimento do processo de elaboração do PDP em Bauru, desenvolvido em 2005/2006, cujo método foi descrito no item **4.4.3**. Uma comparação entre o método recomendado e o aplicado no PDP de Bauru identificou as modificações realizadas e os aperfeiçoamentos já executados, em virtude de especificidades locais, constante do item **7.2**.

5.5 Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – 2005/2006

A avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bauru, ocorrido em 2005/2006, deu-se em duas etapas. Primeiramente, foi feita uma avaliação da percepção dos técnicos municipais e dos delegados do PDP - representantes da sociedade civil -, por meio da aplicação de um questionário na Escala Likert⁶³, cujos enunciados foram baseados nos critérios selecionados para análise dos métodos de consulta à população constantes do item **5.1**.

Em seguida, foi feita a verificação do atendimento aos princípios de Carson e Gelber (2001), descritos no item **4.3.1**.

⁶³ Esse método, construído por Rensis Likert em 1932, é um instrumento de pesquisa utilizado para investigar a atitude (ou opinião) dos indivíduos a respeito de um determinado tema e consiste numa série de itens (em geral afirmações) com os quais o entrevistado deve concordar ou não, numa escala de 1 a 5.

5.5.1 Percepção dos técnicos municipais e dos delegados do PDP, representantes da sociedade civil, quanto ao processo do PDP por meio da aplicação de questionário na Escala Likert

A avaliação da percepção dos técnicos municipais e dos delegados do PDP, representantes da sociedade civil quanto ao processo de elaboração do PDP, foi considerada prioritária, tendo em vista que, "se um procedimento é constituído eficazmente, mas percebido pelo público como, de alguma forma, desleal ou antidemocrático, então o processo pode falhar por desprezar preocupações públicas" (ROWE; FREWER, 2000, p.11).

A aplicação de questionário na Escala Likert aos funcionários das diversas secretarias e aos órgãos municipais, e amostra dos delegados do PDP (representantes da sociedade civil), permitiram uma avaliação geral do processo e de cada etapa, assim como diversas análises em função da característica dos indivíduos (sexo, formação profissional, participação nos cursos de capacitação, etc).

Antes da efetivação da pesquisa com todo o universo (técnicos das diversas secretarias e órgãos municipais e delegados do PDP), foi realizado um pré-teste com amostra selecionada entre os diversos grupos a serem avaliados, para verificação da compreensão dos quesitos apresentados no questionário. A seleção foi por conveniência: afinidade pessoal com os indivíduos, certeza do retorno dos questionários e diversidade de entidades envolvidas. Foram encaminhados 13 questionários por e-mail, com retorno de 100%.

Os indivíduos consultados levantaram dúvidas sobre alguns quesitos; emitiram sugestões sobre sua redação, em função das dúvidas suscitadas e propuseram alterações e inclusão de quesitos para englobar aspectos não abordados. Todas as sugestões foram consideradas na elaboração do instrumento final, inclusive a de elaboração de questionários distintos para os diferentes grupos de indivíduos selecionados:

- Grupo 1: composto por técnicos municipais que fizeram parte do Grupo de Trabalho ou do Grupo de Apoio, por representantes da sociedade civil integrantes do Núcleo Gestor e por uma vereadora, que estiveram, de alguma forma, envolvidos no processo de elaboração do PDP, com participação nos cursos de capacitação, na definição da metodologia, no trabalho de mobilização, na condução das reuniões e na redação do texto apresentado no Congresso final, totalizando 39 indivíduos. Nesse grupo foi aplicado o Questionário 1, constante do Quadro 10.
- Grupo 2: composto por técnicos municipais que não se envolveram no processo de elaboração do PDP, que, no entanto, devido ao cargo e/ou função que ocupam, terão

9- Participou de algum Curso de capacitação sobre Planejamento Participativo, Estatuto da Cidade e Plano Diretor?

- () Ministério das Cidades () Crea () Instituto Polis () Sebrae
 () Capacitação dos Delegados () Unesp () Outros.....() Nenhum

10- Participa de alguma entidade, conselho ou ong que realiza trabalho comunitário/voluntário?

- () Sim. Qual?.....
 () Não

Nos enunciados abaixo, assinale com um (X) a lacuna, que mais está em concordância com o que **você pensa** acerca do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. As lacunas correspondem a :

(1) discordo totalmente, (2)discordo, (3)indiferente/não sei, (4)concordo, (5)concordo totalmente

Item	ENUNCIADO	1	2	3	4	5
11	O Plano Diretor de Bauru foi elaborado de forma a permitir que todos os interessados (cidadãos e entidades) pudessem opinar e dar sugestões.					
12	A divulgação dada às reuniões (local e data) foi deficiente.					
13	A gestão participativa traz benefícios ao envolver a população na solução de seus problemas.					
14	O tempo gasto na realização de reuniões com a população em geral seria mais proveitoso se utilizado no aprofundamento de questões técnicas com as entidades de classe.					
15	O plano diretor de Bauru deverá orientar o crescimento ordenado da cidade.					
16	As reuniões foram realizadas em dias e horários inadequados, dificultando a participação.					
17	A equipe de coordenação dos trabalhos centralizou as decisões e não permitiu sugestões para melhoria do processo.					
18	Há necessidade de mais informações (Cursos de Capacitação) sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor, para auxiliar o entendimento das propostas do PDP de Bauru.					
19	O trabalho de consulta à população deve continuar no detalhamento do plano diretor e demais ações de planejamento por ter demonstrado dar bons resultados.					
20	O grau de participação da comunidade na elaboração de Plano Diretor é muito pequeno, pois trata-se de assunto muito técnico.					
21	A setorização do município por bacias hidrográficas não faz sentido, em especial na área urbana.					
22	As entidades de classe e empresários tiveram pouca participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo.					
23	Os locais escolhidos para as reuniões eram adequados ao público presente.					
24	Nas reuniões públicas eram transmitidas muitas informações, dificultando o entendimento do que é plano diretor e seus objetivos.					
25	Nas reuniões internas, dos grupos de coordenação (GT, GA e NG) tive oportunidade de expor minhas idéias e colaborar com a condução do processo.					
26	Considero as informações fornecidas pela coordenação, nas reuniões públicas, suficientes e esclarecedoras.					
27	O material informativo distribuído (folhetos) ajudou a entender o que é plano diretor.					
28	As reuniões com a comunidade foram muito longas e cansativas.					
29	Nas reuniões públicas os presentes eram incentivados a dar opinião, sugestões e propostas para solução dos problemas de sua comunidade.					
30	A forma de condução das reuniões induziu a população a aprovar as propostas apresentadas pelos técnicos municipais.					

31	Durante o processo de discussão do plano diretor houve muita troca de experiências entre os técnicos e a população.						
32	Os grupos envolvidos na coordenação (GT, GA e NG) tinham uma composição multidisciplinar adequada à condução do processo participativo.						
33	As propostas apresentadas pela população não foram incorporadas ao plano diretor.						
34	O conteúdo dos cursos de capacitação sobre plano diretor participativo promovidos pelo Ministério das Cidades, Crea e GT foi muito técnico e de difícil entendimento.						
35	A mobilização das lideranças, população em geral e entidades foi suficiente para garantir ampla participação.						
36	Os recursos didáticos (exposição, vídeo, discussões em grupo) e técnicos (equipamentos de som, TV e multimídia) utilizados nas reuniões foram adequados ao público presente.						
37	A população pôde acompanhar até o final se suas reivindicações foram acatadas pela coordenação do PDP e incorporadas ao projeto de lei.						
38	Os recursos financeiros foram suficientes e supriram a necessidade de material e serviços para realização dos trabalhos.						
39	A linguagem utilizada nas reuniões com a população foi muito técnica e incompreensível.						
40	A forma de eleição dos delegados do Plano Diretor Participativo foi adequada porque representou a população que efetivamente participou do processo.						

Observações complementares/ sugestões:

.....

GRATA PELA COLABORAÇÃO !

QUADRO 11: Questionário 2, aplicado ao Grupo 2

QUESTIONÁRIO 2	Nº.....
<p>Este questionário foi elaborado com a finalidade de avaliar o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo - PDP do Município de Bauru e a atitude dos técnicos municipais perante as novas exigências da participação popular nos processos de planejamento.</p> <p>Ao respondê-lo, você estará colaborando para a melhoria dos processos de consulta à população.</p> <p>Não há necessidade de identificação do seu nome.</p> <p>CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA:</p> <p>1- Sexo: (<input type="checkbox"/>) Feminino (<input type="checkbox"/>) Masculino</p> <p>2- Escolaridade e Formação (no caso de ensino superior):.....</p> <p>3- Cargo/função que ocupa:.....</p> <p>4- Secretaria / Órgão que trabalha:.....</p> <p>5- Tempo de serviço na Prefeitura/Órgão Público :.....anos</p> <p>6- Tinha disposição / vontade de participar do grupo que coordenou a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bauru?</p> <p>(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não</p> <p>Por que não participou?.....</p> <p>7- Terá responsabilidade pela implementação de planos, projetos ou ações previstos no PDP?</p> <p>(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não (<input type="checkbox"/>) Desconheço as diretrizes e propostas do PDP</p> <p>Obs.....</p>	

8- Participou de alguma reunião com a comunidade urbana ou rural? () Sim () Não

9- Participou de algum curso sobre Plano Diretor Participativo ou Estatuto da Cidade?

() Sim Qual?.....

() Não

10- Participa de alguma entidade, conselho ou ong que realiza trabalho comunitário?

() Sim. Qual?.....

() Não

Nos enunciados abaixo, assinale com um (X) a lacuna, que mais está em concordância com o que **you** pensa acerca do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. As lacunas correspondem a :

(1) discordo totalmente, (2)discordo, (3)indiferente/não sei, (4)concordo, (5)concordo totalmente

Item	ENUNCIADO	1	2	3	4	5
11	O Plano Diretor de Bauru foi elaborado de forma a permitir que todos os interessados (cidadãos e entidades) pudessem opinar e dar sugestões.					
12	A divulgação dada às reuniões (data e local) foi deficiente.					
13	A gestão participativa traz benefícios ao envolver a população na solução de seus problemas.					
14	O tempo gasto na realização de reuniões com a população em geral seria mais proveitoso se utilizado no aprofundamento de questões técnicas com as entidades de classe e os técnicos municipais.					
15	As propostas contidas no Plano Diretor de Bauru deverão orientar o crescimento ordenado da cidade.					
16	As reuniões foram realizadas em dias e horários inadequados (fora do horário de expediente), dificultando a participação.					
17	A equipe de coordenação dos trabalhos centralizou as decisões e não permitiu sugestões para melhoria do processo.					
18	Há necessidade de mais informações (Cursos de Capacitação) sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor, para auxiliar o entendimento das propostas do PDP de Bauru.					
19	O trabalho de consulta à população demonstrou dar bons resultados e deve continuar no detalhamento do Plano Diretor e demais ações de planejamento.					
20	O grau de participação da comunidade na elaboração de Plano Diretor é muito pequeno, pois é assunto muito técnico.					
21	A setorização do município por bacias hidrográficas não faz sentido, em especial na área urbana.					
22	As entidades de classe e empresários tiveram pouca participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo.					

Observações complementares:

.....

.....

.....

.....

GRATA PELA COLABORAÇÃO !

Nos Questionários 1 e 2, os itens de 1 a 10 referem-se à caracterização da amostra (sexo, escolaridade, grau de participação no processo), e apresentam pequenas

diferenças em função do público consultado. Os itens de 11 a 22 constituem-se de enunciados referentes à percepção dos técnicos com relação às várias etapas de desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do PDP de Bauru. Os itens 23 a 40 foram aplicados apenas aos Grupos 1 e 3, pois tratavam de aspectos que exigiam a participação nas reuniões de trabalho e reuniões públicas (das quais os integrantes do Grupo 2 não estiveram presentes), tais como organização do grupo, definição da metodologia, trabalho de mobilização e divulgação, realização das reuniões, a dinâmica utilizada e o produto final encaminhado à Câmara através do Projeto de Lei.

Nos itens de 11 a 40 estão mesclados, aleatoriamente, enunciados positivos e negativos em relação a diversos aspectos do processo de elaboração do PDP.

Os enunciados, construídos na forma de Escala Likert, apresentavam cinco alternativas para escolha: Discordo totalmente; Discordo; Indiferente/Não sei; Concordo e Concordo totalmente. Cada resposta recebeu um escore que variou de 1 a 5 para os enunciados positivos, e o reverso para os enunciados negativos.

Ao elaborar o Questionário, foram introduzidos, de maneira aleatória (não seqüencial) enunciados abordando:

- as condições de infra-estrutura disponíveis nas reuniões
- os aspectos técnicos
- as questões relativas à participação

No Quadro 12 estão relacionados os aspectos avaliados e o(s) item(s) correspondente(s) no Questionário Likert:

QUADRO 12: Aspectos do PDP a serem avaliados e itens correspondentes no Questionário Likert.

ASPECTOS DO PDP	ITENS DO QUESTIONÁRIO LIKERT
INFRA-ESTRUTURA	
Composição dos grupos de coordenação	32
Organização das reuniões	17
Trabalho de divulgação das reuniões	12
Trabalho de mobilização	35
Local das reuniões	23
Dia e horário das reuniões	16
Tempo de duração das reuniões	28
Recursos financeiros	38

ASPECTOS TÉCNICOS	
Setorização do Município	21
Cursos de capacitação	18, 34
Assuntos abordados nas reuniões	24, 26
Linguagem utilizada nas reuniões	39
Recursos didáticos utilizados	27, 36
Dinâmica das reuniões	29, 30
Finalidade do Plano Diretor	15
PARTICIPAÇÃO	
Participação popular	11, 29
Participação das entidades de classe	14, 22
Representatividade dos delegados	40
Compatibilidade das propostas apresentadas e projeto de lei	33, 37
Grau de participação dos membros do GT, GA e NG	17, 25
Gestão participativa	13
Efetividade da participação	19, 20, 31

Para os técnicos municipais (Grupo 1 e Grupo 2), alguns questionários foram enviados por e-mail com uma breve explicação dos seus objetivos, em especial aos que já tinham participado do pré-teste, com reforço de esclarecimentos via telefone. Os demais foram entregues em papel, pessoalmente, para que ficassem claros os objetivos e a importância do retorno para efetivação da pesquisa.

O prazo inicialmente estipulado (15 dias) só foi atendido por um pequeno grupo. Para se chegar aos 95% de retorno foram necessários vários 'lembretes'. Por fim, para que fosse possível efetuar as totalizações e análise dos itens, encerrou-se a pesquisa com 95 questionários preenchidos, tendo em vista que as secretarias com maior envolvimento com as ações previstas no PDP já estavam contempladas, com a totalidade dos questionários respondidos.

Para os delegados representantes da sociedade civil (Grupo 3), os questionários foram entregues em papel, pessoalmente, com explicação dos objetivos da pesquisa. O retorno foi de 83%. No entanto, dois questionários que apresentaram vícios (muitas questões sem resposta ou todas assinaladas na coluna 5 - concordo totalmente) foram descartados, não fazendo parte da amostra analisada. O universo pesquisado compreende 27% do total de delegados participantes da Plenária final.

Os dados coletados foram inseridos em planilha do programa Microsoft Excel e exportados para software MiniTab versão 13. Foram determinadas as medidas descritivas, tais como médias aritméticas, desvios padrão e porcentagens, e realizadas as comparações

entre os grupos, por meio do Teste-t de Student, considerando-se nível de significância de 5%.

5.5.2 Avaliação do PDP segundo princípios de Carson e Gelber (2001)

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bauru também foi revisto segundo os princípios estabelecidos por Carson e Gelber (2001), descritos no item **4.3.1**.

Essa avaliação teve como subsídio os resultados obtidos pela aplicação do questionário Likert aos técnicos e aos delegados do PDP, avaliação feita pelo Núcleo Gestor do PDP⁶⁴, que aponta os aspectos positivos e negativos identificados ao final do processo, e outros documentos arquivados na Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Bauru.

5.6 O papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano e a intersetorialidade nos processos participativos

No item **7.5**, foi feita uma análise da literatura relativa ao papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano, em especial, arquitetos, urbanistas e engenheiros, frente à nova situação de compartilhamento do saber com a comunidade, e a questão da intersetorialidade, relacionando-os com aspectos do processo de elaboração do PDP de Bauru 2005/2006.

⁶⁴ A reunião de avaliação do PDP foi realizada em 12 de julho de 2006, conforme ata arquivada na Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Bauru.

6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE BAURU: 1968, 1996 e 2005/2006

6.1 Plano Diretor - 1968

Na década de 60, as cidades foram incentivadas a elaborar seus planos diretores seguindo política do Serfhou e Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo⁶⁵. Em Bauru, a Prefeitura e o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos - CPEU⁶⁶, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, firmaram convênio, em 28 de dezembro de 1966, para a "realização do Plano Diretor de Bauru visando o equacionamento dos problemas fundamentais da atual forma de ocupação do solo e a indicação das possíveis soluções" (BAURU, 1968, p. I.1).

Por solicitação do CPEU, o Prefeito Nuno de Assis, por meio da Lei Municipal nº 1.289 de 13 de janeiro de 1967, instituiu a Comissão do Plano Diretor do Município de Bauru e o Conselho Consultivo, cujas atribuições definidas no artigo 5º.⁶⁷ demonstram a preocupação com o envolvimento da comunidade local no processo de elaboração do plano, sob orientação do CPEU.

A Comissão Técnica e o Conselho Consultivo foram nomeados por Portaria do Prefeito em 28 de fevereiro de 1967. Esse quadro era composto por 48 representantes de diversos órgãos públicos municipais, estaduais e federais; associações de classe, clubes de serviço, vereadores, SENAI, SESI e SENAC, coordenados por um engenheiro. Não há registro da participação popular em nenhuma etapa de elaboração do plano diretor.

Quando a Comissão Técnica e o Conselho Consultivo tomaram posse, em junho de 1967, os trabalhos do Plano Diretor já se encontravam em desenvolvimento pela equipe do CPEU. As propostas elaboradas foram apresentadas em reunião realizada em 18 de janeiro de 1968, para uma platéia que se resumiu a técnicos⁶⁸. Na reunião, foi feita "uma

⁶⁵ A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, Lei Estadual nº 9.842 de 19 de setembro de 1967, em seu artigo 79, parágrafo único, estabelecia que "nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado aprovado após 3 (três) anos da vigência desta lei" (SÃO PAULO, 1967).

⁶⁶ CPEU: órgão ligado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, encarregado da elaboração de planos diretores para diversos municípios.

⁶⁷ Lei nº 1.289/1967, Art.5º - Compete à Comissão:

I- Através de seu Corpo Técnico: a) Participar dos trabalhos de elaboração do Plano; b) Emitir parecer sobre todo o projeto de lei ou medida administrativa de caráter urbanístico ou relacionado com os serviços de utilidade pública do Município; c) Divulgar conhecimentos sobre planejamento e os trabalhos do Plano Diretor.

II- Através do seu Conselho Consultivo: a) Recolher as reivindicações da comunidade para a elaboração do Plano; b) Divulgar os trabalhos do Plano Diretor.

⁶⁸ "O Plano Preliminar Diretor da cidade de Bauru será apresentado hoje, às 20:00 horas, no Automóvel Clube a todos os *engenheiros e arquitetos baurienses* (grifo nosso), segundo determinação da Associação dos Engenheiros e do Departamento de Obras e Viação da Prefeitura Municipal. Os principais itens do Plano deverão ser postos em discussão, no sentido de aperfeiçoá-lo de acordo com os conhecimentos técnicos locais, uma vez que foi elaborado pelo Centro de Estudos Urbanísticos da Faculdade de Urbanismo da USP, sob a coordenação do prof. dr. Lauro Bastos Birkols". [...] "O Plano Preliminar é fruto dos trabalhos realizados nos últimos 8 meses por equipe de 3 arquitetos, 2 economistas e quase duas dezenas de universitários da FAU futuros arquitetos" (DB, 18 jan. 1968).

explicação sucinta dos trabalhos desenvolvidos para pesquisa e projeção do crescimento da cidade de forma ordenada, com uma análise completa da cidade desde os seus primórdios até os dias atuais e uma projeção de seu crescimento até 1985 dentro das bases da moderna engenharia urbana" (JC, 20 jan.1968)⁶⁹.

Não há registro de outras reuniões realizadas pela Comissão Técnica e pelo Conselho Consultivo para debate ou troca de informações com a equipe do CPEU.

Em 3 de julho de 1968, a Lei nº 1.365 aprovou o Plano Geral de Organização Urbana de Bauru que, conforme artigo 2º, fazia parte do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru, com diretrizes genéricas e um zoneamento de uso do solo urbano, que nunca foi implementado.

O volume final do Plano Diretor de Bauru, com o diagnóstico e as demais propostas, só foi entregue oficialmente ao Prefeito Nuno de Assis em 14 de dezembro de 1968, em cerimônia pública, com a presença dos técnicos do CPEU, Comissão do Plano, autoridades locais e o prefeito eleito, Engenheiro Alcides Franciscato, que manifestou "o seu propósito de cumprir em seu governo, as normas estabelecidas no documento" (JC, 15 dez. 1968).

Já nos primeiros dias de governo, o novo prefeito anunciou a implantação do Escritório de Assessoria Técnica e Planejamento, sob coordenação do Arquiteto Jurandyr Bueno filho, ex-integrante da equipe do CPEU, e apresentou o plano de obras, com intervenções urbanísticas no sentido de melhorar a acessibilidade aos bairros isolados pelos córregos e pelas linhas férreas.

Mesmo contrariando diretrizes do Plano, que estabelecia "o aproveitamento dos fundos de vale dos ribeirões para áreas verdes e recreação" (BAURU, 1968, p. V. 2), foram consideradas prioritárias as obras de canalização e construção de avenida ao longo do ribeirão Bauru: "a canalização do rio Bauru é uma velha necessidade e uma antiga aspiração do povo bauruense. Após os estudos realizados pela equipe de assessores, o prefeito resolveu tomar a iniciativa e promover o saneamento completo do riacho" (JC, 02 mar. 1969)⁷⁰.

⁶⁹ O Engº José Cardoso Neto, Diretor de Obras e Viação da Prefeitura Municipal nesse período, em entrevista concedida à autora, disse que, na apresentação realizada no Automóvel Clube, estiveram presentes por volta de 50 a 60 pessoas, basicamente os integrantes da Comissão Técnica e do Conselho Consultivo. "Não houve debate ou discussão, mesmo porque, grande parte do material apresentado continha diagnóstico da realidade existente, que fornecia subsídios à futura elaboração de um Plano Diretor" (CARDOSO NETO, 2008).

⁷⁰ As divergências entre diretrizes e propostas do Plano Diretor e as intervenções realizadas foram reveladas pelo próprio Arquiteto Jurandyr Bueno Filho, que afirmou que "o verdadeiro Plano Diretor foi desenvolvido a partir dos problemas e necessidades reais com os quais se defrontou ao assumir a direção do Escritório Técnico de Planejamento da Prefeitura e não baseado nas premissas típicas de urbanização das cidades européias, conforme constava no documento original", com o argumento de que "naquela época o urbanismo estava engatinhando no Brasil e a nossa postura era inspirada na linguagem urbanística inglesa. Só se falava em cidades-jardim, cidades novas com indústrias mantidas à distância e planos de descongestionamentos de tráfego. Era uma coisa importada e utópica". Assim, declarou que logo que assumiu o Escritório Técnico, arquivou o Plano Diretor como uma "curiosidade histórica" (AGROQUISA, 1988, p. 61, p.75, p.76).

Segundo Villaça (1999a), esse período é marcado pelos 'superplanos', elaborados com uma forte visão tecnocrática, fundamentada na neutralidade científica, sem referência com a realidade urbana tratada e sem instrumentos efetivos que viabilizassem as políticas de planejamento.

No Plano Diretor de Bauru elaborado pelo CPEU, questões importantes foram diagnosticadas, demonstrando conhecimento da realidade local. Porém, as diretrizes estabelecidas não tiveram rebatimento nos planos e nos projetos apresentados, desvinculados das possibilidades financeiras do município. O conhecimento também parece não ter sido disseminado entre os técnicos locais, pois as ações implementadas posteriormente não adotavam as medidas recomendadas. A participação da comunidade apareceu nos discursos para dar respaldo às decisões técnicas e justificar decisões políticas, mas não ocorreu efetivamente na prática do planejamento urbano.

6.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - 1996

O tema Plano Diretor foi retomado em 1986, no 1º mandato do Prefeito José Gualberto Tuga Martins Angerami, quando, através do Decreto nº 4.722 de 18 de junho de 1986, constituiu-se Comissão Provisória para revisão e atualização do Plano Diretor de Bauru, formada pelo Secretário de Planejamento, pelo Presidente da Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural - EMDURB e por um Assessor de Gabinete, com prazo de 30 dias para apresentação de relatório circunstanciado e do programa de atividades.

O presidente da Comissão, Engenheiro Elder Gadotti, "que chama o plano de 'Plano Diretor da Bauru 2000', exortou toda a comunidade a participar de suas discussões através de associações de moradores, sindicatos, clubes de serviço e todas as demais entidades que reunissem um número representativo de pessoas da comunidade. Ele considerava que mais importante que a implantação, era a participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor" (JC, 20 jun. 1986).

No entanto, passados mais de dois anos sem que houvesse registro de reuniões públicas voltadas à discussão desse tema, o Engenheiro Elder Gadotti encaminhou um relato das providências tomadas para revisão do Plano Diretor, constante do processo Seplan (1988, p.1), referentes ao levantamento de dados e à elaboração de mapas e de um cronograma para o ano seguinte (quando tomaria posse a nova administração e se iniciaria, de fato, a elaboração do Plano). Propôs, entre outras providências, a criação de um grupo de divulgação envolvendo *todos os estratos da população*; criação do Conselho Consultivo do Plano Diretor, *que de fato representasse toda a comunidade*; criação de um Conselho Municipal de

Planejamento Urbano de caráter deliberativo, constituído por entidades de classe e associações de bairros (grifo nosso).

Percebe-se, no discurso, a grande preocupação com o envolvimento de toda a comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor, porém nenhuma ação prática foi adotada nesse sentido.

Nesse período, o país vivia um processo de ampla mobilização popular em função da Constituinte, consolidada no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, seguida da aprovação da Constituição Federal de 1988, em que o Plano Diretor passou a ser exigido para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, e a participação popular passou a ser uma exigência constitucional. Na seqüência, a Constituição Estadual, em 1989, estendeu a obrigatoriedade dos planos diretores a todos os municípios do Estado de São Paulo, incluindo a zona rural. A Lei Orgânica do Município de Bauru - LOM, promulgada em 4 de abril de 1990, também impôs para o município a elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, com ampla participação popular, no prazo de 18 (dezoito) meses de sua promulgação. Assim como as demais Constituições, a LOM não estabeleceu responsabilidades ou punições.

O novo prefeito, Engenheiro Antônio Izzo Filho, ao assumir o governo em 1989, declarou que o Plano Diretor deveria aguardar a aprovação da Lei Orgânica do Município (JC, 11 jan. 1989). Portanto, aprovada a LOM de Bauru, a Secretaria de Projetos Comunitários - Seprocom, através da Divisão de Organização da Participação Comunitária, dando continuidade a um trabalho de fortalecimento das lideranças e das associações de moradores iniciado na administração anterior, promoveu encontros de capacitação de lideranças, discussões sobre o Plano Diretor e visitas às cidades que estavam desenvolvendo seus planos diretores de forma participativa. Foi criada a Comissão Pró-Participação Popular do Plano Diretor, constituída por Associações de Moradores, Coordenadoria da Defesa Civil, Instituto dos Arquitetos do Brasil - subseção Bauru e Centro Bauruense de Ação Comunitária, que promoveu várias reuniões de mobilização nas regionais administrativas para esclarecimentos sobre Plano Diretor, divulgadas através de cartazes, de 'outdoors' e da imprensa local; realizou pesquisa de demandas juntamente à população, e distribuiu 3.000 cartilhas sobre Plano Diretor (JC, 18 out.1990; DB, 30 maio1991; DB, 10 jul.1991; JC, 13 jul.1991).

Paralelamente, uma comissão técnica composta por funcionários da Secretaria de Planejamento, com assessoria do Centro de Estudos e Pesquisa em Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, foi encarregada do levantamento de

dados e de sugestões junto às secretarias municipais para composição de um documento "a ser discutido com os demais segmentos da sociedade civil, a comunidade em geral, através de seus representantes, para que esta também apresente propostas e sugestões" (DB, 09 maio 1991).

Em documento arquivado na Secretaria Municipal de Planejamento com o texto e tabelas referentes ao diagnóstico, estão relacionadas 38 entidades (órgãos públicos estaduais e federais, entidades de classe, universidades) e seus respectivos representantes que compunham a 'Comissão do Plano Diretor', porém não existe registro de presença, atas ou outros documentos comprobatórios da realização de reuniões dessa Comissão.

O Seminário Pró-Plano Diretor - Bauru em Temas, promovido pela Prefeitura nos dias 12 a 16 de agosto de 1991, teve "por objetivo incentivar a participação de toda comunidade bauruense" (DB, 9 ago. 1991). O evento consistia de dois blocos: primeiramente a exposição dos temas abordados no dia, com apresentação de um diagnóstico, seguido de debate com a participação dos presentes e exposição de eventuais dúvidas sobre os temas enfocados (JC, 11 ago. 1991).

No Seminário, a Comissão Pró-Participação Popular entregou um documento aprovado em Assembléia Popular (DB, 08 ago. 1991) com as linhas básicas do plano. Pelo depoimento do Secretário de Planejamento, Engenheiro Carlos Roberto Vieira da Costa, a participação popular foi considerada o ponto alto: "Nós tivemos, neste aspecto, as nossas expectativas superadas pela participação ordenada, organizada e bastante consciente das pessoas que representaram a população bauruense na elaboração do Plano Diretor até agora" (DB, 16 ago. 1991).

Os trabalhos foram finalizados e o Projeto de Lei nº 67/1991, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru, foi encaminhado à Câmara de Vereadores em 7 de outubro de 1991, com a proposta de análise em dois meses, para que ele pudesse ser viabilizado ainda naquela administração (DB, 8 out. 1991). No entanto, após um ano e dois meses, em dezembro de 1992, na última seção daquela legislatura, o projeto de lei foi novamente sobrestado e deixado para ser votado pela nova composição da Câmara, sob a argumentação de que se tratava de um projeto polêmico, que precisava de mais tempo para ser analisado (DB, 12 dez. 1992).

Em fevereiro de 1993, com a troca de administração, o Prefeito Engenheiro Antônio Tidei de Lima retirou o PL 67/91 da Câmara com a promessa de revisão e de apresentação de substitutivo até o segundo semestre daquele ano. No entanto, o assunto só foi retomado após mais de dois anos, em outubro de 1995, quando uma polêmica sobre

construção de prédios foi levada à Câmara pelos moradores, trazendo à tona a questão da falta de um Plano Diretor, com cobranças por parte dos vereadores (JC, 4 out.1995). Nessa mesma semana, através do Decreto 7.457 de 1995, foi constituída uma Comissão para elaborar o Plano Diretor do Município de Bauru, no prazo de 90 dias (JC, 5 out. 1995).

Inicialmente composta de 21 elementos, entre representantes da administração municipal e da sociedade civil, teve esse número acrescido para 25, em razão de protestos de algumas entidades que se sentiram excluídas do processo. Vale salientar que, além do poder público, predominavam entidades de classe ligadas à área de arquitetura, de urbanismo, de engenharia, de comércio e de indústria, sem representação das áreas sociais e dos movimentos populares, o que gerou protesto da Diretora da Faculdade de Serviço Social de Bauru - ITE, citando o exemplo da "belíssima Conferência Municipal de Assistência Social, onde tivemos oportunidade de ver os setores governamentais, entidades sociais, *associações de moradores* (grifo nosso), profissionais e estudantes da área, discutindo justamente esses déficits e apresentando propostas" (Ofício FSSB-ITE, 24 out. 1995).

Em novembro de 1995, o Secretário de Planejamento e presidente da Comissão do Plano Diretor foi substituído. Os trabalhos só foram iniciados em fevereiro de 1996 (JC, 08 fev. 1996), quando foi constituído um Grupo de Trabalho que ficou sediado em local específico para desenvolvimento dessa atividade, denominado Centro de Estudos do Plano Diretor, com a perspectiva de ser o embrião de um Instituto de Planejamento. Foram realizadas mais de 40 reuniões para discussão dos diversos temas a serem abordados pelo texto legal (JC 17 abr.1996; DB, 24 abr.1996; DB, 26 abr.1996; JC, 05 maio1996; JC, 26 maio1996; DB, 31 maio1996), durante as quais eram chamados a colaborar, além dos membros da Comissão, os demais órgãos e entidades que trabalhavam com a questão, utilizando-se, também, as deliberações das conferências municipais da saúde e de assistência social. O material produzido pela Comissão Pró-Participação Popular e Seminário 'Bauru em Temas' foi resgatado e serviu de subsídio para as discussões comunitárias realizadas nas Regionais Administrativas e nas Associações de Moradores.

Amanhã começam as reuniões temáticas e, durante toda a semana, eventos similares acontecem nas regionais de bairro. Na última segunda-feira, por exemplo, a Seplan reuniu-se com a administração da Bela Vista. Ontem foi a vez da Vila Falcão, sempre com a participação de representantes das associações de moradores, e hoje acontece reunião no Centro de Estudos do Plano, na rua 13 de Maio, com as Regionais centro/sul. Amanhã tem reunião agendada na Regional do Redentor e, nesta sexta-feira, na administração do Parque São Geraldo. Essas reuniões paralelas, nas regionais, são para levantamento de problemas e apresentação de sugestões, visando possíveis soluções voltadas às diversas regiões da cidade a ser colocadas no Plano Diretor (JC, 17 abr. 1996).

O Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi apresentado em Audiência Pública na Câmara Municipal (JC, 20 ago. 1996) e aprovado através da Lei Municipal n.º 4.126 de 1996 (BAURU, 1997).

O processo que culminou com a aprovação do Plano Diretor de 1996 apresentou avanços em relação ao período anterior, no entanto, a participação só ocorreu de forma institucionalizada, por meio de entidades representativas, deixando a população em geral distante do debate. Também não houve um processo de capacitação da comunidade sobre os assuntos mais técnicos tratados no Plano Diretor.

6.3 Plano Diretor Participativo – 2005/2006

Em 2001, a Lei Federal n.º 10.257, denominada Estatuto da Cidade, disponibilizou novos instrumentos de planejamento, condicionando sua aplicação à previsão no Plano Diretor do Município. A 1ª Conferência Municipal da Cidade, realizada em 2003, discutiu a necessidade de elaboração de novo Plano Diretor, seguindo as exigências da nova legislação, em especial quanto à participação popular.

Atendendo essa deliberação, o Prefeito Nilson Costa, através do Decreto Municipal n.º 9.653 de 2003, constituiu um Grupo de Trabalho, formado por técnicos da Secretaria de Planejamento e da Secretaria dos Negócios Jurídicos, encarregado de elaborar o Plano Diretor do Município, prevendo-se a possibilidade de incorporação ao GT de funcionários de outras secretarias, de órgãos públicos, de sindicatos, de associações e de conselhos.

A metodologia adotada previa a realização de Audiências Públicas temáticas e de reuniões comunitárias nas sete Regionais Administrativas para discussão dos problemas setoriais. Foram realizadas nove Audiências Públicas na Câmara Municipal, em que um palestrante apresentava um diagnóstico do tema abordado para abrir a discussão com os presentes, além da criação de grupos temáticos para aprofundamento do tema: Macro-drenagem, Sistema Viário, Instrumentos do Estatuto da Cidade, Parques e Áreas Verdes, Habitação-diagnóstico, Conselho e Fundo de Habitação, Infra-estrutura, Resíduos Sólidos, Transporte (JC, 07 fev.2004; JC, 13 fev.2004; JC 19 fev.2004; JC, 22 fev.2004; JC, 29 fev.2004; JC, 14 mar.2004; JC, 28 mar.2004). Também foram promovidas reuniões com as secretarias municipais, as entidades de classe, os conselhos municipais, as associações de moradores, as universidades e os clubes de serviço (num total de 30 pessoas), expondo os problemas urbanos que a cidade sofria em função do crescimento desordenado e a

necessidade do Plano Diretor para aplicação dos novos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Os trabalhos foram interrompidos no período de campanha eleitoral, pois as reuniões eram confundidas com reuniões políticas.

Em 2005, assumiu o Prefeito José Gualberto Tuga Martins Angerami que, concomitantemente à campanha desencadeada pelo Governo Federal para elaboração do Plano Diretor Participativo - PDP, pelos municípios, constituiu, através do Decreto 9.653 de 2003, um Grupo de Trabalho - GT, com representatividade das secretarias mais diretamente ligadas à questão do Plano Diretor, inclusive Secretaria Municipal de Agricultura, pois, segundo o Prefeito Tuga Angerami,

O Plano Diretor Participativo realmente não pode ser somente urbano, embora as diretrizes de desenvolvimento tenham que discutir ocupação do solo, planejamento urbano e lei de zoneamento. A área rural ocupa 70% do território do município, então é importante que a pasta se integre a esse trabalho desde já (JC, 19 mar. 2005).

Uniu-se a esse, o Grupo de Apoio - GA, com representação das demais secretarias, que tinham a atribuição de servir de canal de comunicação entre o GT e as secretarias, informando os passos dados e as demandas apresentadas pela comunidade.



Figura 9: Foto da posse do Grupo de Trabalho.



Figura 10: Foto de reunião GT e GA.

Na 2ª Conferência da Cidade, a Mesa Temática “Participação e Controle Social”, discutiu e aprovou a proposta de setorização do Município por bacias hidrográficas⁷¹, constante da Figura 10, a forma de representatividade da população no processo de elaboração

⁷¹ Na zona urbana foram definidos 12 setores e, na zona rural, 9 setores. A subdivisão territorial por bacias hidrográficas tinha por objetivo aproximar a comunidade dos problemas comuns ligados às questões ambientais e de acessibilidade, entre outros, ampliando o foco que, em geral, estava limitado aos problemas micro-locais.

do Plano Diretor⁷² e a composição dos membros do Núcleo Gestor - NG⁷³, que, responsável pela coordenação dos trabalhos, definiu o cronograma das atividades (Anexo 2), verificando o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente a fim de garantir ampla divulgação e participação da comunidade em todas as etapas de elaboração do Plano.

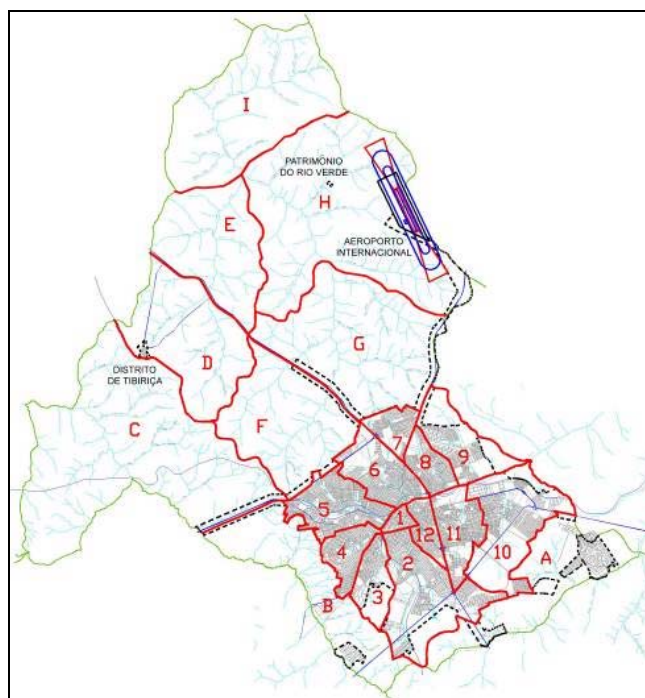


Figura.11: Setorização do Município.

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru
www.bauru.sp.gov.br

Os técnicos do poder público foram incentivados a participar de cursos de capacitação⁷⁴, pois a gestão participativa requeria uma nova postura, uma nova forma de agir e de compartilhar responsabilidades, além do conhecimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade, seus princípios e objetivos, a fim de proporcionar mudança de paradigma nas ações de planejamento.

⁷² Na Área Urbana:

- 60% - Movimentos Sociais: 1 delegado para cada 3.000 habitantes do setor, de acordo com o Censo IBGE – 2000;
- 20% - Sindicatos, entidades de classe, instituições de pesquisa, clubes de serviço;
- 20% - Poder público municipal, estadual e federal.

Na Zona Rural:

- 60% - Representantes por setor, sendo, no mínimo, 1 proprietário, 1 morador e 1 trabalhador rural. Até 30 participantes nas Audiências: 3 delegados por setor; de 30 a 60 participantes nas Audiências: 4 delegados por setor; de 60 a 90 participantes nas Audiências: 5 delegados por setor.
- 20% - Entidades organizadas do setor rural (Sindicato Rural, Sindicato dos Trabalhadores, Associações e Conselhos).
- 20% - Membros do Poder Público Municipal, Estadual e Federal, com atuação na zona rural.

⁷³ O NG, nomeado pelo Decreto nº 10.111/2005, foi composto de 5 representantes do poder público (Executivo e Legislativo) e 6 representantes da sociedade civil (IBDA, FACESP, Conselho Rural, IAB, AGB, FEB-UNESP), eleitos na 2ª Conferência da Cidade.

⁷⁴ Oficina Estatuto da Cidade e Plano Diretor, promovida pelo Instituto Polis; Oficina Regional de Multiplicadores em Plano Diretor Participativo e Regularização Fundiária Sustentável, promovida pelo Ministério das Cidades; Estatuto da Cidade para Lideranças Comunitárias, promovido pela Unesp. Para a estruturação da metodologia, o planejamento dos trabalhos e a integração da equipe, o SEBRAE realizou curso específico de “Planejamento Estratégico”.

Uma das primeiras tarefas do Núcleo Gestor e do Grupo de Trabalho foi avaliar as experiências anteriores e conhecer o encaminhamento dado em outros Municípios para elaboração de planos diretores, em especial com relação à participação popular, concluindo que as dinâmicas que vinham sendo adotadas, apesar de atenderem às exigências legais, nem sempre atingiam a população como um todo, que, por vezes, não se sentia representada pelas lideranças institucionais. Foi avaliada, também, a forma de mobilização e de divulgação das reuniões - fator essencial para o sucesso do evento.

Foi elaborado um Plano de Trabalho (Anexo 3) e material didático e de divulgação constante dos Anexos 4 a 8.

A metodologia adotada baseou-se nas Resoluções do Ministério das Cidades e no material didático fornecido na Campanha do Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2005a), com adaptações em função da disponibilidade de material, de tempo e do envolvimento da população consultada, conforme descrito no item **4.4.3**.

A coordenação dos trabalhos em cada setor ficou sob a responsabilidade de integrantes do Grupo de Trabalho, que tiveram como apoio servidores das Regionais Administrativas e da Secretaria de Agricultura. As reuniões realizadas nos diversos setores (urbanos e rurais) foram precedidas de amplo trabalho de mobilização e de divulgação juntamente à comunidade local, com uso de faixas, de carro de som, de contatos com as lideranças, de convites distribuídos às comunidades, de notas no jornal, no rádio e na televisão, além de divulgação junto aos usuários dos serviços públicos de educação, de assistência social e de saúde, sempre procurando atingir o maior número possível de pessoas.

O trabalho de divulgação na zona rural encontrou maior dificuldade, exigindo dos técnicos visitas a proprietários e a lideranças. Em virtude da dificuldade de locomoção dos interessados em participar das reuniões, foi oferecido o transporte de ida e volta.



Figura 12: Faixa de divulgação na Zona Rural.

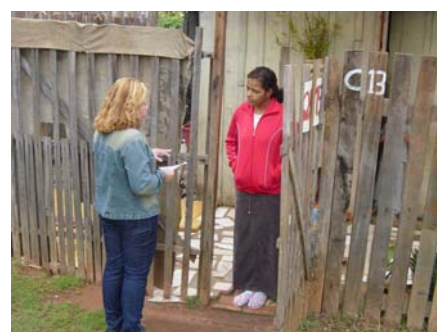


Figura 13: Distribuição de convite porta-a-porta.

Para local de reunião buscou-se, preferencialmente, a utilização de escolas públicas, centros comunitários e outros prédios de referência para a comunidade, que permitissem total acessibilidade e que não inibissem a participação de nenhuma pessoa. Foram realizadas, ainda, reuniões com comunidades religiosas, entidades de classe, clubes de serviço e secretarias municipais, no sentido de motivar a participação, divulgar as reuniões setoriais e discutir questões específicas de cada área.

As reuniões comunitárias respeitaram as seguintes etapas (BAURU, s.d.; RIGITANO e BARBASSA, 2008):

a) Sensibilização

A primeira etapa tinha por objetivo proporcionar aos participantes uma visão mais sistêmica e crítica da realidade do bairro, da bacia hidrográfica a qual estavam inseridos e também de seu município, sugerindo a reflexão do papel fundamental que desempenham nesse processo, sensibilizando-os para a participação na elaboração do Plano Diretor Participativo.

Na primeira reunião, era feita uma exposição por técnicos do GT, de como ocorreu o crescimento da cidade e os impactos decorrentes, introduzindo os conceitos legais que fundamentaram o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, ou seja, Constituição Federal, Estadual e Estatuto da Cidade. Também era utilizado o vídeo institucional do Plano Diretor Participativo, evidenciando a importância da participação popular. Em seguida, era realizada uma dinâmica com grupos menores, possibilitando a manifestação de todos e a identificação dos problemas em imagens aéreas e mapas do setor.



Figura 14: Foto da reunião de Sensibilização em Tibiriçá-Exposição.



Figura 15: Foto da reunião de Sensibilização em Tibiriçá-Dinâmica de grupo.

Na segunda reunião, eram apresentados os resultados da dinâmica de grupo, abrindo um novo espaço para contribuições, sugestões e complementações.



Figura 16: Foto da 2ª reunião Setor 8 (urbano).



Figura 17: Foto da 2ª reunião Setor C (rural).

Nessa etapa, foram realizadas 77 reuniões, nos diversos setores urbanos e rurais, totalizando um público de 3.026 pessoas.

b) Leitura Comunitária e Leitura Técnica

Por diversas vezes, a Leitura Comunitária, iniciada na reunião de Sensibilização, ocorria através de vistorias *'in loco'* (em geral acompanhadas de pessoas da comunidade, para constatação dos problemas que haviam sido levantados), com registro fotográfico e com demarcação em mapas.

A Leitura Técnica consistia de vistorias acerca dos pontos positivos e negativos, especialmente àqueles pertinentes a elaboração do Plano Diretor, assim como visitas às diversas Secretarias Municipais e aos órgãos técnicos, levando as situações constatadas, para que buscassem soluções para as demandas imediatas, além de propostas para ações de médio e ao longo prazo que atendessem aos anseios da comunidade. Também foram realizadas reuniões com entidades de classe (JC, 21 set. 2005; JC, 15 mar. 2006) para discussão de problemas mais específicos de cada categoria.



Figura 18: Foto reunião no CIESP.



Figura 19: Foto reunião Assenag.

Foi organizado um “tour” rural e um urbano com os integrantes do Grupo de Trabalho e do Núcleo Gestor para conhecimento dos problemas apontados e dos pontos positivos a serem valorizados.



Figura 20: Foto 'tour' rural.



Figura 21: Foto 'tour' urbano.

Além da coleta de dados para formatar um diagnóstico amplo e completo do município, a 'leitura comunitária' assumiu um caráter pedagógico inclusivo, pois, mesmo para os participantes que não dominavam a linguagem e os recursos técnicos usuais do planejamento urbano, sua percepção sobre a cidade seria decisiva para identificar lacunas, problemas e mesmo proposições. Um bom exemplo, neste caso, é a diversidade de formas para explicitar o que é ou o que deveria ser a função social da propriedade (GOULART, 2008, p.36).

Finalizando essa etapa, foi realizada uma Audiência Pública na Câmara Municipal, com a comunidade rural e as entidades ligadas ao setor, na qual foi apresentado o diagnóstico geral e discutidas as primeiras propostas.



Figura 22: Reunião na Câmara Municipal com comunidade rural – 01.



Figura 23: Reunião na Câmara Municipal com comunidade rural – 02.

Nessa etapa foram realizadas 29 reuniões, totalizando um público de 1.082 pessoas. Os Relatórios com as reivindicações de cada setor constam do Anexo 8.

c) Apresentação das propostas e eleição dos Delegados

Nessa última fase nos setores, foi apresentado o diagnóstico e as propostas relativas às questões de mobilidade, ambiental, de infra-estrutura, de desenvolvimento, da função social da propriedade, de habitação, entre outros. Em várias oportunidades, ainda foram agregadas novas propostas, 'riscando-se' no próprio mapa. Ao final das reuniões, foram eleitos os Delegados representantes dos Setores dentre os presentes, totalizando 130 delegados urbanos e rurais.



Figura 24: Delegados do Setor 5 (urbano).



Figura 25: Delegados do Setor E (rural).

A escolha dos Delegados representantes das entidades de classe, de sindicatos e de instituições de pesquisa ocorreu em Plenária na Câmara Municipal, totalizando 43 delegados. A representação do poder público ocorreu entre os integrantes do Núcleo Gestor, Grupo de Trabalho, secretarias municipais e órgãos públicos estaduais e federais, com atuação direta nas questões tratadas no Plano Diretor, em especial nas questões ambientais, viárias, habitacionais e de desenvolvimento urbano e rural, num total de 43 delegados.



Figura 26: Delegados das Entidades de Classe, Sindicatos e Instituições de Pesquisa.

Ao longo do processo, o Grupo de Trabalho manteve contato e fez consultorias com a Prof^ª. Dr.^ª Ermínia Maricato, com a Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e com o Instituto Polis, discutindo os instrumentos adequados para aplicação no PDP de Bauru.



Figura 27: Consultoria CEPAM.



Figura 28: Consultoria Prof^ª Dra. Ermínia Maricato.

Também foi realizado um Curso de Capacitação para os delegados eleitos, quando foram discutidos os instrumentos do Estatuto da Cidade e sua aplicação, para que houvesse perfeita compreensão das propostas contidas no Plano, em especial às relativas aos instrumentos urbanísticos.

A apresentação de propostas procurou combinar o conjunto de demandas da comunidade com as exigências próprias da legislação (Estatuto da Cidade). Aqui novamente se investiu em capacitação, haja vista a complexidade dos temas e instrumentos em debate – em sua maioria inéditos para todos. A proporção de delegados eleitos obedeceu às normas adotadas, assim como refletiu a maior capacidade de mobilização de alguns setores (GOULART, 2008, p. 36).



Figura 29: Curso de Capacitação dos Delegados.



Figura 30: Curso de Capacitação – Dinâmica.

Nessa etapa foram realizadas 16 reuniões, totalizando 538 pessoas.

d) Congresso Final

O Congresso Final reuniu os delegados eleitos nos diversos setores, com a finalidade de analisar a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo, elaborada por técnicos da Prefeitura Municipal, com acompanhamento do Núcleo Gestor e revisão por parte do Instituto Polis. Embasaram esse trabalho os resultados das diversas reuniões realizadas com a comunidade, entidades de classe, secretarias municipais e materiais resultantes das diversas conferências municipais.



Figura 31: Núcleo Gestor.



Figura 32: Consultoria Instituto Polis.

O Congresso foi realizado em três dias, com a presença de delegados credenciados, além de diversos secretários municipais, funcionários públicos, convidados e pessoas interessadas. Teve início com a leitura e aprovação do Regimento Interno e, em seguida, a leitura da Minuta do Projeto de Lei, quando cada delegado podia fazer destaques para emenda modificativa, supressiva ou aditiva, apresentada à plenária para votação.



Figura 33: Congresso – 1.º dia.



Figura 34: Congresso – 2.º dia.



Figura 35: Congresso – 3.º dia.

A minuta aprovada foi transformada no Projeto de Lei 75/2006 encaminhado à Câmara Municipal em 22 de setembro de 2006.



Figura 36: Entrega do Projeto de Lei na Câmara de Vereadores

Sobre o processo de elaboração do PDP, Santos (2008) testemunha que:

Como resultado do avanço do conceito de governança urbana, nos anos de 2005 e 2006 o município de Bauru organizou um excelente trabalho de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP). Ressaltamos que do início ao fim dos trabalhos foi incentivada a participação popular e a dos movimentos sociais. [...] A comunidade hoje compreende que o planejamento tem a estrutura de um processo e o Plano Diretor Participativo se torna apenas um dos instrumentos da política de desenvolvimento do Município, sendo necessário acompanhamento durante sua aprovação, assim como na sua implementação (SANTOS, 2008, p. 321 e 322).

Na 3.ª Conferência Municipal de Bauru, realizada em agosto de 2007, a falta de aprovação do Plano Diretor Participativo, que já tramitava na Câmara há 11 meses, foi tema

debatido em todas as Mesas Temáticas, sendo que, uma das propostas aprovadas na plenária foi a constituição de um ‘Comitê de Mobilização pela Aprovação do Plano Diretor Participativo’, com 21 membros, representando os diversos segmentos da sociedade civil presentes, com a atribuição de “acompanhar o processo junto à Câmara e sensibilizar os vereadores da importância de aprovação e implementação das ações decorrentes do mesmo” (BAURU, 2007).

Em todas as etapas de debates públicos e de formatação do PDP, a participação de vereadores foi (quantitativamente) tão pequena quanto (qualitativamente) insignificante. [...] Não obstante a diversidade de interpretações e de prescrições inerentes a processos políticos de caráter plural, o PDP é um exemplo inequívoco de democracia participativa à medida que incorpora atores extra-institucionais aos espaços decisórios sobre políticas públicas. Nesse sentido, assume um caráter complementar à democracia representativa. Apesar disso e, talvez, precisamente por esse motivo, não chega a surpreender que, passados quase 18 meses do protocolo do correspondente Projeto de Lei, a Câmara de Vereadores de Bauru não o tenha aprovado. A primeira explicação, naturalmente, é a própria complexidade da matéria, para a qual os Legislativos municipais em geral e o de Bauru em particular têm enormes dificuldades (tanto políticas como técnicas) para apreendê-lo – casos emblemáticos em que vêm à pauta leis orçamentárias, financeiras, tributárias e, claro, urbanísticas. Um segundo obstáculo é de natureza substantiva, ou seja, a objeção que alguns vereadores manifestaram, aberta ou dissimuladamente, contra o conceito global e vários dispositivos e instrumentos incorporados à nova proposição legislativa – dentre os quais a Outorga Onerosa, o Uso Compulsório, o Estudo de Impacto de Vizinhança e, principalmente, o IPTU progressivo. A terceira dificuldade parece nitidamente relacionada à autoridade decisória do Legislativo, ou seja, expressa a tensão entre, de um lado, procedimentos participativos, e, de outro, a soberania do sistema representativo (GOULART, 2008, p. 45).

Depois de 22 meses de tramitação na Câmara Municipal, foi aprovado o Autógrafo nº 5.725, em 29 de julho de 2008.

Na avaliação feita pelo Núcleo Gestor⁷⁵, apesar do grande número de emendas aprovadas, o conteúdo principal e obrigatório do projeto foi respeitado, exceção feita ao Coeficiente de Aproveitamento Básico alterado em algumas macro-zonas, diminuindo o âmbito de aplicação da Outorga Onerosa.

O Plano Diretor Participativo foi sancionado pela Lei nº 5.631 de 22 de agosto de 2008.

O processo de elaboração do PDP apresentou grandes avanços em relação aos anteriores, favorecido, em grande parte, pelo apoio institucional dado pelo Ministério das Cidades, que ofereceu material didático, orientação e capacitação aos técnicos municipais para elaboração dos planos diretores participativos.

⁷⁵ O Núcleo Gestor, em reunião realizada dia 18 de agosto de 2008, ofereceu parecer ao Sr. Prefeito sobre o Autógrafo.n.º 5.725/2009, propondo o veto a 4 artigos, acatado integralmente pelo Executivo.

Os dados apresentados sobre a setorização do município, número de reuniões realizadas e público atingido demonstram o esforço da equipe de coordenação para realmente dar possibilidade de participação ao maior número e à diversidade de pessoas no processo.

Dahl (1989) apud Goulart (2008) adverte que a quantidade de participantes do *demos* não representa necessariamente um aperfeiçoamento da poliarquia: ignorância dos participantes em relação à agenda tratada, ativismo intenso de minorias ou quaisquer outros fatores podem ser empecilhos suficientes para neutralizar a participação. É imperativo, no entanto, reconhecer o esforço em promover arenas participativas, bem como admitir o êxito deste empreendimento, afinal, mais de um cento de reuniões e uma média de quase meia centena de presentes para debater questões da legislação urbanística é um feito certamente inédito na história do planejamento urbano bauruense. Quantidade não é sinônimo de qualidade, certamente, contudo, por ora é indispensável admitir que o processo foi expressivamente participativo, especialmente em sua dimensão discursiva.

No entanto, o Plano Diretor Participativo de Bauru não é um processo acabado. É uma experiência pioneira que exigirá um esforço ainda maior de mobilização e de participação na sua implementação, quando emergirão os conflitos e as restrições com relação aos instrumentos de combate à especulação imobiliária previstos no texto legal.

7 RESULTADOS

7.1 Análise e avaliação dos métodos de consulta

Conforme já descrito no Capítulo 5, item 5.1, para auxiliar na escolha do método de consulta mais adequado ao processo participativo a ser implementado, foi elaborada uma matriz contendo os aspectos mais relevantes apontados por Carson e Gelber (2001), Rowe e Frewer (2000) e Souza (2006), e aplicados aos 33 métodos selecionados para apresentação neste trabalho, constante do Quadro 8.

Cada característica relacionada recebeu uma nota (1, 2 ou 3), conforme o grau de exigência/rigor proposto pelo método, do maior para o menor. Em princípio, a somatória das notas apontará como método mais exigente aquele que obtiver a nota menor (no sentido de necessitar de capacitação dos participantes, de facilitadores especializados, de local e de equipamentos especiais e demandar muito tempo para sua aplicação).

Observa-se, no entanto, que essas notas servem apenas como referência inicial, pois todos os métodos selecionados têm uma certa flexibilidade na sua aplicação, dependendo da abrangência que se deseja para o processo.

Se o objeto de discussão com a comunidade local (do bairro) é o projeto de um parque público (delimitação da área, elaboração do programa de necessidades, escolha das prioridades para intervenção), poderá ser utilizado um método 'mais elaborado', simplificando algumas etapas que são dispensáveis nesse caso, no sentido de diminuir custos, por exemplo.

Se o tema é mais complexo, envolve consulta a especialistas e é objeto de grande conflito de interesses, existem métodos que auxiliam a condução dos processos, com utilização de técnicas de comunicação adequadas a cada grupo envolvido.

Portanto, os tomadores de decisão - os técnicos municipais responsáveis pela condução de processos participativos - devem conhecer os diversos métodos e técnicas para sua utilização nos momentos adequados.

A planilha constante do Quadro 13 apresenta a pontuação dada pela autora a cada um dos métodos, baseada na descrição constante da literatura ou na sua prática de aplicação.

Características do Método			Método M. Cidades	CEPAM	Método Bauru	Enfoque Participativo	ZOPP	Pesquisa Participante	10 Passos
Características público alvo	diversificado	3	3	3	3	3	3	3	3
	homogêneo	2							
	qualificado / selecionado	1							
Número de participantes	sem restrição	3	3	3	3	2	2	3	2
	limitado (< 200)	2							
	restrito (~30)	1							
Representatividade	não há critério de seleção	3	3	3	1	2	2	3	3
	seleção aleatória , por conveniência	2							
	% entre todos os segmentos	1							
Tempo disponível para realização da consulta	curto (dias)	3	1	1	1	2	2	1	2
	médio (semanas)	2							
	longo (meses)	1							
Complexidade do tema a ser abordado	alta complexidade	3	2	2	2	2	2	2	2
	média complexidade	2							
	baixa complexidade	1							
Conhecimento prévio do problema	não há exigência	3	3	3	3	3	3	3	3
	é recomendável	2							
	há necessidade	1							
Grau de qualificação dos participantes	não há exigência	3	3	3	3	3	2	3	3
	nível médio de instrução	2							
	alta qualificação	1							
Grau de capacitação dos facilitadores	pode ser conduzido pela comunidade	3	2	2	2	2	2	2	2
	facilitadores com experiência	2							
	facilitadores especializados	1							
Custos	custo reduzido	3	2	2	1	2	2	2	2
	custo com instalações e material	2							
	alto custo: mobilização, instalação	1							
Pessoal de apoio	não há exigência	3	1	1	1	2	2	3	3
	necessidade de pessoal de apoio	2							
	equipe multidisciplinar	1							
Infra-estrutura física (salas, auditório)	não há exigência	3	2	2	1	2	2	3	2
	sala que comporte participantes	2							
	diversas salas e auditório	1							
Equipamentos	não há exigência	3	1	1	1	2	2	2	3
	lousa, material didático	2							
	equipamentos multimídia	1							
Grau de participação que permite atingir	alto - caráter deliberativo	3	3	3	3	3	3	3	2
	médio - caráter consultivo	2							
	baixo - caráter informativo	1							

Flexibilidade e adaptabilidade do método	muita flexibilidade	3	2	2	2	2	2	3	2
	pouca flexibilidade	2							
	nenhuma flexibilidade	1							
Responsabilidade pela Avaliação / Monitoramento	não há previsão	3	1	1	1	1	1	1	1
	somente poder público/ área técnica	2							
	grupo gestor (PP + SC)	1							
Retorno dos resultados / Divulgação	não há previsão	3	2	2	2	2	2	2	2
	retorno aos participantes	2							
	publicação dos resultados	1							

NOTA DO METODO:	34	34	30	35	34	39	37
-----------------	----	----	----	----	----	----	----

Onze Passos	Três Etapas	Quatro Etapas	Biomapas	Oficina do Futuro	DRP	Plano de Ação	Método Escolha	Juri do Cidadão	Avaliação Comunitária	Busca Futura	Visualização Guia	Imagine	Modelo de Sustentabilidade Local	Espaço Aberto
3	1	1	3	3	3	1	3	1	3	1	3	3	3	3
2	2	2	2	3	2	1	2	1	3	1	2	1	1	3
2	1	1	3	3	3	2	3	1	3	2	3	3	3	3
2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3
2	2	2	1	1	2	2	1	3	1	3	2	2	2	2
2	2	2	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	2	3
2	2	2	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	2	2
1	1	1	3	3	2	2	2	1	2	1	1	1	1	2
2	2	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	3	2
2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	1
3	3	3	2	2	2	2	2	3	2	3	2	2	2	3

2	2	2	3	3	2	2	3	1	3	2	2	2	2	2
1	1	1	3	3	3	3	1	3	3	1	3	3	3	1
2	2	1	2	2	2	1	2	2	1	1	2	2	2	2

32	29	28	41	41	37	31	37	30	37	29	39	38	37	37
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3
3	3	1	3	3	3	3	3	2	2	1
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1

1	1
1	1
1	1

41	40	36	39	39	39	31	32	29	38	37
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Observa-se que, segundo os critérios estabelecidos, os métodos mais exigentes (pontuação mais baixa) são ‘Quatro Etapas’ (28 pontos), ‘Três Etapas’ (29 pontos) e ‘Conferência de Consenso’ (29 pontos), enquanto os mais simples são ‘Biomapas’ (41 pontos), ‘Oficina do Futuro’ (41 pontos) e ‘Mapa local’ (41 pontos).

Como exemplo, simulamos uma situação em que se pretende a elaboração de um projeto participativo no Parque Primavera em Bauru. Trata-se de uma área pública destinada à área verde, onde existe uma represa, situada em bairro de classe média próxima de bairros mais populares (conjuntos habitacionais). Devido à carência de áreas de lazer na região e ao clima quente da cidade, a represa é muito utilizada nos finais de semana para lazer (banho e pesca). No entanto, a área é totalmente aberta, sem condições de segurança, com vários registros de morte por afogamento.

A demanda por providências surgiu em uma reunião do Conselho de Segurança Leste (Conseg-L), na qual estavam presentes membros da comunidade, professores e funcionários da escola próxima à área. Nessa reunião, já foram escolhidos os responsáveis pela divulgação da reunião em que se iria discutir todos os problemas relativos à área (segurança, lixo, poluição, etc.).

Os trabalhos serão coordenados pela Prefeitura, mas a divulgação ficou a cargo dos membros da comunidade presente.

Para escolha do método de consulta mais adequado para condução dessa reunião, foram identificadas as condições de restrição relacionadas no Quadro 14, na seqüência constante do Quadro 13, e respectiva pontuação:

QUADRO 14: Condições de restrição para realização do processo participativo no Parque Primavera – Simulação.

CARACTERÍSTICA	CONDIÇÃO DE RESTRIÇÃO	PONTUAÇÃO
público alvo	o público alvo (esperado) é homogêneo, isto é, são moradores de um bairro de classe média, jovens e adultos (as crianças serão trabalhadas em oficina específica)	2
número de participantes	o número de participantes previsto é de, aproximadamente, 50 pessoas	2
representatividade	os convites foram distribuídos nas residências, estabelecimentos comerciais, lideranças locais e empresários que investem na região	2
tempo disponível	o tempo disponível para a definição do projeto é de algumas semanas	2
tema	o tema é considerado de baixa complexidade	1
conhecimento prévio	todos os participantes foram comunicados do tema	2

do problema	a ser abordado	
qualificação dos participantes	os participantes têm escolaridade de nível médio ou superior	2
capacitação do facilitador	o facilitador tem experiência com processos participativos	2
custos	os patrocinadores têm recursos suficientes para elaboração dos convites, cobrir custos com instalações e equipamentos	2
pessoal de apoio	os patrocinadores têm pessoal de apoio para divulgação da reunião, controle de presença, registro fotográfico	2
infra-estrutura	os patrocinadores têm salas adequadas para realização das reuniões	2
equipamentos	os patrocinadores têm painéis, lousa e materiais de escritório para confecção de cartazes, tarjetas	2
grau de participação	o resultado do processo é a elaboração de um projeto arquitetônico aprovado pela comunidade consultada, portanto, tem caráter deliberativo	2
flexibilidade	o método a ser utilizado deve ter alguma flexibilidade, em função do número de participantes ser maior que o esperado	2
monitoramento	os participantes deverão acompanhar todas as etapas seguintes, até a elaboração da obra	1
retorno dos resultados	os participantes deverão receber um relatório dos trabalhos realizados	2

Foi aplicado um fator de ponderação (2) no fator tempo, pois a consulta não pode ultrapassar algumas semanas. Nos demais, foi utilizado fator 1.

Colocados os dados na planilha e utilizando-se a Função 'Se', obteve-se o resultado disposto no Quadro 15.

Características do Método			Método M.Cidades	CEPAM	Método Bauru	Enfoque Participativo	ZOPP	Pesquisa Participante	10 Passos
Características público alvo	diversificado	3	3	3	3	3	3	3	3
	homogêneo	2							
	qualificado / selecionado	1							
Número de participantes	sem restrição	3	3	3	3	2	2	3	2
	limitado (< 200)	2							
	restrito (~30)	1							
Representatividade	não há critério de seleção	3	3	3	1	2	2	3	3
	seleção aleatória, por conveniência	2							
	% entre todos os segmentos	1							
Tempo disponível para realização da consulta	curto (dias)	3	1	1	1	2	2	1	2
	médio (semanas)	2							
	longo (meses)	1							
Complexidade do tema a ser abordado	alta complexidade	3	2	2	2	2	2	2	2
	média complexidade	2							
	baixa complexidade	1							
Conhecimento prévio do problema	não há exigência	3	3	3	3	3	3	3	3
	é recomendável	2							
	há necessidade	1							
Grau de qualificação dos participantes	não há exigência	3	3	3	3	3	2	3	3
	nível médio de instrução	2							
	alta qualificação	1							
Grau de capacitação dos facilitadores	pode ser conduzido pela comunidade	3	2	2	2	2	2	2	2
	facilitadores com experiência	2							
	facilitadores especializados	1							
Custos	custo reduzido	3	2	2	1	2	2	2	2
	custo com instalações e material	2							
	alto custo: mobilização, instalação	1							
Pessoal de apoio	não há exigência	3	1	1	1	2	2	3	3
	necessidade de pessoal de apoio	2							
	equipe multidisciplinar	1							
Infra-estrutura física (salas, auditório)	não há exigência	3	2	2	1	2	2	3	2
	sala que comporte participantes	2							
	diversas salas e auditório	1							
Equipamentos	não há exigência	3	1	1	1	2	2	2	3
	lousa, material didático	2							
	equipamentos multimídia	1							
	alto - caráter deliberativo	3							

Grau de participação que permite atingir	médio - caráter consultivo	2	3	3	3	3	3	3	2
	baixo - caráter informativo	1							
Flexibilidade e adaptabilidade do método	muita flexibilidade	3	2	2	2	2	2	3	2
	pouca flexibilidade	2							
	nenhuma flexibilidade	1							
Responsabilidade pela Avaliação / Monitoramento	não há previsão	3	1	1	1	1	1	1	1
	somente poder público/ área técnica	2							
	grupo gestor (PP + SC)	1							
Retorno dos resultados / Divulgação	não há previsão	3	2	2	2	2	2	2	2
	retorno aos participantes	2							
	publicação dos resultados	1							

NOTA DO MÉTODO:	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	37	36	Ñ ATENDE	39
-----------------	----------	----------	----------	----	----	----------	----

Onze Passos	Três Etapas	Quatro Etapas	Biomapas	Oficina do Futuro	DRP	Plano de Ação	Método Escolha	Juri do Cidadão	Avaliação Comunitária	Busca Futura	Visualização Guia	Imagine	Modelo de Sustentabilidade Local	Espaço Aberto
3	1	1	3	3	3	1	3	1	3	1	3	3	3	3
2	2	2	2	3	2	1	2	1	3	1	2	1	1	3
2	1	1	3	3	3	2	3	1	3	2	3	3	3	3
2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3
2	2	2	1	1	2	2	1	3	1	3	2	2	2	2
2	2	2	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	2	3
2	2	2	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	2	2
1	1	1	3	3	2	2	2	1	2	1	1	1	1	2
2	2	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	3	2
2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	1

2	2	3	2	2	2	2	2	1	2	3
3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3
3	3	1	3	3	3	3	3	2	2	1
2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1

2	1
2	1
1	1
2	1

44	42	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	41	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE	Ñ ATENDE
----	----	----------	----------	----	----------	----------	----------	----------	----------	----------

Os métodos que atendem a todas as exigências colocadas estão relacionados a seguir, com a respectiva pontuação:

Método	Pontuação
Enfoque Participativo	37
ZOOP	36
10 Passos	39
Biomapas	44
Oficina do Futuro	44
DRP	40
Método da Escolha	40
Mapa Local	44
Avaliação Participativa	42
Planejamento para a Realidade	41

Nos demais métodos, encontram-se em destaque os itens que desclassificaram o método para aquela situação colocada, o que permite avaliar se aquele fator é realmente relevante.

Como exemplo, tem-se o Método Bauru, que foi desclassificado porque propõe um critério de representatividade que abrange todos os segmentos da sociedade, porém, nesse caso (elaboração de um projeto na escala de bairro), não há a necessidade de envolver todos os segmentos sociais. Nos demais quesitos destacados (tempo, recursos financeiros, humanos e físicos), também podem ser reavaliados em função do âmbito da abrangência do processo, pois não se pretende envolver toda a comunidade da cidade.

Caberá, portanto, ao coordenador/facilitador escolher, entre os métodos relacionados, o mais adequado à comunidade a ser trabalhada, podendo, fazer a combinação de vários métodos, de acordo com a etapa dos trabalhos.

7.2 Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru

Nos itens **4.4.1** e **4.4.3** foram descritas as etapas do Método-referência do Ministério das Cidades e do Método Bauru, respectivamente.

O Quadro 16 apresenta uma análise comparativa dos dois métodos, o que permite verificar as alterações/complementações feitas durante o processo de elaboração do PDP de Bauru, que resultou no Método Bauru.

QUADRO 16: Análise comparativa do Método-referência do Ministério das Cidades e Método Bauru.

MÉTODO-REFERÊNCIA MINISTÉRIO DAS CIDADES Etapas	MÉTODO BAURU Etapas	ANÁLISE COMPARATIVA
<p>Núcleo Gestor: o processo deve iniciar-se pela instalação do Núcleo Gestor, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, a quem caberá preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor.</p>	<p>Núcleo Gestor: o processo inicia-se com a instalação do Núcleo Gestor, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, a quem caberá preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor.</p> <p>Recomenda-se que a composição do NG seja paritária, com 1/3 do poder público (secretarias e órgãos envolvidos com a questão a ser abordada); 1/3 de movimentos sociais e 1/3 de entidades de classe, sindicatos e instituições de pesquisa. É muito importante a participação dos movimentos sociais desde a fase inicial para auxiliar no processo de comunicação, definição da metodologia mais adequada para atingir a população em geral e 'alertar' com relação ao linguajar usualmente utilizado pelos técnicos.</p> <p>Na escolha dos técnicos representantes do poder público e da sociedade civil, deve-se buscar formações diversas (arquitetura, urbanismo, engenharia, geografia, direito, serviço social, pedagogia, por exemplo) para garantir uma complementaridade de visões e formas de abordagem.</p> <p>A escolha dos representantes para o NG pode ocorrer na Conferência da Cidade ou nas plenárias chamadas especialmente para essa finalidade, dando oportunidade de participação a todos os interessados.</p>	<p>Em ambos os casos. o processo inicia-se pela constituição de um Núcleo Gestor.</p> <p>No Método Bauru, estabelece-se uma paridade entre os segmentos componentes do Núcleo, a fim de garantir a participação efetiva dos movimentos sociais.</p> <p>O caráter multidisciplinar da equipe também é fundamental, pois cada área de formação tem uma visão do problema e uma forma de abordagem que deve ser discutida para melhoria do processo.</p>
<p>Preparação do processo: identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e suas formas de organização, os canais de participação e o processo de tomada de decisão.</p>	<p>Preparação do processo: identificação dos atores sociais presentes no município, suas territorialidades e suas formas de organização; os canais de participação; o processo de tomada de decisão e estratégias de comunicação/divulgação.</p>	<p>O Método Bauru propõe a setorização por bacias hidrográficas como forma de inserir a discussão das questões ambientais.</p>

	<p>Recomenda-se que a divisão territorial (setorização) respeite as bacias hidrográficas, tanto na área urbana quanto na zona rural, compatibilizando suas divisas com os limites dos setores censitários, para que haja uma base de dados consistente.</p> <p>Com relação à representatividade, propõe-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na Área urbana: <ul style="list-style-type: none"> - 60% - Movimentos Sociais / população em geral: a proposta é que seja proporcional à densidade populacional do setor, no caso 1 delegado para cada 3000 habitantes, não sendo exigida a vinculação à uma entidade formalizada; - 20% - Sindicatos, entidades de classe, instituições de pesquisa; - 20% - Poder público municipal, estadual e federal • Na Zona rural <ul style="list-style-type: none"> - 60 % - Movimentos sociais / população em geral: como na zona rural a densidade populacional é muito baixa, não é possível seguir o mesmo critério da área urbana. Propõe-se que cada setor tenha, ao menos, 3 delegados representando os proprietários rurais, os trabalhadores rurais e os moradores da zona rural, pois as demandas são diferentes. Esse número pode aumentar em função da maior participação nas reuniões: <ul style="list-style-type: none"> - até 30 participantes: 3 delegados; - de 30 a 60 participantes: 4 delegados; - mais de 60 participantes: 5 delegados. - 20% - Entidades organizadas do setor rural (sindicatos, associações de produtores); - 20% - Poder público municipal, estadual e federal com atuação na zona rural. <p>A estratégia de comunicação /divulgação deve levar em consideração as especificidades de cada comunidade, utilizando os meios e linguagens acessíveis, em especial</p>	<p>Na escolha dos representantes, propõe uma proporcionalidade que garanta a participação da população em geral, não apenas através das entidades formalizadas.</p> <p>Essas propostas foram apresentadas e aprovadas na 2ª Conferência da Cidade, antes da implementação do processo de consulta.</p> <p>Nas estratégias de comunicação/divulgação, o Método Bauru é mais detalhista, fazendo alguns alertas importantes na formatação das reuniões.</p> <p>O Método do Ministério deixa essas questões em aberto, por tratar-se de recomendação que abrange todo o território nacional, com muitas diversidades que devem ser definidas no âmbito local.</p>
--	--	--

	<p>na zona rural, de forma a despertar o interesse na participação. O uso de faixas, carros de som, participação em programas de rádio e abordagem direta das lideranças comunitárias têm dado resultados mais efetivos.</p> <p>É importante que o NG elabore um Plano de Trabalho para deixar claro o objetivo do trabalho, a metodologia adotada, as metas, os prazos e as responsabilidades, observando os recursos humanos e os materiais disponíveis.</p> <p>Ao organizar reuniões comunitárias deve-se considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • local neutro, de fácil acesso (de preferência escola pública do bairro); • dimensão compatível com o público previsto; • equipamentos de projeção (multimídia ou retroprojektor, tela), paredes para exposição de mapas; • horário adequado a quem trabalha (a noite ou final de semana); • previsão de café e de água (no mínimo), para ser oferecido no intervalo; • registro das reuniões com lista de presença (nome, endereço, telefone), fotos, relatório ou atas; • identificação dos participantes com crachá; • pessoal de apoio para recepção, controle de presença e de monitores para trabalho com crianças durante o evento; • facilitador com conhecimento do tema e experiência em processos participativos; 	
<p>Inauguração: é o ponto de partida da mobilização, quando se anuncia o início do processo e as regras para participação.</p>	<p>Lançamento: marca o início dos trabalhos e deve receber ampla divulgação para despertar a comunidade à participação. Tem um caráter didático, pois deve esclarecer os objetivos, temas a serem abordados, como participar, disponibilizando contato para esclarecimentos.</p>	<p>Ambos os métodos destacam o momento do início do processo com ampla divulgação.</p>

<p>Capacitação: esclarecimento da população sobre o que será feito: o que é PDP e a sua importância, para que participe desde o início de sua construção. A capacitação também se faz necessária no interior da Prefeitura, estimulando a articulação e integração das diversas áreas;</p>	<p>Capacitação: nesse primeiro momento, a capacitação é imprescindível para os integrantes do Núcleo Gestor e das equipe de apoio (funcionários municipais que auxiliarão no trabalho de mobilização, divulgação e preparação das reuniões públicas). Eles serão os multiplicadores nas reuniões públicas.</p> <p>Dependendo da complexidade do tema abordado (em especial nos Planos Diretores), deve ser prevista capacitação das lideranças comunitárias e elaboração de material didático (cartilhas e folhetos explicativos). Todas as reuniões públicas devem ser iniciadas com esclarecimentos sobre o tema, cronograma dos trabalhos e fase em que se encontra para situar os participantes no processo.</p>	<p>O Método Bauru destaca a importância da capacitação dos técnicos municipais no início do processo para que se tornem multiplicadores durante as reuniões públicas.</p>
	<p>Mobilização/Divulgação: precedendo as reuniões comunitárias deve ser realizado amplo trabalho de mobilização na comunidade, divulgando dia, horário e local da reunião e tema a ser discutido. A abordagem pessoal, dando maiores esclarecimentos sobre o processo, é fundamental.</p>	<p>O Método Bauru destaca essa etapa por considerá-la fundamental para o sucesso do processo.</p>

<p>Leitura comunitária: leitura da situação existente, visualizando a 'cidade que temos' na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, mapeando-as.</p>	<p>Leitura Comunitária: as reuniões comunitárias realizadas nos diversos setores urbanos e rurais têm por objetivo ouvir a opinião e as sugestões da comunidade sobre o assunto em questão. Portanto, deve seguir uma dinâmica que facilite a manifestação de todos os presentes. Propõe-se que na primeira parte seja feita a apresentação da equipe de coordenação e uma breve exposição sobre o tema. Na segunda parte, serão formados grupos de no máximo 10 pessoas, sentadas em círculos, quando todos devem ser estimulados a falar sobre os aspectos positivos e negativos do tema abordado. Em cada grupo deve haver um 'moderador' e um 'relator', que pode ser escolhido entre os participantes. Todo o material produzido será entregue à coordenação para sistematização e, havendo tempo, são expostas as propostas apresentadas nos grupos para visualização de todos. Caso contrário, outra reunião já deve ficar pré-agendada, quando as sugestões serão transcritas e mapeadas (se for o caso) para exposição, podendo, ainda, serem feitas complementações até que se esgote o assunto.</p>	<p>O Método Bauru estabelece uma dinâmica para realização das reuniões comunitárias que deu resultados positivos na experiência realizada em Bauru .</p>
	<p>Leitura Técnica: todos os temas abordados e propostas apresentadas devem ser avaliados, realizando-se, se for o caso, vistorias conjuntas entre técnicos e representantes da comunidade para discussão do problema no local, buscando uma solução de consenso.</p>	<p>No Método Bauru, destaca-se essa etapa, no entanto, deve ser realizada paralelamente à leitura comunitária.</p>

	<p>Reuniões técnicas: paralelamente às reuniões comunitárias, deverão ser promovidas reuniões com entidades de classe, universidades, grupos de interesse para discussão de temas específicos. Essa é uma oportunidade para também se transmitir as reivindicações e propostas da comunidade.</p>	<p>Essa etapa, também realizada paralelamente à leitura comunitária, foi destacada no Método Bauru, porque as entidades resistem, ainda, em participar de reuniões públicas com a participação da população em geral. No entanto, seu envolvimento no processo deve se dar nessa etapa para que conheçam as demandas da comunidade, que apresentem suas propostas e que exponham suas resistências.</p>
<p>Discutir as estratégias: etapa interna à administração, supervisionada pelo Núcleo Gestor, na qual se deve integrar a leitura comunitária com as leituras técnicas, preparando o instrumental a ser discutido na próxima fase.</p>	<p>Formalização das propostas: compatibilização da leitura comunitária com a leitura técnica, sob supervisão do Núcleo Gestor, elaborando as propostas a serem apresentadas à comunidade para aprovação.</p>	<p>Em ambos os métodos, concluída a fase de consulta são formalizadas as propostas que deverão ser apresentadas à comunidade para aprovação.</p>
<p>Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal: é o momento em que afloram as divergências e os conflitos que, se bem trabalhados e negociados, produzirão proposta viáveis e pactuadas, com mais chances de serem concretizadas. Os resultados serão transformados em projeto de lei.</p>	<p>Aprovação das propostas e eleição dos delegados representantes dos setores (movimentos sociais): retorno à cada comunidade, precedida de novo trabalho de divulgação (agora facilitado pelo contato com os participantes das reuniões anteriores) para apresentação e aprovação das propostas.</p> <p>Nessa etapa, deve-se demonstrar claramente como as sugestões e desejos estão transformados em planos, projetos e/ou texto legal.</p> <p>Nessa mesma reunião são eleitos os representantes daquela comunidade para participação no Congresso final, de acordo com as regras estabelecidas e divulgadas no início do processo.</p>	<p>Em ambos os métodos as propostas são apresentadas em reuniões públicas para discussão e pactuação.</p> <p>No Método Bauru, essa etapa ainda ocorre nos setores, com a comunidade em geral, onde são escolhidos os representantes dos moradores que participarão do congresso final, onde estarão presentes os delegados dos demais segmentos sociais.</p>

	Eleição dos delegados dos demais segmentos: a eleição dos delegados do segmento sindicatos/entidades de classe/instituições de pesquisa deve ocorrer em plenária específica. Os delegados do poder público são indicados pelas instituições que representam, sendo conveniente que sejam os técnicos que já participam do processo.	O Método Bauru propõe que sejam feitas plenárias específicas para eleição dos representantes dos demais segmentos que participarão do Congresso final.
Discussão na Câmara Municipal e aprovação: o projeto de lei, apresentado à sociedade em Audiência Pública, será submetido à Câmara Municipal para ser discutido.	Congresso final: finalizando esse processo, é realizado o Congresso final para votação das propostas. No caso do Plano Diretor Participativo, foi apresentado o texto do Projeto de lei, porém dependendo do tema e da escala, os trabalhos podem culminar com a elaboração de um projeto arquitetônico, um plano de obras, diretrizes de ocupação do solo. A dinâmica da reunião segue as orientações de uma Conferência, cujas regras serão estabelecidas pelo regimento interno discutido e aprovado pelos participantes.	Enquanto o Método do Ministério das Cidades apresenta o Projeto de Lei em Audiência na Câmara, o Método Bauru propõe que ocorra em congresso cujas regras sejam definidas pelos participantes em regimento interno, a exemplo das conferências.
Implementar o Plano Diretor: determinar a ordem cronológica de implementação.		
Monitoramento: implementado o sistema de gestão, devem-se avaliar os impactos das proposições formuladas e monitorar resultados obtidos.	Monitoramento: implementação de um sistema de gestão para monitoramento das ações realizadas e resultados obtidos. Se o processo depende de aprovação na Câmara de Vereadores, esse grupo também fica encarregado de acompanhar o andamento dos trabalhos e impacto das emendas apresentadas.	Nos dois métodos, prevê-se a criação de um sistema de gestão para monitoramento das ações realizadas e resultados obtidos. Apesar dessa etapa só estar sendo citada ao final, é importante que haja avaliação do processo em todas as fases intermediárias, como uma rotina do Núcleo Gestor.

A análise comparativa demonstra que o Método Bauru apresenta um detalhamento maior em algumas etapas em relação ao proposto pelo Ministério das Cidades, em função da experiência de aplicação, enquanto o Método do Ministério das Cidades visa orientar a elaboração de planos diretores em todo o território nacional, com muitas diversidades.

O Método Bauru caracteriza-se por:

- composição paritária e multidisciplinar no Núcleo Gestor;
- setorização do território por bacias hidrográficas, o que, segundo Maricato (2001) apud Santos (2008, p. 26), “são unidades obrigatórias para a abordagem do planejamento

urbano, na medida em que o destino dos esgotos e do resíduo sólido de aglomerações urbanas interfere praticamente em todos os usuários da mesma bacia";

- representatividade da população por segmentos, privilegiando os movimentos sociais;
- respeito às especificidades de cada setor, utilizando múltiplos canais de comunicação e de formas de divulgação;
- organização e planejamento detalhados, incluindo preparação da equipe e material didático;
- utilização de dinâmicas apropriadas às características do grupo;
- eleição dos representantes em plenárias;
- apresentação e aprovação das propostas em congresso.

Acredita-se que o envolvimento de grande número de pessoas e entidades na elaboração do PDP de Bauru foi decisivo para garantir o respeito às principais diretrizes encaminhadas no Projeto de Lei.

7.3 Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – 2005/2006, segundo percepção dos técnicos municipais e delegados do PDP

A avaliação do processo de elaboração do PDP de Bauru, realizado durante o ano de 2005 e 2006, baseou-se, entre outras, na percepção dos técnicos municipais (Grupo 1 - G1 e Grupo 2 - G2) e delegados representantes da sociedade civil (Grupo 3 - G3), consultados por meio da aplicação de Questionário na Escala Likert, conforme descrito no item **5.5.1**.

No item **7.3.1**, foi feita a caracterização do G1 e G2, segundo os quesitos 1 a 10 constantes do Questionário Likert, procedendo-se, em seguida, novos agrupamentos dos componentes do G1 e G2, denominados 'categorias', segundo a Área de Formação, o Cargo/Função que ocupavam na época da elaboração do PDP e a Secretaria/Órgão que integravam na administração municipal.

No item **7.3.2**, foi feita a caracterização do G3.

No item **7.3.3**, foi feita a análise dos resultados da avaliação do G1, G2 e G3, agrupando-se os itens do questionários Likert referentes aos três aspectos considerados relevantes para análise do processo do PDP, conforme Quadro 12 apresentado no item **5.5.1**:

- condições de infra-estrutura,
- aspectos técnicos,
- processo de participação, propriamente dito.

Em seguida, foi elaborado quadro geral da pontuação por item, englobando o G1, G2 e G3 e os agrupamentos criados no item 7.3.1, denominados 'categorias', com análise comparativa entre esses vários agrupamentos.

Foi feita análise comparativa da avaliação feita pelos G1, G2 e G3 nos quesitos 11 a 22. Para os quesitos 23 a 40, a análise comparativa envolveu somente o G1 e G3, finalizando com gráfico comparativo da avaliação por Grupo, categorias por Área de Formação e Cargo/Função.

7.3.1 Caracterização do Grupo 1 - G1 e Grupo 2 - G2

Na Tabela 5 estão relacionados os itens 1 a 10, correspondente à caracterização dos Grupos 1 e 2.

TABELA 5: Caracterização do G1 e G2 constituídos por técnicos municipais e membros da sociedade civil integrantes do Núcleo Gestor.

ITEM	CATEGORIA	Nº DE INDIVÍDUOS	%	
1-Sexo	Feminino	43	45,26	
	Masculino	52	54,74	
	Total	95	100,00	
2-Escolaridade/Formação	1º grau completo	2	2,11	
	2º grau completo	8	8,42	
	Superior incompleto	5	5,26	
	Superior completo	73	76,84	
	Pós-graduação	7	7,37	
		Administração	01	1,16
		Arquitetura	03	3,49
		Biologia	02	2,33
		Comunicação social	2	2,33
		Direito	13	15,11
		Economia	02	2,33
		Enfermagem	01	1,16
		Eng. Agrícola	01	1,16
		Eng. Agrônomo	04	4,65
		Eng. Civil	22	25,28
		Eng. Florestal	03	3,49
		Eng. Mecânico	01	1,16
		Geografia	01	1,16
		História	01	1,16
		Jornalismo	03	3,49
		Mec. Agrícola	01	1,16
		Pedagogia	08	19,76
		Psicologia	02	2,33
		Serviço Social	09	10,46
		Tec. Processos Gerenciais	01	1,16
	Tecnologia	01	1,16	
	Topógrafo	01	1,16	
	Veterinária	01	1,16	
3-Cargo/função	Secret. Municipal/ Presidente	09	10,34	
	Diretor Deptº/Gerente	16	18,39	
	Diretor Divisão Municipal	21	24,24	
	Chefe	03	3,45	
	Assessor	07	8,05	
	Funcionários de carreira	31	35,63	
	Total: 87 indivíduos (não estão computados os membros da sociedade civil e Câmara de Vereadores)			

4-Secretaria/Órgão	Gabinete	2	2,10
	S.Administração	2	2,10
	S.Adm Regionais	8	8,42
	S.Agricultura e Abastecimento	6	6,31
	S.Bem Estar Social	7	7,36
	S.Cultura	1	1,05
	S.Desenv.Econômico	4	4,21
	S.Educação	6	6,31
	S.Esportes	1	1,05
	S.Finanças	3	3,15
	S.Meu Ambiente	6	6,31
	S.Negócios Jurídicos	7	7,36
	S.Obras	5	5,26
	S.Planejamento	15	15,78
	S.Saúde	1	1,05
	Cohab	2	2,10
	Dae	4	4,21
Emdurb	6	6,31	
Núcleo Gestor - Sociedade Civil	8	8,42	
Câmara Municipal	1	1,05	
5-Tempo de serviço	< 3anos	18	20,93
	3 – 9 anos	22	25,58
	10 – 20 anos	35	40,69
	> 20 anos	11	12,79
	Total: 86 indivíduos		
6.1-Grupo que fez parte (Aplicado ao Grupo 1: 39 indivíduos)	Grupo de Trabalho	15	38,46
	Grupo de Apoio	17	43,58
	Núcleo Gestor	07	17,94
	(obs. 04 entrevistados participaram do GT e NG)		
6.2-Disposição/vontade de participar do grupo de coordenação (Aplicado ao Grupo 2: 56 indivíduos)	sim	37	66,07
	não	19	33,93
7.1-Foi responsável por algum setor (Aplicado ao Grupo 1: 39 indivíduos)	Sim	12	30,77
	Não	27	69,23
7.2-Responsabilidade pela implementação do PDP (Aplicado ao Grupo 2: 56 indivíduos)	sim	21	37,5
	não	14	25,00
	Desconhece PDP	21	37,50
8-Participou de reunião com a comunidade urbana ou rural	Sim	52	54,74 (100,00 do G1 e 23,21 do G2)
	Não	43	45,26 (76,78 do G2)
9-Cursos de capacitação (obs.:vários entrevistados participaram de mais de um curso de capacitação)	sim	40	42,11 (82,05 do G1 e 14,28% do G2)
	não	55	57,89 (17,95% do G1 e 85,72% do G2)
10-Participa de alguma entidade, conselho, ong	sim	32	33,68 (53,84% do G1 e 19,64% do G2)
	não	63	66,32 (46,16 % do G1 e 80,36% do G2)

Pela Tabela 5, verifica-se uma porcentagem maior de indivíduos do sexo masculino, dentro do universo selecionado, e de alta escolaridade, ou seja, 89,47 % acima do

ensino médio. Essa característica esteve presente na constituição do Grupo de Trabalho e do Grupo de Apoio, compostos por funcionários públicos, mas também no Núcleo Gestor, em que, dos seis membros representantes da sociedade civil escolhidos na plenária da 2.^a Conferência Municipal da Cidade, apenas um não possui nível superior.

Essa qualificação profissional é preocupante num processo que se propõe participativo, pois "um dos riscos do intelectualismo é o de que o intelectual acredita-se, em princípio, detentor de uma ciência, de um saber, sobre o qual funda a sua autoridade" (WEFFORT apud ANTUNES, 1993, p. 69), pressuposto indesejável por levar à compulsão pelo controle do processo e da definição de verdades a serem assimiladas pela população.

Essa questão foi aprofundada no item **7.5**, que trata do papel dos técnicos municipais (em especial arquitetos e engenheiros) nos processos participativos de planejamento.

Com relação ao quesito Escolaridade/Formação (item 2), os indivíduos foram agrupados em categorias afins, de acordo com a área de formação, conforme Tabela 6.

TABELA 6: Área de Formação dos componentes do G1 e G2.

CATEGORIA (ÁREA)	FORMAÇÃO	Nº DE INDIVÍDUOS	%
1-Ensino médio	1º e 2º grau	10	10,52
2-Administrativa/ Legal	Administração Direito Economia Tec. Processos Gerenciais	17	17,89
3-Social	Serviço social Com. social Geografia História Jornalismo Pedagogia Psicologia	26	27,36
4-Saúde	Biologia Enfermagem Veterinária	4	4,21
5-Técnica/Exatas	Arquitetura Desenho Industrial Engenharia (todas) Mecanização Agrícola Tecnologia	38	40,00
	Total de indivíduos	95	100,00

A predominância de indivíduos da Categoria 5 - Área de Exatas, deve-se ao fato da grande responsabilidade pela implementação do Plano Diretor estar entre os Engenheiros e os Arquitetos dos diversos setores. É grande, também, a participação do Serviço Social (Categoria 3 - Social), e do Direito (Categoria 2 - Administrativa/Legal), pois

atuarão na implementação de diversas ações sociais, de mobilização e na elaboração das leis complementares, respectivamente. Esses agrupamentos serão utilizados na análise da percepção de cada uma dessas categorias em relação ao processo de participação.

Outro arranjo proposto para análise refere-se ao Cargo/Função (item 3 da Tabela 5) dos componentes do G1 e G2, estando agrupados os indivíduos que ocupam cargos, conforme Tabela 7. Não foram computados os indivíduos representantes da sociedade civil e da Câmara de Vereadores.

TABELA 7: Cargo/Função dos componentes do G1 e G2.

CATEGORIA	CARGO/FUNÇÃO	Nº DE INDIVÍDUOS	%
1- 1º Escalão	Secretário/Presidente	9	10,34
2- Comissionados	Diretor Departamento Diretor de Divisão Chefe Gerente Assessor	47	54,03
3- Funcionários	Funcionários de carreira	31	35,63
	Total de indivíduos	87	100,00

Nesse arranjo, contemplando Cargo/função, predominaram os indivíduos com cargos de confiança (Categoria 1- 1º Escalão e Categoria 2- Comissionados). No entanto, muitos enquadrados na Categoria 2 são funcionários de carreira, ocupando, naquela oportunidade, cargos de direção. Esse agrupamento também foi utilizado para análise da percepção do processo do PDP, segundo a responsabilidade do cargo.

Com relação ao quesito Secretaria /Órgão (item 4 da Tabela 5) que integram os componentes do G1 e G2, as categorias agrupam os setores segundo a área de atuação, não computando os indivíduos representantes da sociedade civil e , da Câmara de Vereadores, conforme Tabela 8.

TABELA 8: Secretaria /Órgão que integram os componentes do G1 e G2.

CATEGORIA	SECRETARIA/ÓRGÃO	Nº DE INDIVÍDUOS	%
1-Gestão	Gabinete Sec.Administração Sec.Finanças	7	8,75
2-Técnico	Sec.Adm. Regionais Sec.Agricultura Sec.Desenvolvimento Econômico Sec.Meio Ambiente Sec.Obras Sec.Planejamento Dae	39	48,75

3-Jurídico	Sec.Negócios Jurídicos	6	7,50
4- Social	Sec.Bem Estar Social Sec.Cultura Sec.Educação Sec.Esportes Sec.Saúde Cohab Emdurb	28	35,00
Total de indivíduos		86	100,00

Na Categoria 1 estão os órgãos encarregados da gestão de pessoas e de finanças; na Categoria 2, os órgãos técnicos encarregados da implementação das ações físico-territoriais, de desenvolvimento urbano e rural; na Categoria 3, os responsáveis pela formalização dos textos legais; e na Categoria 4, os órgãos mais ligados às políticas sociais.

A exemplo da Tabela 6, que agrupa por Formação, o grande peso nesse caso situa-se na área de engenharia e de arquitetura, em especial pelo envolvimento que os técnicos dos diversos setores da Secretaria de Planejamento têm com as ações previstas no PDP.

No quesito Tempo de Serviço (item 5 da Tabela 5), predominam os indivíduos entre 10 a 20 anos de serviço público. Trata-se de um quadro de funcionários com muito tempo de serviço, não acostumado com os novos procedimentos de definição de políticas públicas de forma participativa.

No item **6.2**, Tabela 5, quando o Grupo 2 foi questionado sobre a disponibilidade ou vontade de participar do grupo de coordenação do PDP, 66,07% manifestou que sim. No entanto, 76,78% do Grupo 2 declarou não ter participado de nenhuma reunião pública (item 8), justificando "falta de tempo" (46,88%) ou "outros compromissos" (12,50%), mesmo com o trabalho se desenvolvendo no período de 1 ano, com mais de 100 reuniões públicas em diversos locais.

Uma observação relevante no item **7.2**, da Tabela 5, é que 25% dos integrantes do Grupo 2 declarou não ter responsabilidade com a implementação do PDP e 37,50% desconhecem seu conteúdo (apesar de atuarem em áreas que têm envolvimento direto com as ações previstas no PDP). Isso demonstra a necessidade de melhor capacitação dos técnicos com relação às exigências da legislação federal e ao conteúdo do PDP, pois, de 42,11% dos técnicos entrevistados que fizeram algum curso de capacitação nessas matérias (item 9), 82,05% é do G1 e, apenas, 14,28%, do G2.

Finalizando a Caracterização do Grupo 1 e do Grupo 2, observa-se que 33,68% dos entrevistados participa de alguma entidade, conselho ou Ong com trabalho comunitário/voluntário, sendo 53,84% do G1 e 19,64% do G2, concluindo-se que o grupo que

esteve envolvido com a elaboração do PDP (G1) já tem mais disponibilidade para trabalhos participativos e/ou comunitários que os demais indivíduos entrevistados.

7.3.2 Caracterização do Grupo 3

Na Tabela 9 estão tabulados os quesitos de 1 a 10, correspondente à Caracterização do Grupo 3.

TABELA 9: Caracterização do G3 constituído por delegados do PDP, representantes da sociedade civil.

ITEM	CATEGORIA	Nº DE INDIVÍDUOS	%
1-Sexo	Feminino	03	13,04
	Masculino	20	86,98
	Total	23	100,00
2-Escolaridade/Formação	1º grau completo	1	4,35
	2º grau completo	3	13,04
	Superior incompleto	2	8,70
	Superior completo	11	47,83
	Pós-graduação	3	13,04
	não respondeu	3	13,04
	Administração	01	6,25
	Arquitetura	04	25,00
	Comunicação social	01	6,25
	Economia	01	6,25
	Eng. Civil	04	25,00
	Eng. Florestal	01	6,25
	Eng. Mecânico	02	12,50
	Geografia	01	6,25
	Pedagogia	01	6,25
não responderam	07		
3-Não se aplica			
4-Não se aplica			
5-Não se aplica			
6-Grupo que fez parte	Movimentos Sociais/cidadãos	16	69,57
	Entidades de classe/ Inst. de Pesquisa	07	30,43
7-Não se aplica			
8-Participou de reunião com a comunidade urbana ou rural	Sim	22	95,65
	Não	01	4,35
9-Cursos de capacitação	sim	18	78,26
	não	05	21,74
10-Participa de alguma entidade, conselho, ong	sim	20	86,96
	não	03	13,04

No Grupo 3, predominaram os indivíduos do sexo masculino, com 86,96% da amostra. A escolaridade é alta, sendo 56,66% acima do ensino médio, contudo, 3 indivíduos não responderam a esse quesito. Entre os indivíduos com nível superior, 47,83% é da área de

engenharia e de arquitetura. Os itens 3, 4, 5 e 7 eram voltadas aos funcionários públicos (G1 e G2) e não se aplicam ao G3.

Com relação à representatividade dos delegados (item 6, Tabela 9), 69,57% é dos movimentos sociais (cidadãos eleitos nas plenárias dos setores urbanos e rurais), enquanto 30,43% é das entidades de classe e das instituições de pesquisa. A proporção da amostra ficou alterada em relação à proporção relativa dos segmentos entre os delegados eleitos (75% e 25%, respectivamente) devido ao descarte de dois questionários de indivíduos dos movimentos sociais por vícios nas respostas, conforme descrito no item **5.3.1**.

Já em relação à participação nas reuniões comunitárias (item 8, Tabela 9), somente um indivíduo, representante de instituição de pesquisa, declarou não ter participado das reuniões comunitárias. Observa-se que, a condição para os delegados dos movimentos sociais serem eleitos era a participação nas reuniões dos setores urbanos ou rurais.

Grande parte dos delegados participou dos cursos de capacitação (item 9, Tabela 9), ou seja, 78,26%, quesito importante para a compreensão do processo e entendimento da legislação. A participação em entidades e em conselhos (item 10, Tabela 9) foi grande, 86,96%, pois o trabalho voluntário em entidades comunitárias é uma característica desse segmento.

7.3.3 Resultados e discussão

Lembrando que o Questionário Likert estabelece uma pontuação que varia entre 1 e 5 nos quesitos apresentados⁷⁶, e que, nas afirmações negativas essa pontuação é invertida, o conceito máximo possível é 5,0 e o conceito mínimo possível é 1,0. Considera-se que, a pontuação acima de 3,0 como avaliação positiva e, abaixo desse valor, avaliação negativa no item em questão.

Primeiramente, foi tirada a média geral de todos os quesitos para os três grupos envolvidos, obtendo-se 3,76, o que caracteriza uma avaliação positiva do processo em geral.

Posteriormente, foram agrupadas as respostas relativas a cada uma das questões referentes às condições de infra-estrutura, de aspectos técnicos e do processo de participação, obtendo-se a média de 3,71; 3,66 e 3,94, respectivamente, demonstradas na Figura 36.

⁷⁶A pontuação assinalada a cada enunciado do Questionário Likert corresponde a: (1) discordo totalmente, (2) discordo, (3) indiferente/não sei, (4) concordo, (5) concordo totalmente

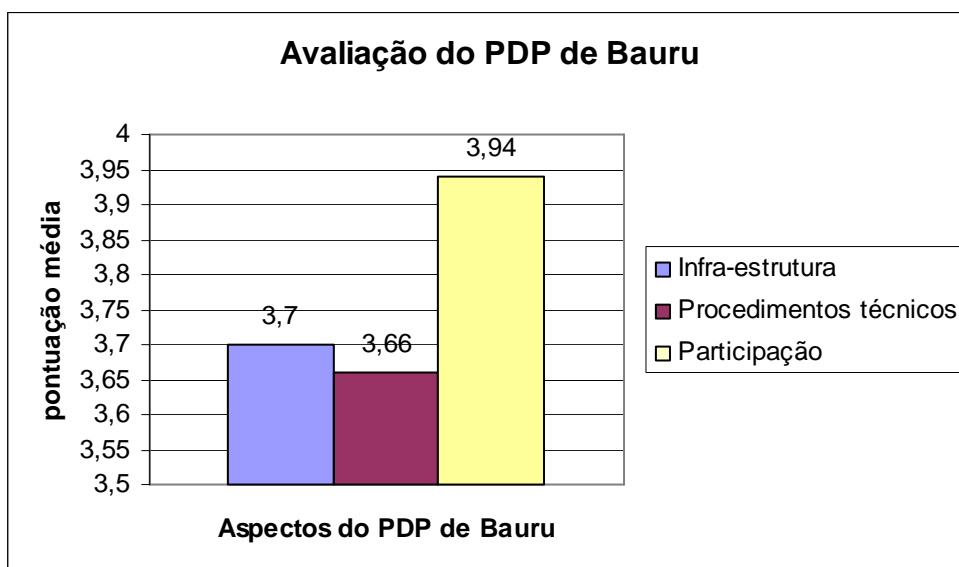


Figura 37: Avaliação do processo do PDP de Bauru, segundo condições de infra-estrutura, procedimentos técnicos e participação.

Apesar dos três aspectos serem considerados positivos, a análise por itens permitirá compreender em que momento essas questões ficaram prejudicadas, permitindo a correção desses aspectos no desenvolvimento de outros processos participativos.

O agrupamento dos itens está demonstrado no Quadro 17, assim como os valores obtidos em cada item pelo G1, G2 e G3, por Área de Formação (Tabela 6) e Cargo/Função (Tabela 7).

QUADRO 17: Pontuação por Grupo (G1, G2, G3), por Área de Formação e por Cargo/Função.

Aspecto do PDP	Item do Questionário Likert	Grupo			Área de Formação					Cargo/Função		
		G1	G2	G3	1 Ensino médio	2 Adm./ Legal	3 Social/ Educação	4 Saúde	5 Técnica/ Exatas	1 1º Escalão	2 Comissionados	3 Funcionários
		Nº de Indivíduos			Nº de Indivíduos					Nº de Indivíduos		
		39	56	23	10	17	26	4	38	9	47	31
Pontuação			Pontuação					Pontuação				
INFRA-ESTRUTURA												
Composição do GT	32	4,05		3,96	4,00	4,37	4,00	2,00	4,07	4,00	4,00	4,50
Organização	17	4,33	3,64	3,96	4,00	3,76	4,19	2,75	3,92	4,44	3,80	3,87
Divulgação	12	3,60	3,62	3,48	3,00	3,88	3,61	3,25	3,68	4,22	3,61	3,41
Mobilização	35	3,70		4,00	4,20	4,00	3,81	2,00	3,38	4,20	3,80	3,33
Local das reuniões	23	4,15		4,26	3,40	4,50	4,27	4,00	4,15	4,80	4,10	3,66
Dia e horário	16	4,30	3,30	4,04	3,88	3,41	3,80	3,25	3,76	4,44	3,65	3,41
Tempo de duração	28	3,77		3,74	3,60	3,87	4,18	4,00	3,53	3,80	3,70	4,00
Recursos financeiros	38	2,70		3,00	3,40	2,50	2,63	3,00	2,38	2,80	2,80	2,66
Média		3,80	3,52	3,80	3,64	3,77	3,81	3,03	3,61	4,08	3,68	3,60
TÉCNICA												
Setorização	21	4,46	3,52	4,13	4,22	3,82	3,92	3,75	3,86	3,66	3,97	3,67
Cursos de capacitação	18	2,51	2,09	2,00	2,44	1,88	2,61	2,50	2,18	2,88	2,29	1,93
Assuntos abordados	34	3,72		3,43	3,60	3,62	3,90	4,00	3,61	4,00	3,50	4,33
	24	3,90		3,83	4,00	3,87	4,18	1,00	3,84	4,00	3,65	4,00
	26	4,30		4,00	4,40	4,50	4,27	2,00	4,30	4,60	4,20	4,50
Linguagem utilizada	39	4,10		3,78	4,20	3,87	4,27	1,00	4,30	4,40	3,95	4,33
Recursos didáticos	27	4,00		3,80	4,40	4,00	3,72	4,00	4,15	4,20	4,15	4,16
	36	4,05		3,96	4,20	4,00	4,18	4,00	3,92	4,20	3,95	4,00
Dinâmica das reuniões	29	4,30		4,20	4,20	4,37	4,27	2,00	4,46	4,80	4,15	4,83
	30	4,10		3,52	4,40	3,87	4,27	2,00	4,15	4,40	3,75	5,00
Finalidade do PDP	15	4,54	4,25	4,35	4,44	4,23	4,50	4,00	4,34	4,55	4,38	4,35
Média		3,99	3,28	3,72	4,05	3,82	4,01	2,75	3,91	4,15	3,81	4,10
PARTICIPAÇÃO												
Participação popular	11	4,70	4,10	4,20	4,50	4,35	4,30	3,75	4,28	4,33	4,38	4,12
	29	4,30		4,20	4,33	4,37	4,27	2,00	4,46	4,80	4,15	4,83
Participação das entidades de classe	14	3,90	3,18	3,30	3,40	3,41	3,69	3,25	3,39	3,66	3,51	3,29
	22	2,90	3,18	3,57	3,20	2,88	3,15	2,75	3,07	3,88	3,12	2,74
Representatividade dos delegados	40	4,26		3,87	4,33	4,12	4,54	2,00	4,23	4,80	3,95	4,50
Compatibilidade das propostas e projeto de lei	33	4,03		3,74	3,50	3,75	4,45	3,00	4,15	4,60	3,60	4,50
	37	4,40		3,60	4,33	4,75	4,27	3,00	4,30	4,60	4,25	4,50
Grau de participação dos membros do GT, GA e NG	17	4,33	3,64	3,96	4,00	3,76	4,19	2,75	3,92	4,44	3,80	3,87
	25	4,21		3,52	4,16	4,50	3,90	4,00	4,30	4,80	3,90	4,50
Gestão participativa	13	4,74	4,39	4,52	4,80	4,35	4,76	4,75	4,36	4,33	4,53	4,54
Efetividade da participação	19	4,18	3,64	4,48	4,10	4,00	3,84	3,50	3,78	4,00	3,93	3,77
	20	3,44	3,38	3,39	3,10	3,17	3,65	3,25	3,31	3,77	3,25	3,25
	31	4,26		4,09	4,33	4,50	4,27	2,00	4,23	4,60	4,20	4,50
Média		4,35	3,60	3,88	4,00	3,99	4,10	3,06	3,98	4,35	3,89	4,04
Média Geral		4,04	3,46	3,80	3,89	3,86	3,97	2,94	3,83	4,19	4,79	3,91
			3,76									

Calcularam-se as médias das pontuações dos itens 11 a 22 para os Grupos 1, 2 e 3, e nos itens 23 a 40 para os Grupos 1 e 3, cujos valores estão demonstrados na Figura 37. As cores diferenciam os itens referentes aos aspectos de infra-estrutura, aspectos técnicos e da

participação no processo de elaboração do PDP de Bauru, já apresentados na Figura 37 e Quadro 17.

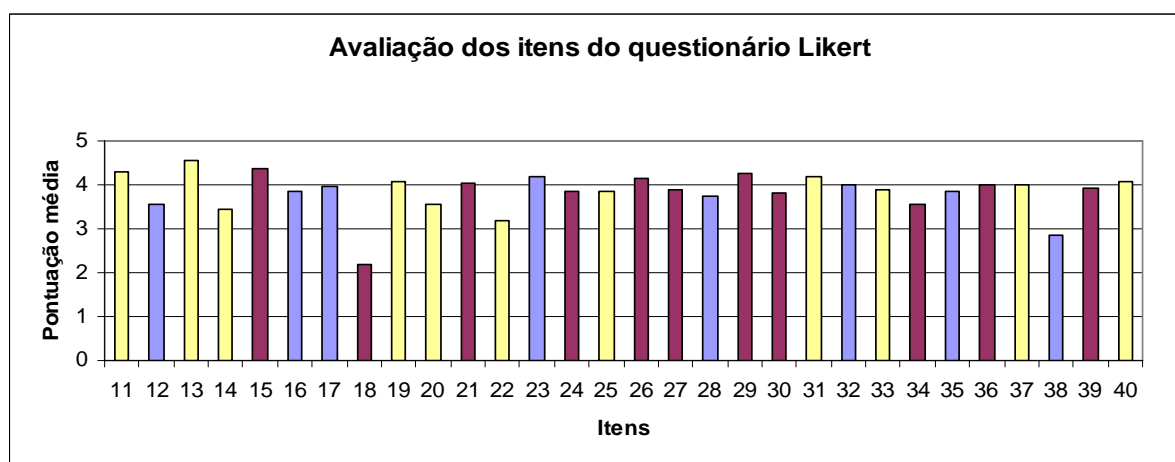


Figura 38: Avaliação por itens do Questionário Likert: itens 11 a 22 para os Grupos 1, 2 e 3 e itens 23 a 40 para os Grupos 1 e 3.

Verifica-se que apenas os itens 18⁷⁷ e 38⁷⁸ obtiveram pontuações negativas (2,19 e 2,85, respectivamente), demonstrando uma fragilidade na questão da Capacitação sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo, e deficiência de recursos financeiros para desenvolvimento das atividades de elaboração do PDP, que inviabilizaram a confecção de cartilhas e outros materiais didáticos que auxiliassem no entendimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade, assim como material de divulgação das reuniões.

Por tratar-se de legislação relativamente recente (Lei Federal nº 10.257/2001), as disposições do Estatuto da Cidade, em especial os novos instrumentos de planejamento, ainda não foram assimilados por grande parte dos técnicos municipais e da população em geral.

No entanto, os itens que apresentaram as maiores médias (11, 13 e 15), consideram que "o Plano Diretor de Bauru foi elaborado de forma a permitir que todos os interessados (cidadãos e entidades) pudessem opinar e dar sugestões"; que "a gestão participativa traz benefícios ao envolver a população na solução de seus problemas" e que "o Plano Diretor de Bauru deverá orientar o crescimento ordenado da cidade", com média 4,30; 4,55 e 4,37, respectivamente.

⁷⁷ Item 18 do Questionário Likert: "Há necessidade de mais informações (Cursos de Capacitação) sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor, para auxiliar o entendimento das propostas do PDP de Bauru".

⁷⁸ Item 38 do Questionário Likert: "Os recursos financeiros foram suficientes e suprimam a necessidade de material e serviços para realização dos trabalhos".

Ainda em relação aos itens que abordam a participação, a pontuação, em geral, esteve muito próxima do 4,00, exceto nos itens 14⁷⁹, 20⁸⁰ e 22⁸¹ em que confronta a participação da comunidade e das entidades de classe.

Para melhor aprofundamento da análise geral, procedeu-se a visualização da pontuação, separando-se a avaliação do G1, G2 e G3, conforme demonstrado na Figura 38.

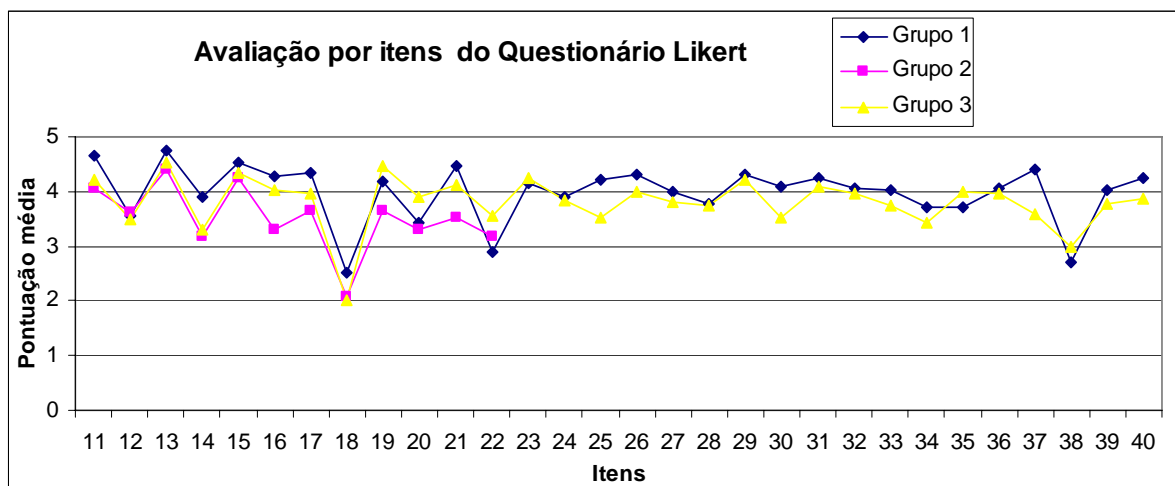


Figura 39: Avaliação por itens do Questionário Likert, segundo os Grupos G1, G2 e G3.

O fato do G1 e G3 terem tido um envolvimento maior em todo o processo de elaboração do PDP (ter participado dos cursos de capacitação e das reuniões públicas), justifica a avaliação mais positiva. O G2 manteve-se à margem do processo e demonstrou mais resistência com relação à participação popular em assuntos considerados técnicos.

A seguir, foi feita a análise de cada item (primeiramente do 11 ao 22), comparando-se a avaliação dos Grupos G1, G2 e G3.

No item 11⁸², a avaliação do G1 (4,66) foi significativamente maior ($p=0,001$) que dos grupos G2 (4,05) e G3 (4,21). Considerando-se que o G1 foi o responsável pela condução do processo, entende-se que houve esforço no envolvimento dos cidadãos e das entidades no processo, no entanto, para G2 e G3, não foi suficiente para envolver toda a comunidade, em especial as entidades de classe, aspecto também abordado nos itens 14 e 22.

⁷⁹ Item 14 do Questionário Likert: "O tempo gasto na realização de reuniões com a população em geral seria mais proveitoso se utilizado no aprofundamento de questões técnicas com as entidades de classe".

⁸⁰ Item 20 do Questionário Likert: "O grau de participação da comunidade na elaboração de Plano Diretor é muito pequeno, pois trata-se de assunto muito técnico".

⁸¹ Item 22 do Questionário Likert: "As entidades de classe e empresários tiveram pouca participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo".

⁸² Item 11 do Questionário Likert: "O Plano Diretor de Bauru foi elaborado de forma a permitir que todos os interessados (cidadãos e entidades) pudessem opinar e dar sugestões".

No item 14⁸³, o G1 demonstrou mais abertura com relação à participação da população em geral nas questões técnicas (3,89) com diferença significativa ($p=0,018$) em relação ao G2 (3,17) e ao G3 (3,30), porém o entendimento de que são questões técnicas e a pouca participação das entidades de classe no processo (itens 20⁸⁴ e 22⁸⁵) foi avaliada pelos três grupos igualmente ($p=0,84$ e $p=0,065$), com médias 3,34 e 3,14, respectivamente. As reuniões com empresários e entidades de classe foram realizadas nas sedes da própria entidade, sem muita divulgação pública, fato que não teve muita visibilidade.

Ainda com relação à participação, o item 13⁸⁶ obteve consenso entre os três grupos ($p=0,06$), com média 4,55, porém no item 19⁸⁷ existiram diferenças significativas ($p=0,000$) da avaliação do G1 (4,17) e G3 (4,47) em relação ao G2 (3,64), em função da resistência de alguns funcionários municipais no compartilhamento de decisões consideradas técnicas.

Com relação à divulgação das reuniões, item 12⁸⁸, a avaliação dos três grupos foi semelhante ($p=0,879$), com média 3,55, entendendo que, apesar de positiva, é um aspecto que deve receber maior atenção nos próximos eventos. Já no item 16⁸⁹, apesar de positivas, existem diferenças significativas ($p=0,000$) na avaliação do G1 (4,28) e do G3 (4,04) em relação ao G2 (3,30). As reuniões públicas foram realizadas no período noturno e nos finais de semana, para permitir a participação da comunidade, encontrando restrições por parte dos funcionários municipais na participação fora do horário de expediente.

No item 17⁹⁰, relativo à organização das reuniões, existe diferença significativa ($p=0,005$) entre a avaliação do G1(4,33) e do G2 (3,64). Os técnicos que fizeram parte do GT e do GA puderam dar opiniões durante o processo, porém, os técnicos que não compunham esses grupos, sentiram restrições nessa participação. Nesse aspecto também cabe revisão dos procedimentos, pois, mesmo que nem todos possam estar responsáveis pela organização dos

⁸³ Item 14 do questionário Likert: "O tempo gasto na realização de reuniões com a população em geral seria mais proveitoso se utilizado no aprofundamento de questões técnicas com as entidades de classe".

⁸⁴ Item 20 do Questionário Likert: "O grau de participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor é muito pequeno, pois trata-se de assunto muito técnico".

⁸⁵ Item 22 do Questionário Likert: "As entidades de classe e empresários tiveram pouca participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo".

⁸⁶ Item 13 do Questionário Likert: "A gestão participativa traz benefícios ao envolver a população na solução de seus problemas".

⁸⁷ Item 19 do questionário Likert: "O trabalho de consulta à população deve continuar no detalhamento de plano diretor e demais ações de planejamento por ter demonstrado dar bons resultados".

⁸⁸ Item 12 do Questionário Likert: "A divulgação dada às reuniões (local e data) foi deficiente".

⁸⁹ Item 16 do questionário Likert: "As reuniões foram realizadas em dias e horários inadequados, dificultando a participação".

⁹⁰ Item 17 do Questionário Likert: "A equipe de coordenação dos trabalhos centralizou as decisões e não permitiu sugestões para melhoria do processo".

eventos, devem ser oferecidas oportunidades de participação nas diversas etapas, favorecendo o envolvimento de mais técnicos no processo.

No item 15⁹¹, houve consenso ($p=0,170$) sobre a importância do plano diretor no ordenamento do crescimento da cidade, com média de 4,37.

O item 18 (referente à capacitação), já referido anteriormente, com média 2,19 (a mais baixa em relação a todos os itens), foi sentido com mais intensidade ($p=0,049$) pelo G2 (2,08) e pelo G3 (2,00) em relação ao G1 (2,51). Trata-se do aspecto que exige maior atenção nos próximos eventos, pois tem influência significativa em todo o processo.

Quanto à setorização do município por bacias hidrográficas, tratada no item 21⁹², encontrou-se mais aceitação no G1 e G3 ($p=0,000$), pois foi discutida nas reuniões e nos cursos de capacitação, dos quais o G2 não participou. É uma questão a ser trabalhada com os demais técnicos municipais, para que essa divisão territorial seja padronizada, estabelecendo-se uma base de dados conjunta para as diversas áreas de atuação pública.

A partir do item 23, a avaliação só ocorreu para o G1 e o G3, pois implicava a participação nas reuniões públicas, o que não ocorreu com o G2.

Nesses 18 itens, predominou-se a avaliação próxima ou acima de 4,00. A exceção ocorreu no item 34⁹³, com média de 3,57 ($p=0,178$), e item 38⁹⁴ ($p=0,296$), com pontuação negativa, média de 2,85, demonstrando a dificuldade enfrentada pelos técnicos na questão financeira devido aos escassos recursos disponibilizados para a realização dos trabalhos, com reflexos na divulgação das reuniões (pois não houve possibilidade de elaboração de cartilhas, de panfletos, de cartazes nem de 'out-doors') e na elaboração de cursos de capacitação que atingissem um número maior de funcionários e da população em geral, aspectos já detectados nas avaliações anteriores.

Em geral, a avaliação do G1 e do G3 foi consensual, exceto nos itens 25, 30 e 37, nos quais houve diferenças significativas ($p=0,011$, $p=0,022$, $p=0,000$). No item 25⁹⁵, a avaliação do G3 é menor (3,52) em relação ao G1 (4,21), justificada pela pequena representatividade no Núcleo Gestor. Dos 11 membros, 6 foram eleitos na 2.^a Conferência da Cidade para representar a sociedade civil: quatro representavam entidades de classe, com

⁹¹ Item 15 do Questionário Likert: "O plano diretor de Bauru deverá orientar o crescimento ordenado da cidade".

⁹² Item 21 do questionário Likert: "A setorização do município por bacias hidrográficas não faz sentido, em especial na área urbana".

⁹³ Item 34 do questionário Likert: "O conteúdo dos cursos de capacitação sobre plano diretor participativo promovidos pelo Ministério das Cidades, Crea e GT foi muito técnico e de difícil entendimento".

⁹⁴ Item 38 do Questionário Likert: "Os recursos financeiros foram suficientes e suprimam a necessidade de material e serviços para realização dos trabalhos".

⁹⁵ Item 25 do Questionário Likert: "Nas reuniões internas, dos grupos de coordenação (GT, GA e NG) tive oportunidade de expor minhas idéias e colaborar com a condução do processo".

pouco acesso à população em geral, e apenas um representava as entidades ligadas aos movimentos sociais. A representatividade da população também foi tratada no item 37⁹⁶, pois os delegados eleitos nos setores urbanos e rurais durante as reuniões comunitárias, e nas plenárias das entidades de classe e de instituições de pesquisa, representaram a sociedade civil nos Congressos no qual foi apresentada e votada a minuta do projeto de lei encaminhado posteriormente à Câmara, com avaliação do G3 (3,57) inferior ao G1 (4,36).

Apesar do item 40⁹⁷ ter obtido consenso ($p=0,069$) entre o G1 e o G3, com média 4,06, essa questão merece atenção nos processos participativos, para que os representantes da sociedade civil se tornem efetivamente lideranças que articulem com as bases, servindo de canal de comunicação entre o poder público e a população em geral.

No item 30⁹⁸, a avaliação do G3 (3,52) foi significativamente menor que a do G1 (4,10). Apesar da avaliação final ter sido positiva em ambos os casos, a percepção de alguns dos delegados alertou para que a metodologia de condução das reuniões seja revista, em especial na etapa de formulação e de aprovação das propostas, para que a população esteja segura de que suas propostas foram incorporadas ao texto final.

Os demais aspectos ligados à infra-estrutura, com avaliação consensual ($p=0,608$, $p=0,908$, $p=0,617$, $p=0,192$) do G1 e do G3, tratados nos itens 23⁹⁹, 28¹⁰⁰, 32¹⁰¹ e 35¹⁰², demonstraram que os locais escolhidos para as reuniões (média 4,20), o tempo de duração (3,75), a condução das reuniões (4,00) e a forma de mobilização (3,88) tiveram uma percepção positiva dos dois grupos.

No item 31¹⁰³, com relação à troca de experiências durante o processo, houve consenso ($p=0,428$) no G1 e no G3, com média 4,17.

Com relação ao conteúdo técnico, à linguagem e aos recursos didáticos utilizados nas reuniões, questões abordadas nos itens 24¹⁰⁴, 26¹⁰⁵, 27¹⁰⁶, 29¹⁰⁷, 36¹⁰⁸ e 39¹⁰⁹, a

⁹⁶ Item 37 do Questionário Likert: "A população pôde acompanhar até o final se suas reivindicações foram acatadas pela coordenação do PDP e incorporadas ao projeto de lei".

⁹⁷ Item 40 do Questionário Likert: "A forma de eleição dos delegados do Plano Diretor Participativo foi adequada porque representou a população que efetivamente participou do processo".

⁹⁸ Item 30 do questionário Likert: "A forma de condução das reuniões induziu a população a aprovar as propostas apresentadas pelos técnicos municipais".

⁹⁹ Item 23 do Questionário Likert: "Os locais escolhidos para as reuniões eram adequados ao público presente".

¹⁰⁰ Item 28 do Questionário Likert: "As reuniões com a comunidade foram muito longas e cansativas".

¹⁰¹ Item 32 do Questionário Likert: "Os grupos envolvidos na coordenação (GT, GA e NG) tinham uma composição multidisciplinar adequada à condução do processo participativo".

¹⁰² Item 35 do Questionário Likert: "A mobilização das lideranças, população em geral e entidades foi suficiente para garantir ampla participação".

¹⁰³ Item 31 do Questionário Likert: "Durante o processo de discussão do plano diretor houve muita troca de experiências entre os técnicos e a população".

¹⁰⁴ Item 24 do Questionário Likert: "Nas reuniões públicas eram transmitidas muitas informações, dificultando o entendimento do que é plano diretor e seus objetivos".

avaliação dos dois grupos também foi positiva e consensual ($p=0,769$, $p=0,093$, $p=0,410$, $p=0,533$, $p=0,577$, $p=0,210$), muito próxima ou acima de 4,00.

No item 33¹¹⁰, a percepção do G1 e G3 foi consensual ($p=0,224$), com média 3,89, caracterizando uma percepção positiva com relação a efetividade do processo participativo.

Baseado do Quadro 17, foi elaborada o gráfico da Figura 40, demonstrando a avaliação por aspecto do PDP (infra-estrutura, procedimentos técnicos e participação) segundo os Grupos 1, 2 e 3; Categorias por Área de Formação e Categorias por Cargo/Função que ocupavam na Administração Municipal.

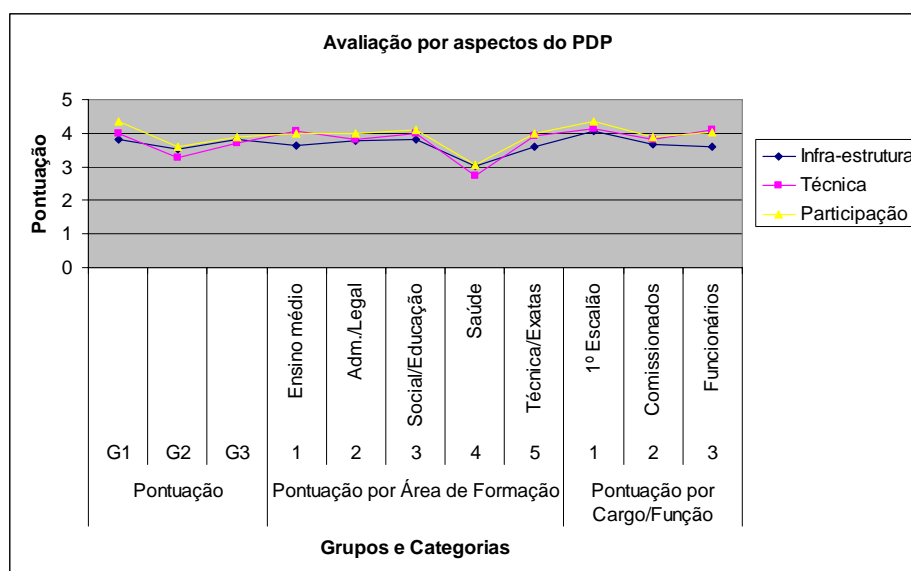


Figura 40: Avaliação dos Grupos e Categorias por aspectos do PDP.

Conforme já verificado em outras oportunidades, o Grupo 2 teve uma avaliação do processo, em especial com relação às questões técnicas (que envolve capacitação), abaixo do Grupo 1 e do Grupo 3.

¹⁰⁵ Item 26 do Questionário Likert: "Considero as informações fornecidas pela coordenação, nas reuniões públicas, suficientes e esclarecedoras".

¹⁰⁶ Item 27 do Questionário Likert: "O material informativo distribuído (folhetos) ajudou a entender o que é plano diretor".

¹⁰⁷ Item 29 do Questionário Likert: "Nas reuniões públicas os presentes eram incentivados a dar opinião, sugestões e propostas para solução dos problemas de sua comunidade".

¹⁰⁸ Item 36 do Questionário Likert: "Os recursos didáticos (exposição, vídeo, discussões em grupo) e técnicos (equipamentos de som, TV e multimídia) utilizados nas reuniões foram adequados ao público presente".

¹⁰⁹ Item 39 do Questionário Likert: "A linguagem utilizada nas reuniões com a população foi muito técnica e incompreensível".

¹¹⁰ Item 33 do Questionário Likert: "As propostas apresentadas pela população não foram incorporadas ao plano diretor".

Nas Categorias segundo a Área de Formação (Tabela 6), a Categoria 4 - Profissionais da área de Saúde (biologia, enfermagem e veterinária) teve uma avaliação muito abaixo das demais nos três aspectos. Nesse caso, vale observar que se trata de uma categoria com poucos indivíduos (apenas 4), sendo que a avaliação de um deles, individualmente muito baixa, afetou a avaliação final, não podendo ser considerada como uma tendência da categoria.

Nas Categorias segundo o Cargo/Função que ocupavam na administração (Tabela 7), o 1.º Escalão teve uma avaliação superior às demais categorias, em especial aos Funcionários em relação à infra-estrutura, pois esses, por serem os encarregados de toda a organização e preparo das reuniões, sentiram mais as dificuldades em virtude das restrições financeiras, além de apresentarem mais dificuldades com atividades fora do horário do expediente.

Considerando a análise acima, foram relacionados os pontos mais críticos apontados no processo realizado em Bauru que devem servir de alerta e de orientação para os próximos processos participativos:

- Necessidade de capacitação dos técnicos e da população sobre os assuntos a serem abordados.
- Aporte de recursos financeiros adequados à amplitude do processo de consulta que se pretende realizar.
- Utilização de técnicas de mobilização que abranjam todos os segmentos da comunidade, em especial as entidades de classe.
- Maior divulgação das reuniões.
- Definição de método de escolha dos delegados/representantes da sociedade civil que garanta a participação de lideranças efetivas, que conheçam os problemas e as demandas da comunidade que representam, e que tenham canais de comunicação frequentes para o retorno de todas as etapas do processo de consulta.

7.4 Avaliação do PDP segundo os princípios de Carson e Gelber (2001)

O processo realizado em Bauru no período de 2005/2006, para elaboração do PDP, foi revisto segundo os princípios relacionados por Carson e Gelber no item **4.3.1**, e descritos a seguir:

- Hora oportuna: a comunidade foi envolvida desde o início do processo, quando, na 2ª Conferência da Cidade realizada em julho de 2005, foi constituído o Núcleo Gestor, definida a setorização do território do município e a forma de eleição dos delegados

representantes dos vários segmentos. Só então foram iniciadas as reuniões públicas para a discussão das questões relativas ao PDP.

- **Inclusão:** o convite para participação nas reuniões públicas nos diversos setores procurou envolver toda a comunidade, com atenção especial aos moradores de favelas, pois a questão da habitação era sempre um dos pontos levantados para discussão.

Houve a preocupação com a participação dos jovens (com convites e palestras realizadas em escolas públicas e privadas) e, também, com os portadores de deficiências, com participação na Conferência do Portador de Deficiência realizada durante o processo de elaboração do PDP. Um aspecto inédito foi a inclusão da comunidade rural em todas as etapas do processo e a destinação de % de delegados para a zona rural.

Ao longo de todo o processo foram registradas 4.691 presenças em 122 reuniões públicas nos diversos setores urbanos e rurais, finalizando em 3 dias de Congresso para discussão e aprovação de cada artigo constante do Projeto de Lei.

A divisão do território do município (setorização) por bacias hidrográficas foi considerado um grande avanço nas discussões das questões ambientais.

No Núcleo Gestor foi sentida a falta de maior número de representantes da população (movimentos sociais), por isso foi proposta a composição paritária entre os três segmentos: poder público; movimentos sociais; entidades de classe/sindicatos/instituições de pesquisa.

- **Foco comunitário:** nas reuniões públicas, foram priorizados os problemas que atingiam a comunidade como um todo, tais como acesso viário, espaços de lazer, obras de drenagem e pavimentação, equipamentos de educação e de saúde, combate à especulação imobiliária e regularização fundiária de favelas, conforme comprova o relatório das reuniões, arquivado na Secretaria de Planejamento.
- **Caráter interativo:** nas reuniões públicas, após a 1ª parte expositiva, os presentes eram divididos em grupos menores, de até 10 pessoas, para discussão dos problemas coletivos, possibilitando que todos se manifestassem e se sentissem participantes. Houve, também, interação de funcionários de diversas secretarias com formações diferenciadas, que agregaram seus conhecimentos ao trabalho do grupo de diversas áreas.
- **Efetividade:** todas as propostas apresentadas na 1ª reunião comunitária eram sistematizadas e, na 2ª reunião, era dado o retorno quanto às providências adotadas - se teria sido encaminhada para a secretaria competente ou se estaria contida na proposta do PDP. O acompanhamento da comunidade, até a redação final, garantiu a incorporação das

propostas ao Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal. O tempo de tramitação no legislativo, 22 meses, contribuiu para a desmobilização da comunidade (além da desativação da Sear abordada no item 4.2). No entanto, a ampla participação no processo pode ter sido um dos fatores que inibiu alterações drásticas no projeto original - fato lembrado constantemente pela imprensa local quando tratava do processo em tramitação na Câmara. Assim, aprovado o PDP, deve-se iniciar sua implementação, que é um momento preocupante devido ao período eleitoral e à mudança de administração, o que, historicamente, acarreta descontinuidade nas ações públicas.

- Valorização: em todas as reuniões houve espaço para manifestação dos presentes, inclusive da comunidade rural. As reivindicações apresentadas tiveram retorno, valorizando a participação de todos.
- Facilidade: ao iniciar as reuniões eram esclarecidas as fases do processo e o caminho a ser percorrido, incluindo a aprovação final na Câmara de Vereadores e a fase de implementação, nas quais a participação também é importante. Buscou-se uma linguagem acessível e imagens que facilitassem o entendimento das questões tratadas, em especial a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. O texto final foi acompanhado dos mapas com a espacialização das propostas.
- Aberto, justo e objeto de avaliação: apesar da equipe estar aberta a críticas, não houve, durante o processo, um momento específico para essa avaliação. Concluído o processo de elaboração do PDP em Bauru, o Núcleo Gestor realizou uma reunião de avaliação em que foram detectados alguns aspectos relevantes que interferiram na realização do trabalho, concluindo pela necessidade de se prever etapas de avaliação durante o processo e de previsão de indicadores para o monitoramento.
- Custo eficaz: na avaliação realizada pelos técnicos e pelos delegados do PDP, assim como pelo Núcleo Gestor, a falta de recursos foi um dos itens mais criticados. Todo o trabalho desenvolvido durante um ano e quatro meses, com inúmeras reuniões, material de divulgação, folhetos e mapas teve um gasto com material de aproximadamente R\$ 25.000,00 - muito limitado para abrangência do trabalho realizado. O pessoal disponibilizado para esse trabalho foi composto, exclusivamente, por funcionários públicos. A deficiência de recursos prejudicou os trabalhos de mobilização/divulgação, pois foi sentida a falta de uma equipe de marketing, com profissionais especializados, que auxiliasse na divulgação das reuniões, na comunicação com a comunidade, no retorno dos resultados e na produção de material didático adequado à complexidade dos assuntos

abordados, envolvendo comunidade urbana e rural. Também não permitiu a ampliação dos cursos de capacitação a um número maior de técnicos e de lideranças comunitárias (aspecto avaliado negativamente na aplicação do Questionário Likert, item 7.3).

- Flexibilidade: o método utilizado para a realização desse processo de consulta esteve baseado no método recomendado pelo Ministério das Cidades, no entanto, em função das especificidades das comunidades abordadas, houve flexibilidade para o uso de técnicas adequadas ao público presente, tais como dinâmicas de grupo, mapas locais e outras técnicas sob orientação de membros do grupo com experiência em trabalhos comunitários.

7.5 O papel dos técnicos ligados ao planejamento urbano e a intersectorialidade nos processos participativos

Um dos objetivos iniciais desta pesquisa foi o de refletir sobre o papel dos técnicos municipais ligados ao planejamento urbano, no desenvolvimento de projetos participativos, em que as diretrizes de planejamento, a implementação das ações, o monitoramento e a avaliação dos resultados devem envolver a comunidade usuária desses serviços.

Segundo Souza (2004), a todo o momento se divulga que o grande problema das cidades brasileiras é a falta de planejamento, dando a entender que, se houvesse planejamento, não teríamos problemas ambientais, de trânsito, de multiplicação de favelas e tantos outros.

Mas, a quem cabe a elaboração desse planejamento?

Historicamente, esse papel coube, quase que exclusivamente, ao Estado, (federal, estadual e municipal) por meio de seus técnicos ou escritórios contratados, como já mencionado no item 4.3.3.d, quando se tratou dos planos diretores.

No entanto, a organização do espaço urbano não é papel, somente, do governo local. A população deve ocupar seu espaço na luta política de uma cidade para todos os cidadãos. "Neste sentido, o Estatuto da Cidade vem ao encontro dos interesses de democratizar a cidade, garantindo espaço para que o conjunto da população, principalmente através dos setores organizados, participe ativamente da tarefa de pensar a cidade" (SANTOS, 2008, p.13), disponibilizando novos instrumentos que, para a sua aplicação, necessitam estar contidos nos planos diretores municipais que, por sua vez, devem ser elaborados tendo ampla participação popular.

Souza (2006) cita alguns argumentos contra a participação popular utilizados pelos defensores da democracia representativa:

- a maioria das pessoas não deseja o fardo de uma participação política que vá além da escolha de representantes mediante eleições, ou vê com alívio a existência de políticos profissionais que os liberem da responsabilidade de ocupar-se de negócios coletivos;
- os cidadãos comuns não estão tecnicamente preparados para opinar e para decidir sobre assuntos complexos que envolvem interesses da coletividade;
- do ponto de vista quantitativo, a prática da democracia direta é inviável em coletividades de grandes dimensões;
- na democracia dos antigos, a exclusão era muito grande (escravos e mulheres não participavam da vida pública), enquanto que na democracia representativa contemporânea a inclusão é maior.

E o próprio Souza (2006) contra-argumenta que:

- é muito provável que a maioria, mesmo com toda a desconfiança da classe política, por não vislumbrar outra alternativa, concorde que 'ruim com eles, pior sem eles'. No entanto, tal comportamento tende a mudar, dependendo das circunstâncias e das condições em que é dada essa participação;
- se for dada a oportunidade da informação e o esclarecimentos necessários à comunidade atingida, não se pode subestimar sua capacidade de aprendizado e de contribuição na solução de questões em escala mais abrangente que da própria casa, ou seja, da rua, do bairro e da cidade;
- a utilização da descentralização territorial, a delegação e o emprego maciço das modernas tecnologias de comunicação e de informação servem para contornar o obstáculo da grande dimensão das cidades atuais;
- o que se busca não é a democracia grega como modelo, até porque hoje existe uma limitação territorial, mas como fonte de inspiração, no sentido de igualdade política real.

É muito comum o uso do termo *leigo* para designar as pessoas que não possuem formação técnica ou diploma acadêmico sobre certo tema, descaracterizando-a para a participação em processos que envolvem o seu território, o seu dia-a-dia, a sua vivência.

No entanto, a participação popular na elaboração dos planos diretores e nas demais ações de planejamento envolve várias categorias de leigos:

- a população em geral, que não tem formação técnica para as questões de urbanismo (legislação, instrumentos de planejamento) nem para a prática da participação;
- os técnicos da área de engenharia, arquitetura e urbanismo, que não tem formação técnica nem experiência prática na condução de processos participativos;

- o poder público municipal que não tem tradição e nem regras mínimas claras de como se deve dar essa participação, ou seja, qual degrau de participação deve ser atingido nos processos participativos.

Portanto, nas experiências de planejamento desenvolvidas de forma participativa, com o envolvimento da comunidade, todos têm muito a aprender. O aprendizado constante é uma característica básica da abordagem participativa.

Segundo Gomes e Pompéia (2005), a abordagem participativa envolve um tipo de compreensão que exige não pressupor a ignorância do outro, mas admitir que o outro sabe, e que o seu saber, antes de ser descartado, precisa ser entendido e reconhecido, mesmo que depois venha a ser transformado.

Em Bauru, antes do início do processo de elaboração do PDP, os técnicos responsáveis pela coordenação e os demais representantes das secretarias e das autarquias municipais participaram dos cursos de capacitação promovidos pelo Ministério das Cidades, CREA e pelo Instituto Pólis, voltados exclusivamente para a metodologia de elaboração de planos diretores - o que foi fundamental para o encaminhamento dos trabalhos. Mesmo assim, o aprendizado foi grande no decorrer do processo participativo, em virtude da diversidade e da complexidade dos temas abordados, das resistências e dos conflitos que emergiram.

Segundo Minetto e Martins (2001), torna-se um desafio trabalhar na superação dos entraves que limitam o processo participativo. Entre eles, podemos citar o pouco amadurecimento do processo de cidadania na população; ausência de cultura democrática; limitação de tempo por parte da população que luta pela sobrevivência; resistência do funcionalismo público em romper com o administrativismo e rotinas tradicionais; confusão na interpretação do processo de participação.

“A participação popular é algo que requer um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão no plano social, cultural e territorial, buscando estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias do poder formal e a população em geral” (MINETTO; MARTINS, 2001, p. 37).

Para Antunes (1993, p.74),

a preocupação inicial refere-se à postura arrogante associada à profissão, e os riscos que esse comportamento representa nesse processo de produção. Essa premissa leva à convicção da necessidade de viabilizar um novo modelo de atuação, menos presunçoso do que a prática consagrada pelo poder e pelo prestígio que vêm supostamente autorizados pelo monopólio de um saber específico. Evidentemente, este não é um atributo exclusivo da arquitetura. O 'autoritarismo profissional', praticado em nome desse monopólio, atinge inúmeras outras profissões.

Essa arrogância é muito evidente nas propostas do urbanismo funcionalista, criticado por Lefebvre (1969, p. 43), pois, a partir dos conhecimentos sobre os reais problemas da cidade moderna, reduz-se a sociedade urbana à realização de algumas funções previstas e prescritas na prática da arquitetura, e se "concebe como Arquiteto do Mundo, imagem humana do Deus criador".

Em diversos períodos, mas, sobretudo, entre os anos vinte e cinquenta do século XX, preocupado em poder apresentar-se com certo respeito e autoridade científica, o urbanismo procurou desembaraçar-se, ser laico como muitas outras ciências, esforçou-se para delimitar e para definir de maneira rigorosa o próprio objeto de estudo, procurou reduzir e codificar a própria linguagem e institucionalizar as práticas que tentava promover, modificar ou impedir.[...] O urbanista, que começa a escrever a própria história, nutre uma grande confiança na eficácia da própria prática e do próprio saber, em particular, na eficácia do plano e do projeto urbanístico, e propõe à sociedade, com a 'Carta de Atenas' (1933), uma espécie de novo pacto, uma carta constitucional capaz de construir concretamente um futuro melhor para as cidades (SECCHI, 2006, p. 63 e 65).

Segundo Antunes (1993, p.14), o papel tradicional do arquiteto está se alterando:

Não se trata mais de desenvolver teorias. A adequação a um novo comportamento profissional requer, sem dúvida, mudanças radicais e urgentes na postura do arquiteto. Como afirma Miguel Pereira, trata-se de empreender 'um esforço em busca de um novo prestígio, desta feita comprometido não com o poder, mas com a vontade nascente de uma comunidade que deve, com sua participação, dar forma e conteúdo a um espaço físico não elitista, não suntuário, reflexo das aspirações e necessidades mais amplas da sociedade brasileira'.

Secchi (2006) também aponta para um novo momento:

Não há dúvida que a figura do processo-debate orientou as práticas urbanísticas nas últimas décadas do século XX, em concomitância com uma difusão cada vez maior de diversas formas de participação democrática na construção do plano e do projeto urbanísticos, na verificação e avaliação de seus resultados. O urbanismo, assim como a prática jurídica na antiga Atenas, apresentou-se cada vez mais nestes anos como saber da cidade; prática simples, na qual qualquer cidadão é competente a partir do momento que vivencia a cidade; saber difuso que mantém relações ambíguas com conhecimentos especializados, cuja presença é ao mesmo tempo requerida e negada (SECCHI, 2006, p. 40).

E complementa:

Há algumas décadas, fincando as próprias raízes em estudos e reflexões precedentes, produziu-se uma mudança em muitas ciências sociais. A atenção de muitos estudiosos voltou-se para o cotidiano, para o ordinário e para o específico. [...] É um retorno profundamente marcado pela recuperação do senso comum, do sentir e do falar comum, que se distancia dos léxicos, das gramáticas e das sintaxes típicas do saber institucionalizado, dos idioletos e da antilíngua dos burocratas da pesquisa. [...] Para os urbanistas isso significou recuperar antigos modos de ver e antigas

técnicas de observação; significou voltar a caminhar na cidade e no território, a falar com seus habitantes de modo mais ou menos bem estruturado, a estudar as relações entre o mundo dos objetos e o dos sujeitos. [...] Ouvir é entrar em contato com as práticas sociais tal qual são vividas e narradas pelos próprios protagonistas, apreender suas diferentes temporalidades, reconstruir micro-histórias, reconhecer imagens e mitos difusos, registrar aquilo que, para os diversos sujeitos, parece um obstáculo para o completo desenvolvimento de seus projetos individuais e coletivos (SECCHI, 2006, p.147,148, 149).

Geilfus (1997, p. 7) confronta os processos participativos com os processos tradicionais de planejamento, nos quais os métodos de investigação extraem as informações da comunidade sem sua participação consciente (através de questionários formais), e as utiliza na tomada de decisões, quase sempre, sem que essas mesmas pessoas tomem parte do processo. Nesses casos, as instituições e os técnicos têm problemas de comunicação com as comunidades, entre as quais se destacam a falta de linguagem comum, o que gera falta de confiança mútua.

Um processo participativo visa não somente à elaboração de propostas mais ajustadas à realidade. Pretende mudar comportamentos e atitudes, onde os indivíduos passam a ser sujeitos ativos no processo e não objetos do trabalho dos outros. Um processo participativo implica em uma aprendizagem mútua, envolvendo todos os que possam contribuir, seja conceitualmente, seja pela sua experiência, assim como os que irão estar à frente da execução das idéias geradas. Participar também se pratica e aprende, sendo o melhor caminho para o fortalecimento da cidadania, em suas mais diversas possibilidades (CORDIOLI, 2001, p. 27).

O conceito de que o cidadão é o cliente da cidade e que seus anseios, sonhos e vontades devem ser respeitados é muito novo para esse profissional acostumado a elaborar planos, projetos, leis urbanísticas sozinho, ou, quando muito, com o auxílio de uma equipe multidisciplinar constituída basicamente por técnicos (nunca com os usuários finais - os cidadãos).

Segundo Milton Santos apud Koga e Nakano (2006, p. 99) "pensamos o mundo a partir do lugar em que nos encontramos e com o qual temos relações de pertencimento", por isso é fundamental o envolvimento da comunidade nos assuntos que dizem respeito ao território que ocupam, o seu lugar.

E para que um técnico se transforme em facilitador num processo participativo, deve-se considerar três aspectos: uso de métodos adequados, mudança de atitude e intercâmbio de informações entre todos os atores.

Esse novo tipo de profissional não está para ensinar e decidir pelas pessoas o que se deve fazer, mas para compartilhar experiências, ajudar as pessoas a aproveitar suas

potencialidades, assessorá-las naquilo que elas consideram como sua necessidade e ajudá-las a encontrar as soluções mais apropriadas (GEILFUS, 1997, p.7)

O Quadro 18 apresenta um comparativo entre o técnico elitista e o técnico facilitador, com relação aos três aspectos citados por Geilfus (1997).

QUADRO 18: Comparativo entre o técnico elitista e técnico facilitador, adaptado de Geilfus (1997, p. 9-11).

MÉTODO	
Técnico elitista	Técnico facilitador
Tem fé absoluta no método científico. Não reconhece a validade do conhecimento local	Relativiza o valor de qualquer método, sabe que nenhum tem validade absoluta
Carece de atitude auto-crítica	Tem consciência dos equívocos e limitações inerentes a qualquer enfoque, mas busca remediá-los
Aplica metodologias e procedimentos com rigidez, sem muita análise	Está disposto a usar uma combinação de métodos adaptados às necessidades e condições do momento
Tem medo de inovar	Usa criatividade e sentido comum
Crê apenas em dados quantitativos das pessoas e não confia neles para coletar, analisar e compreender	Sabe que a comunidade pode, com métodos adequados, elaborar informações quantitativas e qualitativas muito acertadas e confiáveis
Produz uma quantidade de dados descritivos e estatísticos que dificultam o entendimento dos processos e da realidade	Domina o todo. Privilegia a compreensão dos dados descritivos
Cada "especialista" produz de forma paralela e separada (enfoque multidisciplinar)	Usa enfoque inter-disciplinar e busca a participação de todos: comunidade e técnicos
ATITUDE	
Crê que seus conhecimentos são os únicos valiosos e científicos	Respeita todos os conhecimentos por seu valor próprio
Acredita ser superior e diferente das pessoas	Trata a comunidade com respeito
Acredita que tem todas as respostas e que os outros não têm nada relevante a contribuir	Trata de aprender com a comunidade
Manda; diz o que as pessoas devem fazer; sente-se ameaçado com a participação das pessoas	Busca fomentar a cooperação; é democrático
Não tem consideração pela forma de vida das pessoas, suas experiências, seus valores	Trabalha com a comunidade e respeita suas experiências
Vai a campo somente quando não pode evitar, prefere conviver com seus iguais	Gosta de ir a campo
Sabe somente cumprir metas, não se sente comprometido com a comunidade	Entende que o desenvolvimento é uma questão de processo; preocupa-se mais com o impacto e avanços qualitativos do seu trabalho; se auto-questiona
INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES	
Sente-se superior	Sente que tem muito a aprender
Mantém sempre a atitude: 'eles têm que aprender comigo'	Está convencido de que a aprendizagem é um processo mútuo
Não solicita nem facilita comentários	Mostra seu interesse e entusiasmo com a contribuição de todos
Monopoliza a palavra, interrompe as pessoas	Escuta com atenção e deixa fluir a informação; nunca a interrompe
Mantém distância e relação de poder com as pessoas	Está sempre disposto a prestar contas e solicita aprovação das pessoas

Souza (2006) admite encarar o planejamento urbano como pesquisa social aplicada e, nesse sentido, situá-lo dentro de um campo interdisciplinar e eminentemente político, assim como a gestão urbana. Pois,

por mais sofisticados que sejam os conhecimentos técnicos-científicos que são elaborados para lhes dar orientação e respaldo, planejar e gerir uma cidade envolve, diretamente, a vida de uma coletividade. Planejar e gerir uma cidade não significa planejar e gerir 'coisas', mas planejar e gerir 'relações sociais'. Coloca-se, então, a pergunta, fundamental quando se abraça o compromisso de democratizar esse planejamento e essa gestão: quem planeja, quem gere? (SOUZA, 2006, p. 260)

Do ponto de vista burocrático e tecnocrático, a resposta é sempre a favor da democracia representativa e da valorização do conhecimento técnico-científico, cabendo, portanto, aos profissionais especializados e aos empregados pelo Estado, a serviço dos políticos selecionados nas eleições.

Não que o conhecimento técnico-científico aprendido sobre os problemas urbanos e suas possíveis soluções, nos cursos universitários de Arquitetura, Geografia, Sociologia etc., derivado de pesquisas e de experiência profissional, seja inútil ou de menos importância! Apenas se quer salientar que a presunção de que os planejadores urbanos e especialistas em administração pública devem possuir a última palavra, porque estudaram e aprenderam técnicas e métodos 'racional' de planejamento e gestão (no sentido burocrático de 'administração racional', conforme à 'razão instrumental'), é politicamente autoritária e empiricamente refutável (Souza, 2006, p. 261).

E argumenta que, "o 'saber local' dos moradores e usuários de um dado bairro formal ou de uma determinada favela pode conter, além de um rico acervo de informações empíricas, tanto ou mais bom senso que a interpretação de um técnico ou estudioso dos problemas urbanos" (SOUZA, 2006, p. 261).

Outra questão importante colocada por Souza (2006) é a do tecnocrata, apoiado em seus conhecimentos especializados, acreditar em sua neutralidade e capacidade de se colocar acima dos interesses de grupos específicos. Ele faz esse alerta tendo em vista o caráter elitista, corporativista e tecnocrático das universidades brasileiras (inclusive as formadoras de planejadores e de especialistas em gestão urbana), e as condições políticas e institucionais desfavoráveis, no âmbito das administrações municipais, para o desempenho dos técnicos com visão mais progressista.

O planejamento urbano e a gestão não são, nunca, 'neutros', uma vez que são a expressão de interesses e de pressões de grupos sociais. De fato, a prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas etc. Por outro lado, eles não são, a priori, nem conservadores nem progressistas; eles serão aquilo que os homens e as mulheres fizerem deles (SOUZA, 2004, p. 24).

É a partir desse saber fundamental: *mudar é difícil mas é possível*, que programaremos nossa ação político-pedagógica, não importando qual o projeto. [...] Trata-se de trabalhar simultaneamente desafiando os grupos populares para que percebam, em termos críticos, a violência e a profunda injustiça que caracterizaram sua situação concreta. Mais ainda, que sua situação concreta não é destino certo ou vontade de Deus, algo que não pode ser mudado. (FREIRE, 1996, p 88 - 89).

Minetto e Martins (2001, p.34), ao tratar da ação profissional do assistente social no processo de transformação da realidade social, afirma que

há que se ter objetivos determinados para modificar o que está evidenciado pela sociedade, colocando claramente a opção pela transformação, assumindo responsabilidades de mudança de paradigma, desvelando o verdadeiro sentido do exercício de cidadania, firmando-se como profissional facilitador do empoderamento dos sujeitos coletivos.

Assim como o assistente social, referido no texto de Minetto e Martins (2001), os técnicos municipais ligados ao planejamento urbano (em especial os arquitetos, os urbanistas, os engenheiros e os geógrafos) também têm o papel de atuar na transformação da sociedade, auxiliando os sujeitos a empoderarem-se do território onde vivem.

Nesse sentido, Souza (2006) propõe a 'pedagogia urbana', cujo objetivo é ajudar a organizar e a preparar a sociedade para uma participação com conhecimento de causa. Os planejadores, na missão de 'educadores', devem socializar as informações e facilitar a comunicação.

Nas discussões dos problemas urbanos, os técnicos municipais têm o papel de informar a comunidade os instrumentos urbanísticos de combate à especulação imobiliária, de regularização fundiária, as possibilidades jurídicas, os caminhos institucionais, a disponibilidade de recursos, enfim, capacitar os cidadãos para a efetiva participação.

Não basta colocar dados e informações ao alcance dos cidadãos leigos, fisicamente; para que estes se apropriem dos conteúdos das políticas e leis, é imprescindível que a linguagem seja inteligível. [...] Mas adotar uma linguagem inteligível não se confunde com a sonegação, em nome da simplicidade, de material imprescindível a uma boa (in)formação crítica, nem tem a ver com circunscrever a informação a constrangedoras 'cartilhas' subestimadoras da inteligência ou idade mental de quem as lê (SOUZA, 2006, p. 267 - 268).

O caminho deve ser, portanto, a realização de cursos e de oficinas de capacitação periódicas que aumente a capacidade de questionamento técnico e político por

parte dos cidadãos, preparando-os para uma participação lúcida nos processos decisórios. Essa tarefa poderia ser estendida à rede pública de educação, com capacitação de professores, que terão o papel de multiplicadores, despertando as crianças e os jovens para a cidadania ativa.

Segundo Pronsato (2005), a prática do arquiteto e do paisagista que se dispõe a realizar uma prática participativa deve se orientar pela prática pedagógica formulada por Paulo Freire, interativa e dialógica. Nesse sentido, o arquiteto, urbanista ou técnico municipal que realizar uma abordagem participativa, assim como o educador, "assumindo-se como sujeito da produção do saber, se convença que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua produção ou a sua construção" (FREIRE, 1996).

Outro aspecto que permeia toda essa discussão é a interação dos profissionais que atuam com as questões urbanas, em especial da arquitetura e do urbanismo, da engenharia, das áreas sociais, de saúde e jurídica.

"A tendência de cada profissão de considerar-se elite, com valores culturais especiais, pode ser obstáculo ao compartilhamento interdisciplinar. Muitos profissionais têm pouco respeito pelos que se situam fora de seu campo de atuação, mesmo quando todos estão procurando um mesmo objetivo" (QUINN et al., 2000, p.186 apud BROSE, 2001a, p.11).

A abordagem participativa no projeto de espaços públicos é entendida como um processo que inter-relaciona a atividade do arquiteto e de outros profissionais que estudam e projetam espaços, com as pessoas que usufruirão do lugar, de seus sonhos, dos desejos e dos objetos do projeto. "É uma construção de conhecimentos que se processa de forma coletiva, não implicando a anulação dos profissionais, senão o seu enriquecimento, assim como o dos outros profissionais". [...] "É um processo inter e transdisciplinar, já que diversos olhares, de diversos campos do conhecimento, poderiam contribuir, de forma profunda, para a compreensão da organização de um lugar e suas relações com o mundo" (PRONSATO, 2005, p.123 - 124).

Ao atravessar essa dimensão, o urbanismo não está sozinho; aliás, esse campo está bastante congestionado. Cidade e território pertencem inevitavelmente à experiência cotidiana de cada um. Pensar que o mundo possa ser subdividido em tantos compartimentos, cada um sob a alçada de algum estudioso ou especialista, não é um pensamento somente ingênuo, mas principalmente equivocado. Portanto, não surpreende que muitos estudiosos, seguindo seus próprios caminhos, tenham feito mapas provisórios daquela mesma dimensão. Geógrafos e geólogos, antropólogos, botânicos, topógrafos e engenheiros, agrônomos, sociólogos, médicos e economistas, advogados, historiadores, arquitetos e urbanistas, incessantemente e continuamente a atravessam, fazendo trechos do percurso juntos e, depois, de repente, se separam, colidindo, vez ou outra, entre si mesmos (SECCHI, 2006, p.19-20).

No trabalho desenvolvido em Bauru para elaboração do PDP, houve o envolvimento de técnicos de diversas áreas, com diferentes formações. Cada profissional com sua competência específica, mas atuando de forma integrada, contribuiu muito com o êxito do processo participativo, ficando evidente a importância da intersetorialidade.

A forma de abordagem e de mobilização da população, as técnicas de comunicação utilizadas durante as reuniões com os diversos segmentos e a busca de uma linguagem apropriada ao público presente tiveram a orientação dos técnicos das áreas sociais, já acostumados com o trabalho com a comunidade.

Por outro lado, o envolvimento desses técnicos no planejamento urbano mostrou novas possibilidades e caminhos de transformação social e de desenvolvimento local que podem ocorrer por meio da utilização dos instrumentos de planejamento disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, legislação mais difundida entre os técnicos da área de arquitetura e de engenharia, porém praticamente desconhecidos dos profissionais de serviço social, de pedagogia e de psicologia.

Na avaliação do PDP de Bauru, constante do item **7.3.3**, algumas questões ficaram evidenciadas na comparação entre os técnicos do Grupo 1 (técnicos municipais envolvidos no processo) e do Grupo 2 (técnicos municipais que não se envolveram no processo).

O fundamental, nesse processo, foi a possibilidade dada pelos diversos cursos de capacitação promovidos no início dos trabalhos de elaboração do PDP para os integrantes do Grupo 1, evidenciando a complementaridade dos conhecimentos da equipe técnica e abertura para o trabalho participativo, vencendo algumas barreiras ou resistências iniciais, o que não ocorreu com o Grupo 2.

Essa questão é de suma importância quando se constata que muitos dos técnicos do Grupo 2 são os responsáveis pela implementação do Plano e o trabalho, até agora realizado, não pode ser descartado, aliás, deverá ser incrementado no sentido de conquistar cada vez maior envolvimento da população para a discussão dos problemas que lhe são pertinentes.

8 CONCLUSÕES

Ao findar este trabalho, fica evidenciada a importância do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, como nova ordem jurídica a ser seguida pelos municípios, ao introduzir novos instrumentos de planejamento e ao exigir a participação popular na elaboração dos planos diretores e na gestão da cidade.

Ressalta-se, também, o papel do Ministério das Cidades como indutor do cumprimento dessa medida ao promover cursos de capacitação aos técnicos municipais e às lideranças comunitárias, ao disponibilizar material técnico e didático sobre os mais diversos assuntos ligados às questões urbanas, ao acompanhar a elaboração dos planos diretores de forma participativa e ao vincular recursos à sua implementação.

Graças a todo esse esforço, a gestão participativa tem, então, avançado. No entanto, é um processo lento e gradativo, que ainda requer muito esforço para consolidação, pois tem que romper resistências da classe política, da elite econômica e mesmo da cultura técnica.

A burocracia administrativa também é uma barreira a ser vencida. Os funcionários públicos ainda resistem ao processo participativo porque é trabalhoso, foge da rotina, exige uma mudança na dinâmica de tomada de decisão e parece questionar o saber técnico.

Mas, se por um lado os profissionais estão se abrindo à participação e envolvimento da população nas etapas de projeto, por outro, a sua implementação tem sofrido bastante com a descontinuidade administrativa.

As mudanças de governo são momentos críticos, quando os novos administradores descartam as experiências anteriores.

A chamada 'máquina administrativa' não é adequada para a transparência e nem permeável para receber as demandas da população e para viabilizar as decisões coletivas tomadas em processos participativos. Tradicionalmente, os governos se orientam para ações pontuais, fragmentadas e atreladas a interesses privados ou corporativos.

O Legislativo, frequentemente, também se coloca contra experiências que relativizam seu papel de representantes da população nos moldes tradicionais. Os vereadores, em sua maioria, resistem à 'divisão de poder' em questões relativas ao planejamento urbano, não entendendo a democracia participativa como um complemento e parte integrante, legalmente instituída, da democracia representativa.

A participação, no entanto, não deve ser vista apenas como imposição legal ou mero instrumento de trabalho que visa a elaboração de propostas mais ajustadas à realidade da comunidade, mas como um direito do cidadão de contribuir, de interagir em sociedade, de tomar parte no processo de tomada de decisão e de apropriar-se do território em que vive.

Os conselhos gestores, vinculados às políticas públicas - mecanismos de participação direta da população - têm se proliferado no âmbito municipal como uma das principais instâncias participativas, em atendimento às exigências constitucionais.

Mas, se por um lado sua implementação é considerada uma grande conquista, por ser um espaço onde a comunidade fortalece sua capacidade de propor ações para transformar sua realidade, por outro lado, existe o risco da dispersão dos movimentos sociais ocasionada pela multiplicidade dos espaços de participação, muitas vezes desarticulados e sem diálogo entre si.

Essa questão tem sido levantada sistematicamente (ROLNIK, 2000; BONDUK, 2000; REFINETTI, 2003 apud BOUCINHAS, 2005) como alerta para que não se pulverize a representação, criando inúmeros pequenos espaços de participação sem resultados efetivos (caráter apenas consultivo, composição exclusivamente técnica, sem acesso a recursos, com sobreposição de funções), tornando o processo desacreditado.

Outro aspecto a ser considerado é que o debate e as definições sobre as ações de planejamento no município são extremamente complexos e envolvem fortes disputas de interesses entre grupos da sociedade e do governo, que muitas vezes têm opiniões muito diferentes sobre o que priorizar. Por isso, é preciso que toda a cidade saiba, com a mais completa transparência, onde e quando pode participar, quais os espaços e quais as regras assumidas por todos para essa participação.

A complexidade dos temas abordados, quando se discute políticas urbanas, exige capacitação contínua, tanto dos técnicos quanto da comunidade, para que possam ocupar, de modo qualificado, os espaços de co-gestão conquistados.

Não existe uma rotina única, pois cada situação requer uma abordagem e pode atingir um grau de participação, ou degrau, conforme definiu Arnstein (1969) nos 'Oito degraus da escada da participação cidadã'.

A subida da escada de Arnstein requer muito esforço e persistência das partes envolvidas no processo: poder público e sociedade civil. Dos governantes e dos técnicos municipais, exige-se uma nova postura, uma mudança de comportamento e de atitude que permita o compartilhamento de saberes, por meio da utilização de instrumentos que propiciem

a inclusão do cidadão - essência do trabalho participativo; e da sociedade civil, a disponibilidade e o compromisso, pois a participação requer tempo e responsabilidades.

As técnicas de abordagem disponibilizadas em diversos campos do conhecimento ainda são pouco conhecidas dos planejadores.

No presente trabalho, foram selecionados alguns métodos de consulta disponíveis na literatura nacional e internacional, aplicáveis em processos participativos. Foram elaborados critérios de avaliação baseados na literatura disponível e na experiência da autora, com respectiva pontuação, por meio da construção de uma matriz.

A simulação realizada demonstrou que a proposta é válida na medida em que destaca, dentre a enorme quantidade de técnicas disponíveis, as mais adequadas ao processo de consulta a ser implementado.

No entanto, nenhum método, por si só, garante a participação. O técnico/facilitador deve ter uma atitude aberta em relação à contribuição da comunidade envolvida e utilizar-se de técnicas adequadas para facilitação desse espaço dialógico, entendendo que:

- a abordagem participativa é um processo contínuo e nunca um processo acabado;
- embora existam práticas fundamentais que formem a base de um processo participativo, o rumo que cada grupo segue é peculiar, não havendo uma maneira única de realizar esse trabalho;
- o processo participativo é lento, mas também recompensador, empolgante e efetivo;
- é essencial realizar programas de capacitação continuados voltados aos técnicos e às lideranças, pois quando as pessoas têm a oportunidade de participar de discussões de forma séria, ficam mais envolvidas e compromissadas com o trabalho a ser desenvolvido;
- é importante usar linguagem clara e compreensível, e que se utilize o tempo necessário para chegar à uma compreensão mútua;
- é essencial ter flexibilidade no processo para que se possa atender adequadamente às necessidades que vão mudando na comunidade onde se está trabalhando.

Para estudo de caso foi feita a avaliação da experiência do Município de Bauru, na elaboração dos planos diretores, em três momentos, quando foi possível perceber a mudança ocorrida nas últimas décadas em relação ao processo de planejamento, com a ampliação e a institucionalização dos canais de participação.

No primeiro momento descrito, final da década de 60, vivia-se o período da ditadura militar e, quando se fazia referência à participação da comunidade, essa dizia respeito apenas a entidades de classe, sem possibilidade de participação popular, pois tratava-se de assunto técnico em que o leigo não opinava, predominando o saber científico.

O Executivo municipal, com o intuito de atender orientação do governo federal, contratou o CPEU, órgão ligado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, para elaboração do Plano Diretor, constituindo, paralelamente uma Comissão Técnica e um Conselho Consultivo com a finalidade de participar dos trabalhos de elaboração do plano, emitir parecer sobre o projeto de lei e recolher as reivindicações da comunidade. Mera formalidade, pois todo o trabalho foi elaborado pela equipe de 'técnicos capacitados' sem qualquer envolvimento da comunidade local.

Nesse sentido, o processo realizado encontrava-se ainda nos primeiros degraus da escada de Arnstein (1969), denominados Manipulação e Terapia, caracterizados pela 'Não Participação'. Nesse estágio, o objetivo real não era o de permitir que as pessoas participassem do planejamento ou da condução dos programas, mas de passar a sensação de que foram ouvidas.

No segundo momento, final da década de 80, a sociedade estava mobilizada em função da abertura democrática e dos trabalhos da Constituinte. A Prefeitura de Bauru tinha iniciado um trabalho de capacitação e fortalecimento de lideranças comunitárias que, no entanto, não teve continuidade nas administrações seguintes. A Comissão Pró-Participação, constituída em 1990, com a proposta de contribuir para a elaboração do Plano Diretor, foi 'esvaziada' com a demora na tramitação do projeto de lei na Câmara e sua retirada pela administração seguinte.

O processo, que culminou com a aprovação do Plano Diretor de 1996, envolveu a comunidade, realizou diversas reuniões temáticas com a sociedade civil, porém de forma institucionalizada, através de entidades de classe e de associações de moradores. As discussões se ampliaram, porém, ainda não atingia o cidadão diretamente.

Segundo Arnstein (1969), esse processo estaria no 3.º e no 4.º degraus, caracterizados pela Participação Simbólica. As informações passadas seriam precisas e atualizadas, havendo um certo grau de troca de idéias, porém não existindo a garantia de que as opiniões fossem levadas em consideração.

Já o processo ocorrido em 2005/2006 permitiu o envolvimento de um número significativo de pessoas, das mais diversas classes sociais e setores, tanto urbanos quanto rurais, que puderam emitir opinião, sugerir, propor, concordar e discordar. Seus

representantes foram eleitos em plenárias abertas, tendo a atribuição de acompanhar o processo até o final, certificando-se de que as propostas discutidas e aprovadas fossem contempladas no texto legal.

Em todo o momento houve troca de idéias entre técnicos municipais e comunidade; os delegados foram eleitos em plenárias realizadas nos bairros e nas entidades, de acordo com critérios estabelecidos no início do processo. As decisões foram tomadas no Congresso, em que os delegados votaram todas as propostas incluídas no Projeto de Lei encaminhado à Câmara de Vereadores. Apesar do grande número de emendas propostas pelo Legislativo, a efetiva participação popular em todo o processo garantiu o respeito ao trabalho elaborado pela comunidade.

Mesmo com todas as dificuldades financeiras e administrativas, o processo conseguiu abranger atores diversos para pensar a cidade e as questões rurais, elaborando propostas capazes de promover a ampliação dos direitos.

A metodologia adotada permitiu enquadrar esse processo entre o 5.º e o 6.º degraus da escada de Arnstein (1969), denominados Aplacação e Parceria, pois foi dado espaço de participação a todos os interessados, as propostas foram incorporadas ao texto legal e a comunidade pôde acompanhar o processo até o final, com influência no processo de tomada de decisão.

Na avaliação do PDP, realizada por meio da aplicação de questionários na Escala Likert aos delegados da sociedade civil e técnicos municipais, foram avaliados os seguintes aspectos: infra-estrutura, procedimentos técnicos e participação.

Ficou demonstrada uma percepção positiva em relação ao processo como um todo, sendo que, numa escala de 1 a 5, os três quesitos obtiveram pontuação média de 3,7; 3,66 e 3,94, respectivamente.

Isso não significa que a gestão participativa esteja instituída em todas as ações públicas no município. Ela é presente em alguns setores do Executivo, porém, dependente da iniciativa pessoal e do voluntarismo de alguns técnicos, enquanto outros ainda resistem ao compartilhamento das decisões, em especial dos técnicos que não participaram do processo e dos cursos de capacitação.

Os aspectos levantados nessa avaliação relativos à infra-estrutura e aos procedimentos técnicos que devem orientar as próximas ações foram:

- importância da capacitação continuada dos técnicos e das lideranças comunitárias sobre o processo participativo e as normas urbanísticas;

- disponibilização de recursos compatíveis com o processo a ser implementado, que garanta a ampla divulgação e a confecção de material didático adequado ao público envolvido;
- utilização de técnicas adequadas de mobilização que atinjam todos os segmentos da sociedade.

Na avaliação segundo os princípios de Carson e Gelber (2001), detectou-se a importância das etapas intermediárias de avaliação e a necessidade de recursos condizentes para garantir um efetivo trabalho de divulgação/mobilização e de capacitação de número maior de técnicos e de lideranças comunitárias.

A experiência do PDP, em Bauru, serve de modelo, mas requer continuidade e aperfeiçoamentos para se consolidar. A Lei do Plano Diretor, no Título X: Da Gestão da Política Urbana e Rural, introduz instrumentos participativos em relação à gestão da cidade, o que, por si só não é suficiente nem determinante para assegurar sua efetivação. A continuidade e o aperfeiçoamento das práticas participativas dependem da disposição dos próximos governos, da aceitação do Legislativo e, principalmente, da organização da sociedade civil.

De fundamental importância, também, o papel dos técnicos municipais, em especial dos arquitetos, dos urbanistas e dos engenheiros, como indutores desse processo, pois, estando à frente das Secretarias de Planejamento e/ou Urbanismo, são os responsáveis pela elaboração dos planos diretores e pelas ações decorrentes. Devem, portanto, conhecer as técnicas adequadas para condução do processo de forma integrada e participativa, envolvendo os técnicos das demais áreas (sociais, jurídicas, ambientais), promovendo a intersetorialidade, e a comunidade em geral, com toda a sua diversidade.

O material disponibilizado neste trabalho, em termos de conceituação, de aspectos legais e de métodos participativos, assim como o relato da experiência de Bauru na elaboração do Plano Diretor Participativo (os aspectos positivos e negativos levantados no seu processo de avaliação) devem servir de subsídio para os técnicos municipais e para a comunidade que desejam se aperfeiçoar nessa atividade.

9 REFERÊNCIAS

ACT GOVERNMENT. **Consultation Manual 2001**: hands on help for planning effective consultation strategies. Australia, 2001. Disponível em: <<http://www.act.gov.br>> Acesso em: 22 ago. 2005.

AGROQUISA. **Os Frutos da Terra: Bauru**, 1896-1988. São Paulo: [s.n.], 1988.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 1992.

ANTUNES, Maria Cristina Almeida. **Arquitetura Participativa: o papel do arquiteto no processo participativo de organização do espaço urbano e da moradia**. Universidade de São Paulo, 1993 (Dissertação de Mestrado).

ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of American Institute of Planners, vol.35, nº 4, julho 1969, p.219-224.

AZEVEDO, Sérgio de. **Considerações sobre a experiência brasileira de Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos**. Seminário Cidade, Desenvolvimento e Justiça Social: os desafios para o exercício de cidadania política nas sociedades modernas. Promoção: FASE/ Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.
Disponível em: <http://www.rls.org.br/publique/media/Sergio_Azevedo.pdf>. Acesso em 15 abr.2008.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. 112p. (Publicações Polis, 44)

BARBASSA, Ademir; PUGLIESE, Paula B. **Participação do cidadão e procedimentos de consulta à comunidade**. UFSCar - DECIV, 2005. 16p.

BAURU. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Bauru**. Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos - FAUUSP, 1968.

BAURU. Prefeitura Municipal. Lei nº 2.481 de 03 de abril de 1984. Cria a Secretaria de Projetos Comunitários e dá outras providências.

BAURU. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <<http://www.bauru.sp.gov.br/prefeitura/conteúdo/leis/leiorganicaat.doc>>. Acesso em 19 fev 2008.

BAURU. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Bauru 1996** : caderno de dados, levantamentos, diagnóstico, Lei nº 4126/1996. Bauru : Seplan / Dae, 1997.

BAURU. Prefeitura Municipal. Projeto de Lei nº 75/2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. **Diário Oficial do Município**, 23 set. 2006.

BAURU. **Plano Diretor Participativo: Etapas do PDP**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.bauru.sp.gov.br>>. Acesso em 07 jan.2008.

BAURU. Prefeitura Municipal. **Relatório da 3ª Conferência Municipal de Bauru**. Bauru: PMB, 2007.

BAURU. Prefeitura Municipal. Lei nº 5.631 de 22 de agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. **Diário Oficial do Município**, 26 ago. 2008.

BAVA, Sílvio Caccia. Democracia e Participação. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. (Publicações Polis, 47). p.33-40.

BOUCINHAS, Caio. **Projeto participativo na produção do espaço público**. São Paulo, 2005. 150p: il. (tese apresentada à FAUUSP para obtenção do título de Doutor em Estruturas Ambientais Urbanas).

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Pesquisa Participante**. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1988, 211p.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Repensando a Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 2000, 252p.

BONDUK, Nabil. Direções. In: CYMBALISTA, Renato (editor). **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. p.43-50.

BORDINI, José Ricardo. A participação popular na Administração Tuga Angerami. **Informativo**. Bauru: Seprocom-PMB, jul.1985.

BRASIL. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm>. Acesso em: 22 fev 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.Br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 27 fev 2007.

BRASIL. Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>. Acesso em 10 fev.2008.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 17 jul. 2001a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>

Acesso em 27 fev 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 set. 2001b. Edição Extra. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1º jan. 2003a. Edição Especial. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Decreto nº 4.665 de 3 de abril de 2003. Aprova a estrutura Regimental e o quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 4 abr. 2003b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 maio 2003c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br-L10683](http://www.planalto.gov.br/L10683)>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.031 de 02 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 abr. 2004a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5031.htm>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 151 de 12 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**, 12 abr. 2004b, nº 70.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 13 de 16 de junho de 2004. **Diário Oficial da União**, 19 jul. 2004c, Seção 01, Edição nº 137, p.68.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Edição / Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, 30 mar. 2005b, Seção 01, Edição nº 60, p.102.

BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, 17 jun. 2005c. Disponível em :

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/L11124.htm>

Acesso em 27 fev 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005. **Diário Oficial da União**, 14jul. 2005d, Seção 01, p.89.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia de orientações para adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, abr. 2006a. Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/publicacoes-do-kit-direito-a-moradia-1/GuiaAdesaoSNHISFNHIS.pdf>>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial de União**, 26 maio 2006b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm#art22>. Acesso em 11 fev 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 9 de 08 de junho de 2006. Recomenda e orienta os municípios acerca da obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores no prazo legal de 10 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**, 13 jul. 2006c, Seção 01, nº 133, p.60.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 15 de 8 de junho de 2006. Recomendar aos estados e municípios a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades. **Diário Oficial da União**, 13 jul. 2006d, Seção 01, Edição nº 133, p.60.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Um Exercício de Gestão Democrática**. Brasília: Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, 2006e. Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 02 fev.2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Políticas Públicas com Participação Popular**. Brasília: Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, 2006f. Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/LivroPoliticas.pdf>>. Acesso em 02 jun.2008

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução Normativa nº 04 de 06 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a aprovação do Regimento da 3ª Conferência Nacional das Cidades. **Diário Oficial da União**, 28 fev. 2007. Disponível em:
<<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-normativas/ResNorm2004de061206Regimento3CNC.pdf>>. Acesso em: 09 abr.2008.

BRASIL. Lei nº 11.673 de 8 de maio de 2008. Altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para elaboração dos planos diretores municipais. **Diário Oficial da União**, 9 maio 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.org.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Lei/L11673.htm>. Acesso em 02 jun.2008.

BRESSAN, Débora Aparecida. **Projeto de Urbanização da Lagoa Primavera Bauru (SP) através do Planejamento Participativo**. Bauru: USC, 2004 (Monografia apresentada no Curso de Especialização *Latu Sensu* de Formação e Gestão de Educadores em Turismo).

BROSE, Markus. **Introdução à Moderação e ao Método ZOPP**. Recife: GTZ, 1993. 79p.

BROSE, Markus (org.). **Metodologia participativa**. Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001a. 312p.

BROSE, Markus. Método dos 10 Passos: o diálogo como ferramenta básica da participação na comunidade rural. In: _____. **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001b. p.131-139.

BROSE, Markus. O método ZOPP para planejamento e gestão de projetos. In: _____. **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001c. p.177 - 184.

BROSE, Markus. O Marco Lógico: instrumento de gestão e comunicação. In: _____. **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001d. p.279 - 286.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**: o que os cidadãos brasileiros devem fazer para a humanização das cidades. São Paulo: Nobel, 1989 - (Coleção cidade aberta)

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Reinvente seu bairro**: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Ed.34, 2003. 224p.

CARDOSO NETO, José. Entrevista concedida à autora em dez.2007 e abr.2008.

CARSON, Lyn; GELBER, Katharine. **Ideas for Community Consultation**: a discussion on principles and procedures for making consultation work. Camberra. NSW Department of Urban Affairs and Planning. 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. **Participação Social no Brasil Hoje**. s.d. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/filemanager/fileview/309/>>. Acesso em 25-11-06.

COLETTE, Maria Madalena. Moderação. In: BROSE, Markus (org.). **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p.17 – 24.

CORDIOLI, Sérgio. Enfoque Participativo no Trabalho com Grupos. In: BROSE, Markus (org.). **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p.25 – 40.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Modelo Colaborativo**: experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba/ Prefeitura Municipal de Curitiba; GETS - Grupo de Estudos do Terceiro Setor; United Way of Canadá - Centraide Canadá. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2003 - 2ª Edição. 76p:il.

CYMBALISTA, Renato (editor). **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. 56p.

DECLÈVE, Bernard; FORRAY, Rosanna. **Arbres a palabras**: pratiques européennes de participation citoyenne aux politiques de régénération urbaine. UCL, Presses Universitaires de Louvain, 2004. Collection Territoires et développements durables.

DIÁRIO DE BAURU - DB: jun.1966 a fev.1968; jan.1991 a fev.1994.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos; 95).

DRISKELL, David. **Creating Better Cities with Children and Youth**: a manual for participation. London: Earthscan; Paris: UNESCO, 2002.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. - 2 ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

EHRlich, Pierre J. **Dinâmica de Sistemas na Gestão Empresarial**. [s.d.] Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/Article/7-DinamicadeSistemaseCenarios.pdf>> Acesso em: 21 mai. 2008.

FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR-FNPP. **Sua história e objetivos**. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/historia.htm>. Acesso em: 27 fev.2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 23ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Coleção Leitura.

FUNDAÇÃO PRFEEITO FARIA LIMA - CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005. 208p.

GAJARDO, Marcela. Pesquisa Participante: propostas e projetos. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Repensando a Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 2000. p.15-50.

GEILFUS, Frans. **80 herramientas para el desarrollo participativo**: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Prochamate-ILCA, San Salvador, El Salvador, 1997. 208p.

GHIRARDELLO, Nilson. **Aspectos do direcionamento urbano da cidade de Bauru**. São Carlos: Universidade de São Paulo, 1992 (dissertação de mestrado).

GOMES, Marcos Afonso Ortiz; SOUZA, Alessandro Vanini Amaral; CARVALHO, Ricardo Silveira. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) como mitigador de impactos socioeconômicos negativos em empreendimentos agropecuários. In: BROSE, Markus (org.). **Metodologia participativa**. Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001a. p. 63-78.

GOMES, Marcos Afonso Ortiz; POMPÉIA, Sílvia. **Enfoque Participativo**. Outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/filemanager/fileview/309/>>. Acesso em: 4 jul. 2006.

GONÇALVES, Nelson. **Tuga extinguirá duas secretarias e mudará Seplan e Emdurb em 2007**. Bauru: Jornal da Cidade, nº 13.408, 31 dez.2006.

GOULART, Jefferson O. **Descentralização de políticas públicas e democratização de processos decisórios: planejamento e participação**. Bauru: Unesp, 2008. Relatório de pesquisa trienal 2004-2007.

JORNAL DA CIDADE - JC: ago.1967 a abr. 1969; jun.1986 a set.1996; dez.2003 a out.2006.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: **Serviço Social & Sociedade**. nº 85. São Paulo: Cortez Editora, mar.2006. p.98-108.

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. **Programa Bairro Legal**. Plano de Ação Habitacional e Urbano. Diagnóstico Jardim Ângela. Março, 2203. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/03projetos/diagnst.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2006

LE BOTERF, Guy. Pesquisa Participante: propostas e reflexões metodológicas. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Repensando a Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 2000. p.51-81.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

LIMA, José Rafael de. **A participação popular na Elaboração dos Planos Diretores Municipais como garantia do Direito à Cidade: Caso do Plano Diretor do Recife**. (s.d.). Disponível em: <<http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%201/9.%20De%20Lima,%20J.%20R..pdf>>. Acesso em 11 abr. 2008.

LOSNAK, Célio José. **Polifonia urbana: imagens e representações - Bauru 1950-1980**. Bauru, SP: EDUSC,2004. 286p.:il.;23cm. (Coleção História).

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MINETTO, G.P.; MARTINS, L.C.O. Participação popular e ação profissional do assistente social: elementos imprescindíveis para a transformação social. In: **Serviço Social & Realidade** (Franca), v.10, n.2, 2001, p.33-45.

MONTEIRO. Marli; YAMAUTI, Roxanne T.P. **Organização Popular: um constante desafio**. Bauru: Seprocom-Prefeitura Municipal de Bauru, 1990.

MUNIZ, Carla Maria R. et al. **Estágios do Conhecimento e do Uso de Cenários: Um Estudo em Organizações Públicas e Privadas do Setor de Turismo em Natal/RN.** Disponível em: <http://mail.falnatal.com.br:8080/revista_nova/a2_v3/artigo_5.php>. Acesso em 02 jun.2008.

NEW ECONOMICS FOUNDATION. **Participation Works!** 21 techniques of community participation for the 21st century. UK Community Participation Network, 1998. Disponível em : <http://www.neweconomics.org/gen/z_sys_PublicationDetail.aspx?PID=16>. Acesso em 25 ago. 2007.

OFÍCIO FSSB-ITE, 24 out.1995.

ORÇAMENTO-85: Reivindicações populares tem prioridade. **Informativo.** Bauru: Seprocom-PMB, fev.1985.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (s.a). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/OR%C3%A7amento_participativo>. Acesso em 10 fev.2008.

PAIS, Sérgio. **Comunidade (re)organizada.** Bauru: Jornal da Cidade, 06 mar.2005a.

PAIS. Sérgio. Manual de Instruções. Bauru: Jornal da Cidade,nº 12.004, 14 ago 2005b.

PINHEIRO, Otilie Macedo et al. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. 366p.

PONTUAL, Pedro. **Metodologias Participativas e Poder Popular.** Palestra proferida no V Congresso da Frente Paulista de Participação Popular. Diadema, 2007.

PRONSATO, Sylvia A.D. **Arquitetura e paisagem:** projeto participativo e criação coletiva. São Paulo: Annablume; Fapesp; Fupam, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Serviço Social & Sociedade.** nº 85. São Paulo: Cortez Editora, mar.2006. p.109-116.

RAMALHO, Daniela. **Rio Tamanduateí** - nascente à foz: percepções da paisagem e processos participativos. São Paulo, 2005. 308p.:il. (Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas - FAUUSP).

RENN, Ortwin et al. **Public participation in decision making:** a three-step procedure. Publicy Sciences 26. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1993, p.189-214.

RIGITANO, Maria Helena C.; BARBASSA, Ademir P. A participação popular nos planos diretores de Bauru: o discurso e a prática. In: FONTES, Maria Solange G. de C.; GHIRARDELLO, Nilson (org.). **Olhares sobre Bauru.** Bauru: Canal 6, 2008. p.171-183.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn. **Public Participation Methods: A Framework for Evaluation.** Sage Publications Inc. Science, Technology & Human Values, Vol. 25, nº 1, Winter 2000, p.3-29.

- ROLNIK, Raquel. Conselhos de Desenvolvimento Urbano. In: CYMBALISTA, Renato (editor). **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 13-16.
- ROLNIK, Raquel. **Participação popular em São Paulo e no Brasil**. Palestra proferida no V Congresso da Frente Paulista de Participação Popular. Diadema, 2007.
- ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: PINHEIRO, Otilie Macedo et al. **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008, p.21-47.
- SANOFF, Henry. **Participatory Design: Theory & Techniques**. Raleigh: Bookmasters, 1990.
- SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal; AGÊNCIA CANADENSE PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. **Educação ambiental, jovens e gestão participativa**. São Paulo: Annablume, 2004.(Projeto GEPAM, 1) 80p. Disponível em: <<http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/livro1.pdf>>. Acesso em: 3 jan.2007.
- SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. **Santo André: democratizando a gestão em áreas de mananciais. Metodologia e Experiências. Biomapas 2004/2005**. Santo André, 2005.
- SANTOS, José Aparecido. **Cidade e natureza: relações entre a produção do espaço urbano, a degradação ambiental e os movimentos sociais em Bauru - SP**. Campinas: Unicamp, 2008. (Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia)
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. (Dissertação de Mestrado).
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987 (Coleção espaços).
- SÃO PAULO. Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo. Lei nº 9.842 de 19 de setembro de 1967.
- SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 19 fev 2008
- SAULE JR. Nelson. **Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Revista Polis. Fórum Social Mundial. Edição Especial, São Paulo: Polis, 2005, p.38-43.
- SAULE JR., Nelson e outros. **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = Panorama de l'action de la société civile pour lê droit à la Ville: dialogue entre lê Brésil e la France**. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006. 104p.
- SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006. (Debates; 306/dirigida por J.Guinsburg).

SEPLAN. Ofício 436/88: Envia relato das providências tomadas para atualização do Plano Diretor da Cidade de Bauru - PDI, conforme Decreto nº 4722/86. Processo nº 19.192/88. Prefeitura Municipal de Bauru.

SILVA, Éder Roberto. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. São Carlos: Dissertação de Mestrado - UFSCar, 2003. 189p.

SILVA, Marcos, José P. Onze passos do Planejamento Estratégico-Participativo. In: BROSE, Markus (org.). **Metodologia Participativa**. Uma Introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p.161-176.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. 136p.:il (Coleção Paradidáticos; Série sociedade, espaço e tempo).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 368p.

SOUZA, Marcelo Lopes de . **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. **Orçamento Participativo**: democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: FASE/Fórum Nacional de Participação Popular, 2003. Disponível em: <<http://www.participacaopopular.org.br/cartilha%20OP.doc>>. Acesso em: 22 ago 2005

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 128p. (Publicações Polis, 47)

THE WORLD BANK GROUP. **The World Bank Participation Sourcebook**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/sourecbook/sbhome.htm>>. Acesso em 02 jul.2006.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14 ed.aum. São Paulo: Cortez, 2005

VILLAÇA, Flávio. **A crise do planejamento urbano**. In: Revista São Paulo em Perspectiva, v.9, n.2, abr/jun 1995.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER,S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp,/Fupam, 1999a.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **O Município no século XXI**. São Paulo, CEPAM&Correios, 1999b, p.237/248.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/galeria/paginas/index.html>> . Acesso em: 25 ago. 2006.

WRIGHT, James T.C.; GIOVINAZZO, Renata A. Delphi - uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. In: **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.01, nº 12, 2º trim./2000.

ANEXO 1 - CONSELHOS MUNICIPAIS			
CONSELHO	LEI DE CONSTITUIÇÃO	OUTRAS LEIS Alterações e complementações	OBS
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Lei nº 2.514 de 24/10/1984	Lei nº 2.835 de 14/06/1988; Lei nº 3.602 de 27/07/1993 ; Lei nº 3.972 de 01/12/1995; Revoga Lei nº 3.602/1993; Lei nº 4.522 de 06/04/2000 (Revoga Lei nº 2.514, 2.835, 3.602, 4.362, Decreto nº 6.872)	caráter deliberativo a partir da Lei 4.522/2000
Conselho de Usuários do Transporte de Passageiros	Lei nº 3.361 de 23/05/1991	Alterada pela Lei Câmara 4.355 Lei nº 4.206 de 15/04/1997; Lei nº 4.514 de 03/03/2000; Decreto nº 10.648/2008	
Conselho Municipal de Assistência Social CMAS -	Lei nº 3.395 de 11/10/1991	Lei nº 3.544 de 11/03/1993; Lei nº 4.147 de 25/10/1996 (Revoga Lei 3.395/1991); Lei nº 4.715 de 03/09/2001	
Conselho de Usuários dos Serviços de Água e Esgoto - Comusae	Lei nº 3.416 de 23/12/1991	Lei nº 4.970 de 23/04/2003 - Altera Lei nº 3.416/1991	consultivo
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei nº 3.473 de 25/06/1992	Lei nº 3.519 de 09/12/1992; Lei nº 3.979 de 06/12/1995; Lei nº 4.390 de 15/04/1999; Lei nº 4.395 de 27/04/1999; Lei nº 4.692 de 28/06/2001	
Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Bauru - Codepac	Lei nº 3.486 de 24/08/1992	Lei nº 4558, de 21/06/2000	
Conselho Municipal da Condição Feminina	Lei nº 3.558 de 06/05/1993		
Conselho de Saúde	Lei nº 3.598 de 07/07/1993	Lei nº 4.669 de 07/05/2001	Lei nº 3.830 de 21/12/1994 - Cria Conselhos Gestores e Locais De Saúde; Lei nº 4.923 de 05/11/2002 - Cria Conselhos Gestores de Serviço de Saúde
Conselho de Alimentação Escolar de Bauru - CONAES	Lei nº 3.792 de 08/11/1994	Lei nº 4.568 de 23/08/2000; Lei nº 4.957 de 24/03/2003	
Conselho de Apoio ao Desenvolvimento Municipal	Lei nº 3.428 de 12/02/1992	Lei nº 4.024 de 23/02/1996; Lei nº 4.218 de 09/06/1997; Lei nº 4.454 de 08/10/1999; Lei nº 4.528 de 16/04/2000; Lei nº 4.612 de 06/12/2000;	antigo Conselho de Desenvolvimento Industrial -

		Lei nº 4.785 de 21/12/2001; Lei nº 4.931 de 26/11/2002; Lei nº 5.098 de 1º/03/2004; Lei nº 5.198 de 22/10/2004	
Conselho Municipal de Educação	Lei Câmara nº. 4.177 de 05/12/1996	Lei Câmara nº 5.286 de 30/09/2005 Lei nº 5.535 de 07/01/2008	
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social	Lei nº 4.228 de 15/07/1997	Revogada pela Lei Câmara nº 4.515	
Conselho Municipal de Turismo	Lei nº 4.319 de 07/07/1998	Lei nº 4.386 de 15/04/1999; Lei nº 4.423 de 22/07/1999 ; Lei nº 4.447/1999 ; Lei nº 4.523 de 10/04/2000; Lei nº 4.649 de 2001	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	Lei nº 4.429 de 04/08/1999	(revoga Lei nº 2.339/1982); Decreto nº 8.753 de 26/05/2000 Lei nº 4.591 de 26/10/2000; Lei nº 4.866 de 2002 Lei nº 4.924 de 12/11/2002	antigo Conselho Municipal de Zoneamento
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei nº 4.485 de 15/12/1999		
Conselho Municipal da Pessoa Idosa	Lei nº 3.473 de 25/06/1992	Lei nº 4.497 de 27/12/1999; Lei nº 4.817 de 25/04/2002	deliberativo
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - COMUDE	Lei nº 3.473 de 25/06/1992	Lei nº 4.248 de 1997; Lei nº 4.503 de 28/12/1999 Lei nº 5.558 de 10/03/2008	deliberativo e normativo
Conselho Anti-drogas	Lei nº 4.699 de 06/07/2001		
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional-Comsea	Lei nº 5.036 de 15/10/2003	Lei nº 5.205 de 12/11/2004; Lei nº 5.271 de 20/07/2005	
Conselho da Comunidade Negra	Lei nº 5.051 de 07/11/2003		
Conselho Municipal de Cultura	Lei nº 5.233 de 04/01/2005		
Conselho de Contribuintes	Lei nº 5.304 de 28/11/2005		
Conselho Diretor e Conselho Fiscalizador do Fundo de Esgoto	Lei nº 5.357 de 28/04/2006		
Conselho Municipal de Habitação	Lei nº 5.523 de 27/12/2007		

ANEXO 2: Plano de Trabalho

Plano Diretor Participativo do Município de Bauru

1. Objetivos

Realizar o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, conforme orientações do Ministério das Cidades. Incentivar e auxiliar na implantação da Gestão Participativa, para a garantia e continuidade do processo de participação popular nas Políticas Governamentais, no que diz respeito à reforma urbana e rural do município.

2. Prazo

O prazo previsto para que o projeto de Lei esteja concluído é 31 de janeiro de 2006, quando será encaminhado à Câmara Municipal.

3. Atividades desenvolvidas

3.1. Por determinação do Senhor Prefeito foi designado um Grupo de Trabalho multidisciplinar, através do Decreto nº 10.039 de 20 de maio de 2005, com a responsabilidade de coordenar a elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru com ampla participação da comunidade, conforme dispõe o Estatuto da Cidade e Resoluções do Ministério das Cidades.

Composição do Grupo de Trabalho do Plano Diretor Participativo (Decreto nº 10.039/2005):

Andréia Almeida Ortolani - Secretaria de Planejamento;
Fabiana Aparecida T. Lima - Secretaria das Administrações Regionais;
Francisco Ramos Mangieri - Secretaria de Economia e Finanças;
Luiz Célio Bucceroni - Departamento de Água e Esgoto;
Marco A. Moreno - Secretaria de Planejamento;
Maria Eugenia de P. S. Gracia - Secretária de Agricultura;
Maria Helena C. Rigitano - Secretaria de Planejamento;
Mauricio Pontes Porto - Secretaria dos Negócios Jurídicos;
Olga Liliana Marques dos Santos - Secretaria das Administrações Regionais;
Roxane Therezinha. P. Rodrigueiro - Secretaria das Administrações Regionais;
Rubens M. Benini - Secretaria de Meio Ambiente;
Sueli Aparecida de Lima Belário - Secretaria das Administrações Regionais;
Tânia Kamimura Maceri - Secretaria de Planejamento;
Wallace Garroux Sampaio - Desenvolvimento Econômico;

3.2. A este grupo juntaram-se colaboradores das diversas Secretarias Municipais e Autarquias, aqui denominado Grupo de Apoio (ainda não nomeado) que estão participando de várias as atividades, como reuniões administrativas e com a comunidade. Este Grupo de Apoio é formado por:

Cláudio Serrano - Secretaria das Administrações Regionais;
 Ângela Maria Mansano - Secretaria de Educação;
 Aparecida Idalina Rover - Secretaria de Educação;
 Celso Ernesto Martins - Divisão de Administração de Materiais;
 Delmar Batista Santos - Secretaria de Obras;
 Edison Cavaliere – Secretaria das Adm. Regionais - Diretor da Regional de Tibiriçá;
 Élon Reis - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;
 Helenir Latanzio - Secretaria do Bem Estar Social;
 Henrique Perazzi de Aquino - Secretaria da Cultura;
 Mario Ramos de Paula e Silva - Secretaria da Saúde;
 Nelson Ribeiro da Silva - Secretário das Administrações Regionais;
 Roberta Oliveira Lança – EMDURB;
 Sirlei S. Polidoro Campos – Secretaria da Educação;
 Luiz Roberto Vicário - Secretaria Municipal de Agricultura;
 Viviane Martha de Castro Pereira - Secretaria Municipal de Agricultura;
 Paulo Roberto Gervásio Garbelotti – Secretaria Municipal de Planejamento
 Franciluz Mariano da Malta - Secretaria Municipal de Planejamento

Os membros desta equipe estão se capacitando de diversas formas. A exemplo disso, podemos citar:

- 1º Seminário do Plano Diretor Participativo promovido pelo Crea-SP, dias 20 e 21 de maio de 2005, na Assenag-Bauru. (Maria Helena, Tânia, Andréia, Marco, Sueli, Helenir, Idalina, Fabiana, Roxane, Maurício, Delmar, Luiz Célio, Maria Eugênia, Rubens, Luiz Vicário, Viviane, Edison, Nelson, Élon, Sirlei, Roberta, Henrique, Ângela).
- Oficina do Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo realizado pelo Instituto Polis, dias 3 e 4 de junho de 2005, na ITE-Bauru. (Maria Helena, Tânia, Andréia, Marco, Sueli, Helenir, Fabiana, Roxane, Maurício, Delmar, Luiz Célio, Rubens, Élon, Eudes, Ângela, Idalina, Maria Eugênia, Roberta, Viviane, Edison, Nelson, Paulo, Franciluz, Cláudio, Henrique, Mário, Olga, Roberta, Paulo, Franciluz, Wallace, Izidoro).
- Capacitação de Multiplicadores realizado pelo Ministério das Cidades dias 13 e 14 de junho de 2005, na Assenag-Bauru. (Maria Helena, Tânia, Andréia, Sueli, Fabiana, Roxane, Nelson, Cláudio e Diretores de Regionais da SEAR).
- Integrantes do Grupo iniciaram curso de pós-graduação, Stricto Sensu na área de Engenharia Urbana na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. (Maria Helena, Tânia, Paulo).
- Integrantes do Grupo participaram do Curso de Extensão sobre o Estatuto da Cidade realizado na UNESP-Bauru. (Tânia, Paulo, Fabiana, Nelson)

3.3. O trabalho com a comunidade teve início na zona rural, com reuniões de mobilização :

- A 1ª reunião da realizou-se no dia 12 de junho de 2005 no Centro Rural do Distrito de Tibiriçá, tendo sido convidada toda a população do núcleo urbano e da zona rural do entorno.
- A 2ª reunião foi realizada dia 19 de junho de 2005 no quiosque da Igreja São Roque na Barra Grande, tendo sido convidados proprietários e moradores da região da Barra Grande e Rio Verde.

No momento estamos preparando a pesquisa participativa a ser aplicada nas duas áreas, assim como coleta de dados junto às diversas secretarias.

4. Ações futuras

4.1. Criação do Núcleo Político

O Núcleo Político deverá ser formado preferencialmente pelo Prefeito Municipal, Secretários Municipais, Presidentes de Autarquias e Empresas Públicas Municipais de áreas estratégicas para a devida condução e realização do processo. Caberá a este grupo a tomada de decisões no âmbito político, quando necessário, bem como prover de condições estruturais mínimas o Núcleo Gestor para que possa cumprir as tarefas de forma adequada.

Envolver as diversas secretarias do Município a partir da conscientização da importância e proporção que o processo esta tendo.

As reuniões entre o Núcleo Político e o Núcleo Gestor acontecerão conforme necessidade e solicitação dos mesmos.

4.2. Núcleo Gestor

Definição do Núcleo Gestor incorporando além dos membros designados no Decreto n.º 10.039, de 20 de maio de 2005, membros da sociedade civil, cuja escolha deverá ocorrer na Conferência da Cidade (dias 22 e 23 de julho).

A função do Núcleo Gestor será a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor, em todas as suas etapas, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para as tomadas de decisões (conforme art. 3, § 1º da Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 Ministério das Cidades).

4.3. Nomeação do Grupo de Apoio

Formalização do Grupo de Apoio com a nomeação dos servidores citados no item 3.2.

4.4. Canal único de comunicação

Criação de site do Plano Diretor Participativo para que a população possa acompanhar todos os passos do processo, com espaço para questionamentos e sugestões. Poderá ser aproveitado site desenvolvido pelo Dae em 2004, com algumas adaptações.

Criação de e-mail compartilhado pelo Grupo de Trabalho e demais representantes das secretarias com a finalidade de troca de informações diárias, com acesso dos senhores Secretários e o Sr. Prefeito para acompanhamento do processo.

4.5. Materiais e equipamentos

Definir os materiais e equipamentos a serem utilizados no decorrer do processo e respectivos custos, para solicitação de recursos próprios visando as despesas do Plano.

4.6. Instalações

Definição de espaço específico para o desenvolvimento das atividades do Plano Diretor, pois as instalações da Seplan não comportam os membros do Grupo de Trabalho. Os servidores Maria Helena Carvalho Rigitano, Tânia Kamimura Maceri, Andréia Ortolani e Marco Moreno lotados na SEPLAN estão com dedicação exclusiva para os trabalhos, porém Sueli Belório, Fabiana Lima, Maurício Porto e Rubens Benini (manhã) continuam em suas Secretarias de origem compartilhando o tempo de trabalho com outras atividades.

4.7. Contratação de pessoal

Contratação de estagiários de arquitetura e informática para a realização de trabalho de campo, mapeamento, tabulação de dados, etc.

4.8. Plano de marketing

Necessidade de um Plano de Marketing que promova o chamamento de toda a sociedade civil, organizada ou não, utilizando-se de todo e qualquer meio de comunicação, de forma simples e efetiva, levando-se em conta as especificidades dos diversos segmentos, para participação na elaboração do Plano Diretor Participativo.

Utilizar mecanismos que desperte o interesse da sociedade para a importância da participação na elaboração do Plano Diretor.

4.9. Capacitação dos técnicos

Contratação do curso “Planejamento Estratégico” oferecido pelo Sebrae com a finalidade de qualificar todo o grupo para ações que exigem técnica, preparo e organização.

4.10. Capacitação da comunidade

Articulação com os diversos setores da cidade para parcerias na capacitação da população em geral: escolas de todos os níveis, Universidades, SENAI, SESC, SESI, Polícia Militar, Sindicatos, Associações, Conselhos, ONGs, etc. Com ênfase no envolvimento da Educação Infantil para a promoção de futuros cidadãos.

4.11. Definição de critérios para o processo do Plano Diretor

Estas definições resultarão da 2ª Conferência da Cidade, considerado fórum adequado, conforme Resoluções do Ministério das Cidades (nº 25 e nº 13).

4.12. Reuniões do Grupo de Trabalho e de Apoio

Reuniões semanais com o Grupo de Trabalho (toda quarta-feira, às 9h) e quinzenais com o Grupo de Apoio ou conforme necessidade definida pela coordenação.

4.13. Elaboração do Plano de Ação

Elaboração de um Plano de Ação com definições de atribuições e prazos

4.14. Gestão Participativa e Mobilização Popular

As ações de estímulo à participação devem ter início imediato, porém com bases sólidas de forma a se tornar efetiva, não se limitando ao prazo estabelecido para a realização do Plano Diretor. Necessário se faz a criação de política de capacitação dos futuros representantes da comunidade nas diversas áreas públicas, inclusive orçamentária, efetivando o Orçamento Participativo.

Integração das diversas ações já realizadas pela secretarias que incentivem a participação popular de maneira a se tornar uma política pública.

ANEXO 3: PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE BAURU - CRONOGRAMA

Datas	Etapas	Ações/ Atividades	Objetivos
18/Maio/05	Constituição do Grupo de Trabalho do Plano Diretor Participativo- GT PDP Formação do Grupo de Apoio com representantes das diversas secretarias - GA	Decreto n.º 10.039/05	Realizar o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, conforme orientações do Ministério das Cidades, e implantar uma Gestão Participativa, que garanta a continuidade e a evolução do processo de reforma urbana e rural de Bauru.
Maio Junho/05	Capacitação sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo	<ul style="list-style-type: none"> • 1º Seminário do Plano Diretor Participativo - Crea / SP. • Oficina do Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo - Instituto Polis. • Capacitação de Multiplicadores – Ministério das Cidades. • Curso de Extensão sobre Estatuto da Cidade – Unesp Bauru. 	Capacitar o Grupo de Trabalho e representantes das demais Secretarias (Grupo de Apoio) para elaboração do Plano Diretor Participativo.
Junho Julho/05	Sensibilização da Comunidade sobre o Plano Diretor Participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Início do trabalho de sensibilização na zona rural, Reuniões no Distrito de Tibiriçá, Barra Grande e Rio Verde. • Reunião com presidentes de Conseg. • Reunião na Diretoria de Ensino-Regional Bauru. 	Sensibilizar, mobilizar e capacitar a comunidade para participar do processo do PDP; aprimorar a metodologia de divulgação do Estatuto da Cidade e PDP.

Agosto/ setembro/ outubro/ novembro/ dezembro	Constituição do Núcleo Gestor	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição do Núcleo Gestor , sendo 6 representantes da sociedade civil e 5 do poder público, conforme decisão em plenária da 2.^a Conferência da Cidade. 	<p>Participação da Sociedade Civil na condução do processo do PDP.</p> <p>Funções: assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente e compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo o processo.</p>
	Comunicação e divulgação	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer uso dos diversos meios de comunicação, para conhecimento e conscientização da importância da participação popular na construção do processo do Plano Diretor Participativo. Desenvolver trabalho com as escolas e entidades objetivando ampliar a comunicação com a população. 	<p>É o momento em que toda a população deve ser informada de como e porquê participar da elaboração do Plano Diretor.</p> <p>Sensibilizar, mobilizar e capacitar a sociedade civil para participar da elaboração do PDP.</p>
	Reuniões de sensibilização e capacitação	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões em todos os setores urbanos e rurais para divulgação do que é Plano Diretor e Estatuto da Cidade. • Cursos de capacitação de multiplicadores. 	
	Leitura Comunitária por setor	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento, através de mapas e dados elaborados/ coletados pela população, relativos à situação existente. 	Identificação da realidade urbana, com seus conflitos, problemas e potencialidade.

	Leitura Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de dados: econômicos, sociais, culturais, ambientais, infraestrutura, etc. • Levantamento de toda legislação pertinente (Federal, Estadual e Municipal). • Elaboração de mapas sobre o território, a dinâmica imobiliária, etc. 	
Janeiro/ Fevereiro/ Abril	Sistematização das informações coletadas	<ul style="list-style-type: none"> • Nessa oportunidade serão apresentados os dados coletados pela comunidade – Leitura Comunitária - e pela equipe técnica – Leitura Técnica – resultando na leitura da “Cidade que Temos”. • Definição dos principais objetivos e instrumentos do Estatuto da Cidade a serem utilizados e prioridades. 	Após o conhecimento dos diversos conflitos, busca-se soluções com aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e definição de prioridades.
	Apresentação das propostas por setor	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação das propostas de cada setor utilizando mapas e propostas de programas e ações que traduzam as decisões das plenárias ocorridas nas etapas anteriores, utilizando os instrumentos do EC. • Eleição dos Delegados 	Materializar através de textos e mapas as propostas discutidas com a comunidade.
Mai	Realização do congresso	<ul style="list-style-type: none"> • Validar o processo de elaboração do PDP • Deliberação sobre o conteúdo do PDP. 	Definição das prioridades para o município todo, não mais setORIZADO.
Junho	Elaboração do Projeto de Lei de Plano Diretor Participativo de Bauru	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar e organizar os dados que foram discutidos no Congresso. • Elaborar Projeto de lei que reflita todo processo vivenciado. • Divulgar a proposta do Plano Diretor Participativo garantindo amplo acesso aos documentos, ações e atividades. 	

Julho	Encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara Municipal em Reunião Pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgar e facilitar o acesso às informações do Projeto de Lei. 	
Julho até a aprovação do PDP na Câmara	Acompanhamento da tramitação, debates e Audiências Públicas para votação do Projeto de Lei do PDP na Câmara Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a participação dos delegados / comunidade no processo de debates e votação final do Plano na Câmara Municipal. 	
Após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Bauru	Elaboração das leis complementares.	<ul style="list-style-type: none"> • Após votação, e publicação da Lei, instituindo o Plano Diretor do Município, garantir sua divulgação e implementação e dar início as Leis complementares. 	

ANEXO 4: 10 FASES DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAURU

1. FORMAÇÃO DO NÚCLEO GESTOR

O Núcleo Gestor é um grupo formado por pessoas do Poder Público (Executivo e Legislativo) e da Sociedade Civil que vão ser responsáveis pela condução do Plano Diretor.

Tarefas do Núcleo Gestor:

- a. Definir como serão feitos os trabalhos do Plano Diretor e de que maneira será feita a mobilização popular.
- b. Fazer cadastro de todas as entidades organizadas de Bauru.
- c. Coordenar as equipes de comunicação, informação, de capacitação e mobilização popular.
- d. Elaborar critérios para decidir as prioridades da cidade.
- e. Garantir que as regras definidas pela comunidade sejam respeitadas.
- f. Garantir que o trabalho técnico corresponda a Leitura Comunitária realizada.

2. PREPARAÇÃO DO PROCESSO

O Núcleo Gestor tem que conhecer a realidade dos bauruenses. Tem que saber de que forma a população se organiza como participa da vida da cidade. O enriquecimento e credibilidade do processo dependem da participação de todos, ou seja, população em geral, empresários, empreendedores, poder público, entidades, conselhos etc.

3. LANÇAMENTO E DIVULGAÇÃO

É o momento em que toda a população bauruense deve ser informada do porquê e de como participar da elaboração do Plano Diretor. É o início do processo, onde todos conhecerão as regras para participação.

4. CAPACITAÇÃO

Para participar a população tem que saber o que é o Plano Diretor e sua importância. Tem que conhecer o Estatuto da Cidade e de que forma ele pode ajudar a acabar com as desigualdades da cidade.

A população deve saber que o Plano Diretor visa o desenvolvimento social e econômico, a regularização fundiária, o combate à especulação imobiliária. O Plano Diretor vai tratar da precariedade da moradia, da carência de infra-estrutura, equipamentos sociais e do transporte.

5. LER A CIDADE REAL

Nesta fase serão identificadas as principais questões de Bauru, sua realidade e suas desigualdades. A finalidade é que, a partir de um trabalho de campo e das informações colhidas junto à comunidade, sejam mapeadas as precariedades habitacionais, os vazios urbanos, a falta de mobilidade, as ocupações irregulares, os usos impactantes e a degradação ambiental.

6. FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Cabe à Prefeitura sistematizar os dados técnicos e os dados levantados pela comunidade, sempre sob a coordenação do Núcleo Gestor, para a discussão das estratégias para a transformação da cidade.

Conhecendo a Cidade Real iniciam-se as seguintes discussões:

- a. Que medidas devemos adotar para construirmos a cidade que queremos?
- b. Que conflitos de interesses foram identificados na leitura da Cidade Real ?
- c. Quais os objetivos principais que nortearão o Plano Diretor para que Bauru se desenvolva social e economicamente?
- d. Quais os projetos e programas que deverão ser executados para atingirmos tais objetivos?
- e. Conhecendo os reais problemas da cidade como podemos reagir de forma planejada?
- f. Como todos os agentes sociais trabalharão no sentido de construir uma Bauru socialmente justa e sustentável?
- g. Quais os instrumentos do Estatuto da Cidade serão utilizados?

7. CONSTRUÇÃO DO PACTO E PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O Plano Diretor não pode ser uma Lei que contenha um planejamento fora da realidade e das condições do Município. Não pode ficar no papel, tem que ser executado.

Essa é a parte mais difícil. É quando surgem os diversos interesses. Esses conflitos devem ser negociados por toda a comunidade de forma clara e transparente.

O resultado deve ser um pacto entre os diversos segmentos da sociedade para a realização de propostas importantes e viáveis.

Nessa etapa vamos aplicar os instrumentos concretos de caráter jurídico e urbanístico.

8. DISCUSSÃO NA CÂMARA E APROVAÇÃO.

É muito importante a participação dos nossos vereadores desde o início do processo, pois a construção do Plano deve representar o desejo da comunidade, enriquecido com a participação do legislativo, para que não haja alterações que não correspondam aos objetivos da comunidade.

9. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR

É a fase de implementação do Plano Diretor, quando serão respeitados os critérios estabelecidos de prioridades e desejos da comunidade.

10. MONITORAMENTO

O monitoramento se efetiva por meio da avaliação dos impactos e dos resultados obtidos. Com a análise das mudanças verificamos se os objetivos estão sendo alcançados e o que deverá ser alterado no próximo Plano Diretor. É assim que se dá a verdadeira construção participativa da cidade.

ANEXO 5

PROJETO “LER A CIDADE”

1. FINALIDADE DO PROJETO “LER A CIDADE”

Objetivo do projeto é que todos os membros da equipe interna do Plano Diretor Participativo tenham a oportunidade de **ler a cidade** sob seus diversos aspectos, de forma ampla e não segmentada por área específica.

Serão realizadas vistorias para que a equipe possa ver, observar e registrar questões fundamentais como: áreas de preservação, degradação ambiental, padrão de moradia, mobilidade, ocupações irregulares, vazios urbanos, pólos geradores de tráfego, bolsões de entulho, áreas de favela, etc.

O projeto visa o levantamento de dados técnicos importantes que facilitem o entendimento dos técnicos quando da leitura comunitária e a interligação das diversas áreas municipais, o que possibilitará o sucesso do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo.

2. DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

2.1. Método a ser utilizado

Os membros do Grupo de Trabalho e do Grupo de Apoio serão divididos em equipes formadas por profissionais das diversas áreas, de maneira a enriquecer o trabalho, tendo como responsável um Coordenador.

Cada equipe será responsável por um ou mais setores, cujos limites foram aprovados na Conferência da Cidade.

O planejamento estratégico para o cumprimento das tarefas a serem realizadas em cada setor, assim como a estrutura básica necessária para as vistorias (veículo, máquina fotográfica e materiais diversos) será de responsabilidade de cada equipe que deverá seguir as diretrizes básicas contidas neste projeto e os prazos estabelecidos.

As vistorias serão realizadas em todos os bairros do setor, registrando fatos importantes através de anotações, mapas ou fotografias. As áreas críticas, tais como: ocupações irregulares, favelas, vazios urbanos (especialmente aqueles contemplados com infraestrutura), erosões, bolsões de entulho, nascentes, córregos sem mata ciliar deverão ser alvo de especial atenção.

O sucesso do projeto dependerá do esforço e colaboração de todas as secretarias, que deverão ter representantes nas equipes e participar dos levantamentos.

As equipes deverão manter todo o material coletado de forma organizada para consulta dos membros dos Grupos do Plano Diretor Participativo. Esse material servirá de subsídio para a formulação de propostas do Plano.

2.2. Equipes de trabalho

Tabela de setores e coordenadores de equipe:

Setores coordenação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1-Roxane		X										
2-Claudio			X	X	X							
3-Fabiana						X	X					
4-Sueli								X	X			
5-Tânia										X	X	
6-Maria Helena	X											X

Equipes:

- 1- Equipe 1: Roxane, Andréia,
- 2- Equipe 2: Cláudio, Olga, Sílvio,.....
- 3- Equipe 3: Fabiana,
- 4- Equipe 4: Sueli, Eudes, Luiz Colponi, Henrique, Associações do entorno
- 5- Equipe 5: Tânia,
- 6- Equipe 6: Maria Helena,

3. ITENS MÍNIMOS A SEREM LEVANTADOS

- 3.1. Degradação ambiental – erosões, bolsões de lixo e entulho, ocupação em áreas próximas de cursos d'água (menos de 30 m da margem ou área de alagamento), nascentes desprotegidas (raio de 50m), áreas de alagamento.
- 3.2. Vazios urbanos - áreas desocupadas inseridas na malha urbana, que prejudiquem os moradores do entorno ou bairros próximos por causarem problemas nas questões de mobilidade, segurança e saúde, e que sirvam como especulação imobiliária. Serão considerados também vazios urbanos áreas ou lotes que estejam inseridas em locais que possuam infra-estrutura e que não estejam sendo utilizados, exceto lotes unitários que se enquadrem nos padrões de 250 a 300 m².
- 3.3. Imóveis subutilizados - deverão ser anotados os imóveis com áreas maiores de 500 m², públicos ou privados, que não estejam cumprindo sua função social.
- 3.4. Padrão das construções - além das favelas, também deverão ser levantadas as construções de baixo padrão, especialmente se estas estiverem concentradas. Serão consideradas construções de baixo padrão aquelas que, mesmo de alvenaria, não possuam revestimento externo, muros, calçamento. Outro aspecto a observar é a verticalização.
- 3.5. Acessibilidade – dificuldades de mobilidade, ruas intransitáveis, barreiras físicas (córregos, ferrovias, rodovias), caminhos não oficiais utilizados pela população, situação das calçadas(pontos críticos)

- 3.6. Atividades econômicas – localização de estabelecimentos comerciais, de serviço, indústrias, observando se são atividades positivas (geradoras de emprego) ou negativas no bairro (cheiro, ruído, movimentação de caminhões)
- 3.7. Equipamentos públicos – localização das escolas, creches, núcleos de saúde, estádios, quadras de esporte e demais serviços públicos, tanto municipais como estaduais e federais.
- 3.8. Áreas públicas de lazer – identificar se as áreas estão urbanizadas (bancos, calçadas, iluminação) ou não urbanizadas (em terra, grama, mato) e tipo de utilização
- 3.9. Visuais interessantes, edifícios de interesse histórico e áreas de interesse ambiental.

4. PRIMEIRA VISTORIA

A primeira vistoria será realizada no dia 19/08/2005 por toda a equipe com saída da PMB às 8:30 horas e previsão de retorno às 11:30 horas no setor 5.

O principal objetivo desta vistoria conjunta é uniformizar a pesquisa de campo das equipes e proporcionar o inter- relacionamento entre as diversas áreas. O itinerário do setor deverá ser definido antecipadamente pela Seplan e Sear, otimizando o tempo dos trabalhos.

5. CRONOGRAMA

10/08/2005 - Definição das equipes

19/08/2005 - Realização da primeira vistoria

15/09/2005 - Conclusão dos trabalhos de campo

6. REUNIÕES DE SENSIBILIZAÇÃO

As Equipes ficarão responsáveis pelo agendamento e divulgação das Reuniões de Sensibilização nos Setores, compatibilizando dia e horário para utilização dos equipamentos de informática, som e vídeo com Marco Moreno.

Todas as reuniões públicas precisam ser comunicadas previamente à Assessoria de Imprensa (Tânia ou Mara) para que sejam divulgadas por todos os meios de comunicação, inclusive no site da Prefeitura. Cópia das matérias de jornal (JC e Diário Oficial) deverão ser anexadas às atas das reuniões

ANEXO 6

PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O QUE É O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE BAURU?

O Plano Diretor é uma Lei que será aprovada na Câmara de Vereadores e que visa orientar o desenvolvimento do município, distribuir os benefícios e equipamentos sociais nos bairros, descobrir e desenvolver os potenciais de cada região e priorizar os investimentos para aqueles que mais precisam. Deve ser elaborado com a participação ativa da comunidade. Mais que isso, é um compromisso entre os administradores municipais e a população. O objetivo deste compromisso é a construção de uma cidade melhor para nós e para as gerações futuras. Transformar uma cidade só é possível com a cooperação de todos.

Lembre-se, o Plano Diretor é um **PLANO DE AÇÃO** que visa construir um **MUNICÍPIO PARA TODOS**. Lembre-se que o município é formado pela cidade e pela zona rural.

O QUE É A CIDADE?

A cidade é o lugar onde a maior parte das coisas acontecem. Sua riqueza está na diversidade de seus moradores e atividades. A cidade sempre foi um lugar de contrastes: emprego e necessidades, medo e prazer, esperança e solidão, riqueza e exclusão. No Brasil, aproximadamente 82% da população mora nas cidades. A cidade cresceu e a falta de investimento piorou a vida dos mais pobres. A maioria da população se arranja como pode, em bairros distantes, muitas vezes sem os serviços básicos, morando em favelas ou ocupando as beiras dos córregos, nos espaços das águas, que um dia, mais cedo ou mais tarde, virão tomá-los de volta. Todos convivemos com a insegurança crescente, com o trânsito lento, com a falta de espaços verdes e de lazer.

E A ZONA RURAL?

Ela faz parte do município e é muito importante para o seu desenvolvimento econômico e social. Os seus moradores, assim como os das cidades, enfrentam problemas na área de saúde, emprego, educação, falta de lazer, moradia digna e investimentos nas estradas tão necessárias para a garantia do acesso a todos os serviços públicos e o transporte da produção.

QUEM FAZ O PLANO DIRETOR?

Toda a população deve dar suas sugestões e lutar pelos seus direitos. Uma equipe da Prefeitura, em conjunto com representantes da comunidade urbana e rural vem conduzindo o processo de elaboração do Plano Diretor, por meio de um processo democrático e participativo. Para que o Plano se torne realidade e seja um instrumento eficaz de Gestão e Planejamento, é preciso que ele seja discutido e decidido por todos os segmentos da sociedade.

COMO FAZER O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?

Primeiro temos que conhecer o Município que vivemos. Para isso temos que **VER, REFLETIR, OPINAR** e **DECIDIR** sobre esse espaço tão dinâmico em que moramos e trabalhamos, freqüentamos a escola, o cinema, fazemos compras e encontramos os amigos. Temos que saber se queremos manter a cidade com determinadas regiões desenvolvidas em

detrimento de outras, ou vamos distribuir com justiça os benefícios dos investimentos públicos e privados, se queremos criar e manter parques, as nascentes e reservas de matas, preservar os edifícios históricos e culturais que contam nossa história, os espaços de festas. Devemos decidir se, criamos vias de ligações entre os bairros, ciclovias, se preservamos as ferrovias. Terrenos vagos localizados em regiões que já possuem infra-estrutura e que estão somente esperando valorização, após discussão com a comunidade poderão ser utilizados para diversos fins como habitacionais, equipamentos sociais, áreas de lazer etc. Ou seja, atenderão a comunidade através da sua utilização adequada. É importante planejar combatendo toda e qualquer forma de segregação entre as diferentes classes sociais, promovendo a inclusão do cidadão, através da aplicação de instrumentos e leis que possibilitem ao Poder Público e a sociedade controlar o crescimento e desenvolvimento do município.

COMO MUDAR A REALIDADE DO MUNICÍPIO?

Devemos utilizar uma Lei chamada **ESTATUTO DA CIDADE**. Ela contém instrumentos poderosos que podem alterar a realidade do município melhorando a qualidade de vida da população. É preciso saber aplicar os seus instrumentos de maneira a atender o desejo da maioria da população. Para que esta Lei pudesse ser aprovada muitos movimentos populares e segmentos organizados tiveram que lutar por mais de 40 anos. Foi, portanto, uma grande conquista popular. O município é um local onde existem disputas de interesses que geram conflitos, portanto a sua participação será fundamental.

PRINCÍPIOS PARA A CONTRUÇÃO DE UM MUNICÍPIO DE TODOS

1. **PARTICIPAÇÃO POPULAR** – Você vai participar de todas as etapas da elaboração do Plano Diretor, acompanhar sua aprovação, cobrar sua execução com as prioridades decididas pela sociedade, opinar sobre o uso do dinheiro através do **ORÇAMENTO POPULAR** e outros meios que garantam a **GESTÃO PARTICIPATIVA**.
2. **INTERESSE COLETIVO ACIMA DO INTERESSE PARTICULAR** – A terra tem que cumprir sua função social, ou seja, determinados espaços deverão se tornar locais de moradia popular, de trabalho, lazer e outros serão de preservação da natureza ou da nossa história. Sempre deverão atender aos interesses da maioria da sociedade.
3. **CADA UM DE NÓS É RESPONSÁVEL PELA MELHORIA DO MUNICÍPIO** – Quem decide sobre o futuro da cidade e a função social da terra urbana ou de cada local é a sociedade. O Estatuto delega à Prefeitura e aos Vereadores a responsabilidade de fazer valer o **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**.
4. **VALE O QUE ESTÁ ESCRITO NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO** - As decisões que interferem no município são tão importantes que não podem ser mudadas sem a sua **PARTICIPAÇÃO**. O **PLANO DIRETOR** somente será alterado depois de nova discussão com a sociedade, de tempos em tempos, conforme determinar a Lei.

**A sua participação é fundamental. Lute pelos seus direitos, exercite a sua cidadania.
Ajude a construir um município melhor e mais justo!**

ANEXO 7

ESTATUTO DA CIDADE

Lei n.º 10.257/2001 – Trata da política urbana e tem como princípio fundamental garantir a função social da terra urbana, separando o direito de propriedade do direito de uso da mesma. Isto significa que toda a propriedade deverá ser utilizada de forma a atender o interesse maior que é o da coletividade e não interesses particulares. Outro importante princípio é que para atender aos objetivos do desenvolvimento urbano o Município deverá adequar os gastos públicos aos instrumentos da política econômica, tributária e financeira.

1. DIRETRIZES GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE

1.1. Objetivos principais da política urbana

- Direito dos cidadãos à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, não só para esta, mas também para as futuras gerações, protegendo e preservando o patrimônio natural e construído.
- Gestão democrática por meio da participação popular, desde a elaboração dos planos, programas e projetos de desenvolvimento até sua execução e fiscalização.
- Interação e cooperação entre os governos municipal, estadual e federal, iniciativa privada e demais setores da sociedade para a construção de um processo de urbanização que atenda ao interesse da coletividade.
- Planejamento do desenvolvimento dos municípios, com distribuição das populações e das atividades econômicas de modo a promover a inclusão social e eliminar a segregação, proporcionando justa distribuição do que há de benefícios e dos problemas da urbanização.
- Disponibilidade de transporte e serviços públicos que atendam ao interesse e necessidade da coletividade.
- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda com o estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo e edificações que levem em conta as condições sócio-econômicas da população e normas ambientais.

2. INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Estes instrumentos garantem a função social da propriedade. Os terrenos ou glebas sem ocupação podem criar vários problemas para a cidade como: falta de segurança, de saúde, dificuldade de circulação no trânsito, etc. Estas áreas muitas vezes não são utilizadas aguardando a valorização imobiliária, por conta de investimentos públicos e privados que sempre acontecem. Quando isso ocorre, o preço da terra aumenta tornando cada vez mais difícil o acesso à moradia. É por isso que cada vez mais as moradias são executadas em locais distantes, sem infra-estrutura, longe de escolas, hospitais, áreas de lazer, etc. Para o município a consequência disso é um desastre, pois é necessário muito investimento para resolver estes problemas. Veja, grandes distâncias encarecem o sistema de transporte, de coleta de lixo; novos equipamentos públicos têm que ser construídos, equipados e mantidos em funcionamento com despesas de pessoal, etc. Com a aplicação destes instrumentos os

proprietários de áreas vazias, ou subutilizadas, deverão dar destinação adequada, quer loteando, construindo ou ocupando, e aí podem surgir opções de locais para a construção de moradias, novos investimentos, novos locais de trabalho.

Como se aplica este instrumento?

As áreas ou regiões em que for aplicado este instrumento devem estar definidas claramente no mapa da cidade e uma Lei específica determinará os imóveis, prazos e condições para o parcelamento, a construção da edificação ou sua utilização. Para aqueles imóveis que não estiverem atendendo as exigências e prazos da Lei, será aplicado o IPTU progressivo, que significa aumentar anualmente o valor do imposto a ser pago, e este aumento será progressivo por até 5 anos. Ao final deste tempo, se o proprietário não loteou, não construiu, enfim, não deu a destinação adequada o Poder Público poderá desapropriar o imóvel pagando com Títulos da Dívida Pública que serão resgatados em até 10 anos. Portanto, não existem vantagens em manter terrenos ociosos se estes estiverem causando danos à comunidade.

2.2. Outorga onerosa do direito de construir

Quando pensamos em construir, a primeira pergunta que fazemos é: quanto se pode construir? A resposta é dada pelo Coeficiente de Aproveitamento (C.A.) que estabelece a área máxima que podemos construir comparada com a área do nosso terreno. Por exemplo: se o terreno possuir 1000 m² e o C.A. for 1,00, isto significa que poderá ser construída uma vez a área do terreno, ou seja, 1000 m².

Na utilização deste instrumento o proprietário poderá, em alguns locais definidos no Plano Diretor e, de acordo com o interesse da comunidade, construir mais do que foi estabelecido na Lei, desde que ele pague por isso. Em Lei específica será definido o cálculo da cobrança e como este dinheiro será utilizado pelo Poder Público. Este dinheiro somente poderá ser utilizado para fins específicos, como: reserva fundiária, programas e projetos habitacionais, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e de lazer, entre outros.

Note que o aumento do Coeficiente tem que ser definido em função do aproveitamento da infra-estrutura existente, ou seja, não adianta permitir que se construa mais e sofrer depois com a falta de água, por exemplo. Depende também do interesse em aumentar a população em determinados locais. Concluimos que o valor a ser pago servirá de meio para os investimentos públicos necessários em decorrência do aumento de população que vai acontecer com a vinda do novo empreendimento. Este instrumento também poderá ser utilizado para a mudança de uso, por exemplo, de residencial para comercial.

Como se aplica este instrumento?

É preciso ter muito cuidado ao aplicar este instrumento, avaliando, juntamente com a comunidade, as conseqüências de sua aplicação em cada área pretendida. Após definir os eixos estratégicos do Plano Diretor Participativo avaliam-se as diversas áreas e o interesse de urbanização, de limitação de adensamento, de incremento das atividades econômicas, de ocupação com habitações, etc. e aí, sim, se define as áreas em que serão aplicadas a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em áreas onde o Plano Diretor deixa expresso o interesse em estimular usos como habitações de interesse social, ou construção de equipamentos culturais ou de saúde pública, a lei específica poderá prever a isenção do pagamento pelo uso deste instrumento.

2.3. Direito de superfície

Esta é uma opção para os proprietários de áreas, lotes vazios ou subutilizados que foram notificados pela Prefeitura a dar destinação adequada às suas áreas, mas não possuem condições financeiras para tais investimentos. Este proprietário poderá, através de contrato particular com pessoa interessada, passar a este o direito de utilizar o solo, subsolo ou o espaço aéreo, sem necessariamente vender ou transferir sua propriedade. O objetivo deste instrumento é separar o direito de propriedade do direito de construir, criando alternativas para o proprietário viabilizar a ocupação da área.

Como se aplica este instrumento?

Este instrumento será utilizado se houver interesse pelos proprietários que estiverem obrigados a edificar ou utilizar os terrenos urbanos mantidos sem ocupação. Quem fizer uso do direito de construir assumirá o dever dos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade. Através de escritura pública firmada em cartório de registro o proprietário deverá firmar o contrato com o interessado em utilizar a área.

2.4. Transferência do direito de construir

Este instrumento poderá ser utilizado quando determinado imóvel for de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural para o Município. Trata-se, portanto, de proteção ao ambiente natural e construído. O principal objetivo é o incentivo à preservação destes imóveis. Imagine que somos proprietários de um imóvel tombado como patrimônio histórico e este prédio não poderá sofrer alterações. No entanto, no terreno ao lado executa-se um edifício de apartamentos permitido pela legislação. Esta é uma situação no mínimo injusta, pois penaliza o proprietário do imóvel de interesse histórico que fica impedido de executar um empreendimento semelhante. Com este instrumento ele terá o seu direito de construir transferido para outro imóvel ou vender este direito a terceiros, incentivando a preservação do prédio tombado. Pode-se usar também este instrumento em áreas ocupadas por favelas, permitindo sua regularização.

Como se aplica este instrumento?

O instrumento somente se aplica nas situações acima descritas. Para os imóveis em que se aplicar este instrumento deverão ser formulados planos de preservação ou de regularização, para que se cumpra a função definida. Caso o proprietário se comprometa com a execução desse plano, aí será permitida a transferência do seu direito de construir. Devem ser criados critérios transparentes e regras claras. A transferência ou a venda do direito de construir é um acordo entre proprietários privados, mas é fundamental a mediação da Prefeitura.

2.5. Operações urbanas consorciadas

Este instrumento se aplica em determinado setor da cidade onde se pretende fazer uma transformação estrutural, pois estrategicamente é fundamental para o desenvolvimento do local e do município. Para que esta transformação ocorra uma série de ações são necessárias, ou seja, deverá ser feito um redesenho do local com definição específica de uso do solo, tipos de ocupações, etc. O principal objetivo é a implementação de um projeto urbano e não o simples exercício de controle do uso do solo. Para isso, poderão ocorrer operações urbanas

articuladas entre o poder público, proprietários, moradores, usuários e investidores privados, isto tudo com a coordenação do poder público.

Como se aplica este instrumento?

O mais importante na aplicação deste instrumento é que a estratégia de mudança de determinado setor tenha sido resultado de debates com a comunidade durante o processo de construção do Plano Diretor e seja um dos seus eixos principais. Deve ser identificada no mapa da cidade a área em que serão aplicadas as mudanças urbanísticas visando melhorias sociais e a valorização ambiental. Devem ser bem claros os resultados que se pretende alcançar com essas mudanças. Deverá ser feita Lei específica contendo:

1. Definição da área a ser atingida.
2. Programa básico de ocupação da área, ou seja, futura ocupação, usos e atividades, novo desenho para a área, re-parcelamento, redesenho dos espaços públicos.
3. Programa de atendimento econômico social da população diretamente afetada pela operação.
4. Finalidades da operação com definições claras dos resultados desejados.

2.6. Direito de preempção

Quando a Prefeitura Municipal tem interesse em determinada área terá a preferência para a compra deste imóvel aplicando este instrumento. É claro que os imóveis de interesse do município devem atender ao interesse da comunidade, ou seja, aspectos históricos, culturais, ambientais ou usos especiais. Podem ser adquiridos também para a construção de habitações populares ou para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação. Procura-se evitar desta forma a desapropriação de imóveis que por muitas vezes acarretam problemas judiciais.

Como se aplica este instrumento?

O Plano Diretor Participativo identificará as áreas onde serão aplicados este instrumento, localizando-as no mapa da cidade. Uma das vantagens do Direito de preempção é que o poder público poderá adquirir os terrenos de interesse do planejamento da cidade antes que haja uma valorização imobiliária por conta da especulação, tornando os preços inacessíveis para sua aquisição.

3. INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3.1. Usucapião especial de imóvel urbano

O principal objetivo é legalizar a situação das pessoas que ocuparam lotes urbanos em desconformidade com a Lei, há mais de 5 anos. Implica no reconhecimento dessa população dentro da cidade, promovendo sua inclusão social, oferecendo os diversos serviços públicos, melhorando sua qualidade de vida e elevando sua cidadania.

Como se aplica este instrumento?

Este instrumento somente se aplica à área urbana e é possível para aquele que ocupa área ou edificação de até 250 m², há mais de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição do

proprietário. Para as áreas urbanas maiores de 250 m², ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia, por cinco anos sem interrupção e sem oposição e que não seja possível identificar o lote de cada possuidor, poderá ser requerido o usucapião coletivo, desde que os possuidores não possuam outros imóveis, nem na zona urbana nem na rural.

3.2. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Existem parcelas da população que ficam a margem dos benefícios urbanos por ocupar áreas irregulares, como é o caso das favelas. Seus moradores são penalizados das mais diversas formas como a falta de investimentos públicos e privados, a insegurança gerada pela possibilidade de retirada de suas moradias, preconceitos enfrentados na hora da procura por emprego, educação, lazer e tudo mais. O principal objetivo da criação de Zonas especiais de interesse social é manter estes assentamentos urbanizando-os, requalificando o local e agregando qualidade ambiental. Deve ser criado, então, um plano urbanístico próprio que leve em conta as especificidades do local.

4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

4.1. Estudo de impacto de vizinhança

Quando existe a possibilidade da realização de um grande empreendimento no município é necessário avaliar com cuidado os pontos positivos e os negativos desta implantação e o interesse da comunidade. É necessário que a o município se desenvolva, mas de forma equilibrada, pois não adianta uma grande indústria vir para cá, gerando empregos e ao mesmo tempo poluindo nosso ar, nossa água, nosso solo e causando problemas de saúde para a nossa população. O desenvolvimento é o eixo principal de qualquer município, mas desde que traga também o desenvolvimento social, o respeito ambiental. O principal objetivo deste instrumento é que sejam avaliados os pontos positivos e negativos da implantação do empreendimento ou da realização de determinada atividade na vida da população do entorno e, se necessário, da população em geral. Este estudo deverá levar em conta a opinião da população afetada.

Como se aplica este instrumento?

É no Plano Diretor Participativo que a comunidade vai definir quais os empreendimentos e atividades privadas, ou públicas, que, ao se instalarem no município, dependerão de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Somente após o EIV e as discussões com a comunidade é que será autorizada pela Prefeitura Municipal sua construção, ampliação ou funcionamento.

É obvio que para cada empreendimento será realizado um determinado estudo levando-se em conta as características do mesmo. No mínimo, deverá ser analisado: o aumento da população na vizinhança; a capacidade e existência de equipamentos comunitários; o uso e a ocupação do solo no entorno do empreendimento previsto; o tráfego que vai ser gerado: a demanda por transportes: interferências na paisagem, no patrimônio cultural e natural.

Bibliografia:

Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos
Ministério das Cidades. Brasília, 2001.

Elaboração Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Bauru
Contato: 3235-1115

ANEXO 8

VAMOS CONSTRUIR JUNTOS O FUTURO DO NOSSO MUNICÍPIO!



Setor 5 – Córrego Água da Grama
Bairros: Fortunato Rocha Lima, Jaraguá, Santa Edwirges,
Vânia Maria, Val de Palmas

Reunião: dia 13 de outubro (Quinta- feira)

 19:00 horas

local: EMEI JOSÉ GORI
Rua: Carlos Pereira Bicudo, 4-130 Pq. Jaraguá
Tel. 3235-1089, Olga/Claudio

REALIZAÇÃO:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU