

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO PLANOS DIRETORES EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

Jones Nogueira Barros UNAMA
Zilma Borges de Souza FGV

Resumo: O artigo examina o espaço de ação entre a gestão municipal e a sociedade civil, criado para elaborar o plano diretor municipal do município de Baião no Pará. O estudo focaliza o Grupo de Trabalho GTP Diretor como espaço sócio-político de discussão e formulação do plano. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram dos espaços de ação pública. A pesquisa analisa a relação dos diversos atores em um município que apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e reservas extrativistas, e como eles foram mobilizados a participar do processo de elaboração do plano. Os resultados mostram que o processo desenvolvido conseguiu criar condições efetivas de participação, transparência e responsabilidade e apontam os desafios da interação entre a gestão municipal e a sociedade civil para a elaboração de um importante instrumento delineador das políticas públicas a nível local.

Palavras-chave: Ação Pública. Plano Diretor Municipal. Participação Social.

INTRODUÇÃO

Experiências de participação têm sido avaliadas como fundamentais para os cidadãos e a qualidade da democracia. Planejar a participação de diferentes atores e criar mecanismos de comunicação e informação tornou-se princípio político-administrativo e modelo de gestão pública considerada progressista, e especialmente na Europa e na América Latina, esse movimento incluiu a participação popular em diversos âmbitos de governo e o desenvolvimento da expertise de muitos atores não estatais (AVRITZER, 2016; BRUGUÉ, 2012; MILANI 2008; VANLEENE, VERSCHUERE, & VOETS, 2015).

As experiências de participação carregam a potencialidade de acenar para projetos políticos gestados em co-produção entre sociedade e Estado. Elas permitem a experiência de novas relações de sociabilidade, múltiplas racionalidades, ampliação de arenas políticas e o exercício da ação cidadã no espaço público.

Por outro lado, existem críticas e controvérsias relacionadas à capacidade dos instrumentos da participação em implementar decisões, aos custos destes processos e à possíveis concorrências entre as instituições representativas e os processos de democracia direta, entre outras questões (GOMIDE E PIRES, 2014; MENEZES 2014; VERSCHUERE, BRANDSEN, & PESTOFF, 2012).

Junto a estes fatores limitadores, a sociedade brasileira passa por uma crise da democracia representativa, com uma forte descrença nas instituições políticas e na capacidade das administrações públicas em ser efetivas de acordo com as necessidades dos cidadãos, o que gera uma descrença na política de forma geral (AVRITZER, 2018; FOURNIAU, 2007).

Este artigo trata do processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social, com foco na elaboração do plano diretor do município de Baião, localizado na Amazônia Paraense.

O objetivo do artigo é a análise da participação social na construção do plano diretor do município de Baião no Pará, a partir do processo de elaboração do plano e definição dos problemas públicos tratados neste, procurando-se compreender as características dos espaços deliberativos e dos processos decisórios.

O município apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e de reservas extrativistas. O estudo busca examinar como os diversos atores sociais foram envolvidos no processo de discussão para a elaboração do plano. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram das audiências públicas.

A Lei 10.257/2001, conhecida como lei do plano diretor regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. De acordo com essa lei o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento do município como um todo, constituindo-se parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O plano diretor entendido como instrumento para o planejamento das políticas públicas sejam elas urbanas e territoriais do município, estabelece dentre as várias diretrizes, a 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 (Brasil, 2001).

A referida lei trás em seu corpo a necessidade da gestão democrática na cidade, com a mobilização da sociedade para participar dos diversos espaços de ação pública, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Compreendemos que o processo de envolvimento e participação dos atores sociais no país, a partir do modelo de governança pública, foi e ainda é estimulado pelo Estado, que deixa de ser o único protagonista, com a criação de espaços múltiplos de articulação e deliberação na elaboração das políticas públicas, em nível local, regional e nacional.

REFLEXÃO EM TORNO DOS ESPAÇOS DE AÇÃO PÚBLICA

Na passagem das décadas de 1980 para a de 1990, os movimentos sociais, com a aspiração de uma sociedade democrática, mais justa e igualitária, influenciaram e deixaram marcas importantes na Constituição Federal de 1988 e vem gradativamente integrando o processo de elaboração, implementação e controle social das políticas públicas.

O resultado dessas mudanças, ocorrido em momento de abertura política do Brasil, fez multiplicar pelo país diferentes canais de participação que institucionalizaram os espaços públicos. Inicialmente, esses espaços foram representados pelos diversos conselhos municipais, mas, aos poucos, materializam-se em diversas formas como o orçamento participativo, as conferências públicas, as redes de atores sociais e outros instrumentos de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012; Spink, 2012).

De acordo com Tenório et al (2008), os espaços de ação pública possibilitam a legitimidade das decisões políticas pela deliberação. Na perspectiva de Brugué e Parés (2012), um espaço deliberativo será viável e funcional se ele atender a dois objetivos principais: primeiro, se o espaço em questão atende a determinados critérios de qualidade deliberativa (diversidade e inclusão, igualdade participativa, dentre outros); e segundo, se ele estaria voltado para a produção de resultados que justificam a utilidade de deliberação das políticas.

Considera-se aqui que a concepção de espaços de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012; Spink, 2012), de deliberação que legitime decisões (Tenório et al, 2008) e funcional de acordo com os objetivos apontados por Brugué e Parés (2012) possibilitam a construção de práticas de gestão social (Boullosa e Schommer, 2005; Gondim, Fischer e Melo, 2006; França-Filho, 2008).

Nesse sentido a ação pública também se constrói nas interações sociais, entre os diversos atores, em vez de unicamente se originar no Estado. Por isso, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível, uma vez que, ao se tratar de questões e interesses ainda que comuns, é, também, conflituosa. Sua análise implica em compreender as teias e imbricações em que se estabelecem tais interações e interesses, os quais influenciam a tomada de decisão pela gestão pública, e não apenas segundo dicotomias do modo hierárquico (Commaille, 2010; Hassenteufel, 2008).

A ação pública apreendida como campo teórico interdisciplinar de conhecimento se faz presente em diferentes conceitos que tratam dos modos como o interesse comum da sociedade se expressa. Esse campo teórico estruturou-se a partir das vertentes americana e francesa.

Na vertente americana os estudos em torno da ação pública têm como base a tradição das interrelações entre os poderes federais, regionais, locais e urbanos, que justifica a predominância de um modelo pluralista que promove abordagens poliárquicas de poder (Dahl, 1961). A abordagem poliárquica de poder define o nível de democratização, a partir de dois parâmetros: na inclusão popular na escolha de seus representantes e na disputa política para essa escolha. Para essa abordagem, quanto maior for a democratização da inclusão popular nas eleições e das disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade, com ampla participação popular. Portanto, essa vertente tem seus estudos na ação do Estado e seu poder público, relativizado na análise do processo de decisão (Commaille, 2010).

No que tange à vertente francesa os estudos tem se desenvolvido com a sociologia da ação pública a qual vem se ampliando na Europa, desde os anos 1990, como uma espécie de reação à importância dada até então ao papel do Estado. Os estudos dessa vertente surgem em decorrência do abandono da crença na centralidade do Estado e progressivamente se impõe à ideia de uma ação pública em níveis múltiplos, implicando a diversidade de atores. (Lascoumes & Le Galès, 2012).

A construção coletiva se dá pela ampliação da policentralização dos níveis de ação, e por uma poliarquia institucional, com grande interdependência entre os variados e diferenciados atores, com interesses diversos ou até antagonicos. A ação pública nasce de discussões, deliberações e negociações, por exemplo, no âmbito dos fóruns, entre atores situados em diferentes níveis, ao longo de um determinado processo. Ela não se reduz à aplicação de regras produzidas de uma direção única, e vindas de cima, mas se constrói no coração das interações sociais, por isso mesmo, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível (Commaille, 2010).

No âmbito das vertentes americanas e francesas sobre estudos de ação pública, o entendimento é de que ambas apresentam divergências. A primeira com foco na ação do Estado e seu poder político, em cuja ação pública está relacionada aos processos decisórios eleitorais. Já na vertente francesa, os estudos se dão na compreensão da construção coletiva em níveis múltiplos, implicando uma diversidade de atores, incluindo o Estado como um destes, e não o centro.

Os estudiosos da ação pública no Brasil incorporaram os conceitos e perspectivas mais alinhados à vertente francesa, fazendo uma releitura à luz das formas pelas quais a democracia e as relações sociedade-estado vêm se desenvolvendo. No país, estudos têm sido desenvolvidos, com contribuição ao estudo tanto da formulação, como da implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a definição de agendas e de problemas públicos (Borges et al, 2016; Spink, 2012). Um aspecto fundamental nas propostas da Ação Pública é o processo de elaboração e co-produção entre os atores. A contribuição dessas vertentes norte-americana e francesa permitiu ao campo teórico da ação pública no Brasil incorporar o conceito de gestão participativa, entendida como instrumento para o processo de políticas públicas, de modo que a sociedade tenha relevante papel na construção de uma esfera pública mais democrática.

Nesse sentido o estudo busca examinar o GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano diretor no município de Baião. Procura desvendar como os diversos atores em um município que apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e reservas extrativistas, foram mobilizados a participar do processo de discussão para a elaboração do plano.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA.

A Lei 10.257/2001, conhecida como lei do Plano Diretor regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. De acordo com essa lei o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento do município como um todo, constituindo-se parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O plano diretor entendido como instrumento para o planejamento das políticas públicas sejam elas urbanas e territoriais do município, estabelece dentre as várias diretrizes, a 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 (Brasil, 2011). Inclui em seu corpo a necessidade da gestão democrática na cidade, com a mobilização da sociedade para participar dos diversos espaços de ação pública, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Nesse âmbito a defesa da elaboração do plano diretor pelos municípios brasileiros, referendado pela legislação vigente no país, resulta de uma mudança de paradigma na gestão pública, com a ruptura de um modelo centralizador, top-down, para uma gestão dialogada e deliberativa, bottom-up, nos processos de discussão e elaboração das políticas públicas. Esta lógica de gestão está relacionada a um modelo de administração pública relacional ou deliberativa (Brugué, 2016), também denominada de governança pública (Richards & Smith, 2002), modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Peters, 2013), as quais deveriam na prática integrar-se ao plano diretor do município.

Sobre a questão relacional entre o Estado e os demais atores sociais, Rhodes (1996) compreende que o Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais, compostas por atores governamentais e sociais sem que aja um ator soberano, cujo objetivo é, por meio dos espaços da ação pública, discutir e elaborar políticas públicas participativas, viáveis e sustentáveis. Na visão de Kooiman (1993), o modelo de administração da governança pública provoca uma diminuição do protagonismo estatal, tanto no processo de elaboração de políticas públicas a partir do envolvimento de atores não estatais no planejamento e implementação das políticas públicas, quanto no processo de co-produção e co-gestão de políticas.

O entendimento de Rhodes (1996) e Kooiman (1993) é criticado por Richards & Smith (2002) que compreendem que o Estado mantém seu papel de líder na elaboração de políticas públicas. De acordo com Richards & Smith (2002), no modelo de administração da Governança Pública, há o estímulo à criação de espaços múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional e nacional. Assim, Richards & Smith (2002) explicam que, nessa relação, o Estado não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle das políticas, que passam a demandar o envolvimento de cidadãos nos processos de discussões e elaboração por meio de mecanismos de democracia deliberativa e o fortalecimento de redes de políticas públicas.

A Constituição Federal, por meio dos princípios e diretrizes, define no art. 204, o papel de assegurar a participação da população por meio de organizações representativas, na elaboração das políticas e no controle das ações, em todos os níveis. A participação social passa a ser parte importante do processo das políticas e nas ações do governo. A questão da participação da sociedade civil e órgãos não-governamentais ganha centralidade nos debates, especialmente, na academia e estudos que objetivam evidenciar que, por meio de instituições participativas, amplia-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios. O pressuposto é que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando, positivamente, na agenda da gestão pública.

Nos últimos anos, estudos sobre governança vêm se expandindo, e designam um objeto de importante atenção. Kohler-Koch (1999) defende que a governança compreende uma modificação nas relações entre o Estado e a sociedade, e cria uma conversão na pluralidade de interesses sociais em uma ação unitária que contempla as expectativas dos atores sociais. Morata e Hanf (2000) consideram o surgimento da governança uma mudança nas formas tradicionais de gestão. Para esses autores com a governança a forma de gestão hierárquica e o controle dos processos políticos são substituídos por novas formas de regulação. O novo modelo tem como base a negociação entre atores públicos estatais, da sociedade e privados, por meio do diálogo (Brugué, 2016).

Ainda que seja entendida como uma prática de negociação entre os diversos atores (estatais ou não) e estabeleça uma rede de atores conforme apontam Rhodes (1997) e Kooiman (1993). Cerrillo (2005) atribui que a governança deve integrar-se a princípios que lhes permitem garantir a prática democrática e a realização de seus próprios objetivos, por instrumentos que se integrem a nova realidade a ser enfrentada.

Os princípios da boa governança, a saber, são: participação; transparência; responsabilidade; eficácia; coerência, por meio dos quais a pluralidade de atores devem ser capazes de garantir a tomada de decisões em contextos diversos e complexos, de modo que: todos os atores precisam assumir o papel que lhe corresponde; os atores tenham condições necessárias e suficientes para poder tomar as decisões que correspondem; e tomar decisões (Cerrillo, 2005).

Esses princípios levam os governos ao desafio contemporâneo, em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, promover espaços de ação pública de atores locais, a exemplo dos fóruns, conselhos municipais e dos observatórios sociais, dentre outros, sobre problemas públicos pode contribuir para a prática da boa governança, com a participação e o entendimento entre a sociedade civil e a gestão de políticas públicas (Milani, 2008).

Na ótica de Spink (2012), “público” são atores sociais que questionam o assumido papel central da política pública na articulação da discussão e fornecimento de bens e serviços públicos. Segundo Arendt (2008), o termo público, compreende dois fenômenos. Primeiro, que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Segundo, significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós, porém, à medida que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real e com significados distintos, nos espaços de ação pública.

Borges et al (2016) argumentam que a ação pública é a relação entre múltiplos atores em uma variedade de formas de integração presentes na arena pública. Estas formas ampliam espaços e possibilidades para a ação pública, tanto de interesses públicos quanto privados, a exemplo de redes, associações e moradores (Spink, 2012) nas questões relativas às políticas públicas.

A ação pública é compreendida na visão de Hassenteufel (2008) a partir de uma perspectiva estratégica e cognitiva, de um estado regulador, que de fato resulta de configurações múltiplas, das estratégias dos atores, da rede de ação pública e dos sistemas de ação que seguem um modelo decisório resultante de uma acumulação de regulamentações negociadas, nas interações de forma transversal, horizontal e de circularidade do tipo de baixo para cima (bottom-up) do que numa concepção linear e hierárquica do tipo de cima para baixo, top-down. Considera-se que no Brasil o protagonismo entre os atores estatais e não estatais vem ocorrendo decorrente das transformações na administração pública no Brasil, desde a década de 90 e especialmente a partir dos anos 2000, inclusive com regulamentação de leis, a exemplo do Estatuto da Cidade, com a lei 10.257/2001. Isto tem suscitado uma gestão mais participativa e dialógica, na qual a tomada de decisão das políticas públicas pode ser exercida por diferentes atores sociais, e na criação de práticas como os fóruns e conferências deliberativas que ganharam visibilidade no país, sendo esses espaços definidos como espaços híbridos de ação pública (Spink, 2012).

Argumenta-se que o envolvimento dos diversos atores no processo de elaboração e implementação da política pública ocorre em espaços de ação pública, entendido como espaço comum de relação entre múltiplos atores (sociedade, estado e mercado), em diferentes formas e possibilidades de integração. Contudo, na medida em que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real, plural e com significados distintos, a partir dos quais a política pública deveria ser construída, tendo como referência o plano diretor municipal.

Nesse âmbito de discussão, a seguir é apresentado o processo de construção do plano diretor no município de Baião - PA, os espaços de interação e diálogo e as perspectivas nas quais a ação pública pode vir a se instituir.

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE BAIÃO

O município de Baião está inserido na mesorregião do Baixo Tocantins. De acordo com o IBGE (2017) a população do município foi estimada em 46.110 habitantes. O município se estende por 3.758,3 km², com densidade demográfica de 12,2 habitantes por km².

O território do município é formado por cinco distritos, dos quais somente o distrito principal (sede) está parcialmente regularizado de forma fundiária, fato que aponta para a necessidade de um plano diretor que estabeleça como prioridade, também, essa questão.

No ano de 2017, o município de Baião em parceria com o Governo do Estado do Pará, no âmbito do Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB elaborou um relatório técnico, com o objetivo de apresentar a realidade atual municipal, com vistas, a subsidiar a avaliação da Lei nº 001/2006, denominada Plano Diretor Municipal, com vistas à elaboração de um novo plano.

Para a elaboração de um novo plano foi constituída a Comissão Técnica Municipal (formada por 12 representantes das diversas secretarias municipais) formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, aqui denominado de Grupo de Trabalho do Plano Diretor - GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano no município de Baião, pelo qual se protagonizou todo o processo de mobilização social para a discussão e elaboração do plano diretor de Baião, o qual subsidiará pelos próximos dez anos as políticas públicas locais.

O exame do GTPDIRETOR deu-se a partir do quadro de características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na elaboração de políticas públicas (Tenório et al, 2008; Gutmann, Thompson, 2004; Anduiza, Maya, 2005; Jorba et al, 2009; Parés, 2009), conforme apresentado no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos e deliberativos

GTPDIRETOR			
CATEGORIAS	CRITÉRIOS	OBJETIVOS	PERGUNTAS
Processos de discussão	Estrutura de funcionamento do espaço	Observar a estrutura de funcionamento do processo de discussão no espaço deliberativo.	- Como foi instituído e constituído o espaço? - Definiu-se uma estrutura de funcionamento do espaço e encontro dentre ao diversos atores?
	Canais de difusão	Verificar a existência e utilização de canais adequados ao acesso à comunicação e informação para a mobilização dos potenciais participantes	- Os participantes tiveram acesso às informações sobre o processo de elaboração do plano? - Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações e fortalecimento da mobilização
	Participação de diferentes atores	Observar a atuação de organizações da sociedade civil, instituições de ensino, bem como, cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	- O espaço possibilitou a participação de diferentes atores (organizados ou não) no processo de discussão e elaboração do plano? Quais? Como?
Resultados das deliberações	Tomada de decisão	Examinar ações concretas em consequência do processo de deliberação: a) incidências (ações concretas correspondentes as demandas e propostas surgidas na esfera de deliberação).	- Quais as ações propostas que resultaram do espaço de deliberação como tomada de decisão e constituíram o plano?

Elaborado a partir de Habermas, 2010; Tenório et al., 2008; Anduiza e Maya, 2005; Jorba et al., 2007; Brugué e Parés, 2012.

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias de análise, a saber: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram: estrutura de funcionamento do espaço, comunicação e participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi a tomada de decisão.

PROCESSOS DE DISCUSSÕES

Nessa categoria examina-se como ocorreu o processo decisório no diálogo entre os atores a partir dos critérios definidos: estrutura de funcionamento do espaço, canais de difusão e participação de diferentes atores.

ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO ESPAÇO

O espaço de ação pública foi instituído no ano de 2017, no âmbito da parceria do município de Baião com o Governo do Estado do Pará, no Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB. Para a elaboração de um novo plano a Comissão Técnica Municipal, formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, foi dividida em três subgrupos (planejamento, técnico, operacional), cada subgrupo formado de quatro representantes da Comissão, com atribuições específicas.

Notou-se que a formação dos subgrupos foi importante para o funcionamento do espaço, demonstrando uma organização e possibilidade de participação compartilhada dos diversos atores, pelo agendamento das reuniões, como aponta a Representante da Secretaria de Planejamento.

[...] Essa estrutura em subgrupos otimizou o tempo e facilitou a dinâmica do processo. Pois cada um conhecia seu papel dentro da estrutura (Representante da Secretaria de Planejamento)

[...] O processo estrutural foi-se criado de acordo com as fases de execução de revisão do Plano Diretor – **Fase preparatória** (auditório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas /SEDOP – Belém-PA), **Fase de Execução** (Oficinas Participativas nas comunidades Rurais – Quilombolas, assentamentos e resex - e comunidades Urbanas – bairros e área central), **Fase de Avaliação da Legislação** (Cruzamentos das informações da realidade atual com as diretrizes da lei do Plano Diretor - Câmara Municipal de Vereadores) e **Fase das Proposições, sistematização e Devolutiva a Sociedade Civil** (Conferência de Exposição de Revisão do Plano Diretor – Auditório da Biblioteca Pública Municipal) (Representante da Secretaria de Educação)

Na análise do critério percebe-se a convergência com as idéias de Brugué e Parés (2012) os quais advogam que a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem padrões de comportamento dos agentes envolvidos no processo. Para esses autores o espaço de ação precisa ser regido por diretrizes operacionais que definem as regras e a comunicação que possibilite a organização construtiva do diálogo e evite dispersão dos atores.

CANAIS DE DIFUSÃO

A fluência das informações faz-se necessária para reunir todos os participantes no espaço de ação pública. A utilização de canais de difusão adequados para se atingir tal objetivo é imprescindível (Tenório et al, 2008).

Observou-se que no espaço de ação pública, a fluência das informações e a comunicação entre os diferentes atores foi estabelecida com a utilização de vários canais de difusão, os quais favoreceram o processo de comunicação para a disponibilização das informações e mobilização dos participantes, dentre eles: a criação de um grupo no aplicativo “whatsapp” e a comunicação via e-mail com criação de canal específico para as questões que envolvesse a discussão sobre o plano diretor. Foram através desses dois canais de comunicação que se disponibilizou todas as informações, comunicados e mobilização entre os participantes dos subgrupos:

[...] Todos interagiam em tempo real, pois foi criado um grupo de whatsapp e as informações eram repassadas em reuniões semanais e através de e-mails. Foram utilizados todos os meios de comunicação disponíveis como ofícios, mensagens eletrônicas e WhatsApp e redes sociais, carro som, faixas, cartazes e convites individuais (Representante da Secretaria de Planejamento).

Tenório et al (2008) & Brugué (2009) atribuem que o processo de comunicação nos espaços de deliberação para que alcance os objetivos da coletividade requer uma qualidade da informação, a qual a clareza, a utilidade e a pluralidade constitui características importantes para o processo de envolvimento e discussão entre os participantes. Durante a observação participante no espaço de ação verificou-se que o processo de comunicação ocorreu com clareza e de forma plural e possibilitou o envolvimento dos diversos atores nos subgrupos.

O processo de comunicação entre os diversos atores constituiu-se uma ferramenta imprescindível para a qualidade do espaço de ação, que favoreceu a deliberação e a tomada de decisão pelos participantes no processo de elaboração do plano diretor.

PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES ATORES

A temática da participação, especialmente no Brasil, como resultado de duas décadas de regime ditatorial, experimenta um renascimento a partir da década de 1990. A partir de então, o uso da palavra “participação” é generalizado que alguns falam de uma mudança de paradigma para o desenvolvimento participativo (Chambers, 1994), o qual favorece a racionalidade substantiva com colocação das pessoas, em primeiro lugar, e não as coisas, características do modelo racionalista instrumental, cuja participação e decisão sobre as questões públicas centravam-se no decisor político.

No processo de discussão para a elaboração do plano diretor, o GTPDIRETOR buscou mobilizar a participação da sociedade não organizada por meio de oficinas, audiências e conferências públicas. Para a mobilização dos atores foram utilizadas diversas formas de publicização, como relatado a seguir:

[...] Diversos meios de comunicação pra chegarmos ao nosso público, desde carro som nas ruas, como cartazes fixados em pontos estratégicos, também foi utilizado alguns convites direcionados a líderes comunitários que ficariam responsáveis em fazer a mobilização no modo boca a boca (Representante da Secretaria de Agricultura).

Por se tratar de uma política pública tão importante para a vida das pessoas, acredita-se que a publicização (Tenório et al, 2008) levaria uma maior participação de atores sociais interessados em dialogar na elaboração do plano diretor municipal.

Foram realizadas quinze oficinas públicas, sendo dez no meio rural e cinco no meio urbana, além de duas audiências públicas e uma conferência. Esses espaços de participação foram estimulados pela Gestão Municipal e pelo GTPDIRETOR, sendo de acesso livre, cujo objetivo foi ouvir as pessoas (Chambers, 1994) dos diferentes distritos e vilas sobre os problemas que os afetam, para colaborar com a elaboração do plano diretor municipal:

Nesse critério, observou-se a importância dos burocratas de rua (Hjernet al, 1982) como as lideranças comunitárias, moradores, funcionários públicos, estudantes e professores no envolvimento com a identificação dos reais problemas para a elaboração do plano. Todos eram convidados a participar, não ocorrendo restrição e nem limites de pessoas, o acesso era livre.

RESULTADOS DA DELIBERAÇÃO

Nessa categoria analisou-se um critério: a tomada de decisão, no espaço de ação criado para discutir e elaborar o plano diretor de Baião. O enfoque foram os problemas e as propostas que possam incidir na tomada de decisão pela gestão pública.

TOMADA DE DECISÃO

Neste critério de análise identificaram-se os problemas e propostas no processo de deliberação durante as oficinas, audiências e conferência pública, nos cinco distritos, para subsidiar a tomada de decisão na elaboração do plano e das políticas públicas.

A criação do espaço de discussão é justificada de acordo com Brugué e Parés (2012) os quais advogam que a tomada de decisão constitui-se um dos objetivos que justificam a criação de espaços de deliberação. São espaços de proposições e decisões que podem determinar o conteúdo final, cuja compreensão é fundamental para o entendimento do processo através do qual se alcançou a escolha final (Dente e Subirats, 2014). Acredita-se que as deliberações no espaço criado incidem na tomada de decisão para a formulação do plano diretor do município de Baião, com capacidade de transformação da realidade local, conforme trata Blanco (2016).

Compreende-se que o processo de decisões políticas é crucial, pois implica decidir ou não entre várias soluções e alternativas a respeito de um problema coletivo e que em caso de regimes democráticos tais decisões deveriam ser de caráter coletivo e necessário envolver uma pluralidade de atores (Dente & Subirats, 2014), uma vez que são esses atores que no cotidiano convivem com as mais distintas realidades e problemas que lhes afetam na cidade. Tal envolvimento de atores fora observado no espaço de ação, quer seja pela formação do GT, bem como nas oficinas, nas audiências e na conferência pública.

As propostas identificadas estão concentradas em quatro áreas da gestão pública: proteção social; promoção social; desenvolvimento econômico e social e desenvolvimento econômico. Ainda que, apresentam-se em tais áreas, compreende-se a necessidade de integração entre as diversas secretarias municipais para o planejamento das políticas públicas. Acredita-se que as propostas foram identificadas pelos participantes nos espaços de ação pública, de forma colaborativa, ainda que não exista garantia de implementação pelo decisor da política, constituem-se contribuições do mundo da vida e da realidade vivida pelos sujeitos nos diferentes distritos e bairros de Baião, que por um viés bottom-up podem subsidiar a elaboração do plano e influenciar a tomada de decisão das políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência estudada coloca em evidência alguns dos desafios para a incorporação de princípios da boa governança e da consolidação de espaços de ação pública entre sociedade e estado. O processo desenvolvido conseguiu criar condições efetivas de participação, transparência e responsabilidade, com uma perspectiva de coerência e eficácia no debate e tomada de decisão para a formulação do plano diretor.

A iniciativa da gestão municipal em envolver diversos atores da sociedade no processo de discussão e elaboração da política pública atendeu ao previsto na Lei Federal nº 10.257/2001, que prevê a criação de Planos Diretores Participativos. Pode-se constatar a partir da pesquisa, que o município deixou de ser o único protagonista, o que permitiu que diversos atores sociais participassem, considerando-se uma iniciativa positiva com interação sociocêntrica.

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias centrais: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram a estrutura de funcionamento do espaço, a comunicação e a participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi a tomada de decisão e a sua incorporação aos resultados finais.

Com referência à estrutura de funcionamento do espaço o estudo mostra que o GTPDIRETOR sistematizou o trabalho em três subgrupos, bem como se definiram condições que possibilitaram a participação dos envolvidos. Observou-se que a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem o comportamento dos agentes envolvidos no processo, conforme abordagens teóricas discutidas neste texto.

No tocante ao critério canais de difusão o estudo mostra que o processo de comunicação entre os membros dos subgrupos possibilitou a mobilização dos atores para o espaço de deliberação. A participação dos diferentes atores ocorreu pela mobilização dos moradores para as oficinas, audiências e conferência pública, com publicização nos bairros e distritos. Quanto ao critério tomada de decisão o estudo aponta que o espaço de ação criado e a mobilização para a participação nas oficinas, audiências e conferência pública, possibilitaram a identificação dos problemas e propostas, as quais de fato foram incorporadas e subsidiaram o produto final, o plano diretor de Baião.

Pode-se assim afirmar que o GTPDIRETOR constituiu-se um espaço de ação pública, propiciando a interação entre a gestão pública municipal e a sociedade local, ao mesmo tempo em que também foi um espaço de conflitos de ideias e de elaboração de consensos entre os diversos atores sociais de forma propositiva para a elaboração do plano diretor municipal.

Consideramos por fim, que pensar em modos de governança que incluam múltiplos atores sociais e aprendizagem coletiva para uma cidadania ativa torna-se necessário mesmo em períodos de crise democrática, a fim de se encontrar novos pontos de equilíbrio entre o papel da sociedade civil e dos governos. Essa ação pública que se constitui em um processo entre sociedade e Estado, depende tanto do poder público, como da capacidade de ação coletiva de uma determinada sociedade. Trata-se de analisar como desenvolver uma racionalidade deliberativa que nos permita lidar com a complexidade dos problemas públicos e democratizar o processo de construção das políticas públicas, em oposição a propostas de uma racionalidade baseada apenas em uma lógica tecnocrática.

Os estudos nesta linha apresentam uma relevância no contexto político atual do país, com extensão para os desafios da democracia em âmbito nacional e internacional. Os avanços obtidos com a aprovação do Estatuto da Cidade e a sua regulamentação requerem estudos continuados, para acompanhamento e comparação da forma como tem sido implementados os Planos Diretores, analisando a sua capacidade em incluir múltiplos atores e temas que de fato sejam relevantes para a gestão ambiental urbana.

REFERÊNCIAS

- ANDION, Carolina, et alii. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. *RAP*, v. 51, n. 3, 2017. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/3848>, acesso em 19/12/2018.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e EFETIVIDADE*. BRASÍLIA: IPEA, 2013.
- BORGES, Zilma et alii. Public action and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, p. 12-25, n. 2016.
- BRASIL. 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 11 jul.
- BRUGUÉ, Q. *És la política, idiotes*. Girona: Editorial Accent. 2012.
- CEFAI, Daniel, TERZI ; Cédric (dir.), *L'expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes*, Paris, Éditions de l'EHESS, series: « Raisons pratiques », 2012
- CEFAI, Daniel. *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. La Découverte ; series : Biblioteque du Mauss, 2007.
- CHATEAURAYNAUD, Francis. *Argumenter dans un champ de forces*. Paris, Editions Pétra, 2011.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. - Sociologie de l'Action Publique. 2ª ed. Paris: Armand Colin, 2009.**
- MENEZES, D. *Mecanismos de democracia direta na América Latina :a percepção dos cidadãos sobre a eficácia do regime*, Tese – PUC-RS, 2014.
- PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).
- SANTOS, B. S., & AVRITZER, L. (2009). *Introdução: Para ampliar o cânone democrático*. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa* (4ª ed.). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q. *La administración deliberativa: de laeficacia y laeficiencia a lainteligencia, y de la burocracia a lainnovación*. Brasília: Cepal; Ipea, 2015.
- VANLEENE, D., VERSCHUERE, B., & VOETS, J. (2015). *The democraticqualityofcoproduction: A theoreticalreviewandinitialresearch design*. EGPA Conference: Toulouse, France.
- VERSCHUERE, B., BRANDSEN, T., & PESTOFF, V. (2012). *Co-production: The stateofart in researchandthe future agenda*. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8