

A participação popular no processo de planejamento Aspectos metodológicos

Autor: Débora Nunes

Doutora em Urbanismo pela Universidade Paris XII, com tese sobre Metodologia de Participação Popular.

Pesquisadora e professora do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo da Ufba e professora do curso de Urbanismo da UNEB.

A discussão sobre a necessidade de uma gestão democrática da cidade move os profissionais do urbano há muito tempo e foi tema do Congresso Nacional de Arquitetos realizado em Salvador, em 1982, ainda na Ditadura Militar. A partir da redemocratização do país, várias experiências foram feitas, destacando-se entre elas o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que é uma experiência de democracia direta municipal única no mundo. Muito já se escreveu sobre a participação popular e a batalha ideológica para sua implementação parece ganha quando eventos como a Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, coloca este modo de governar a cidade como uma das suas recomendações para uma boa gestão urbana. Na Bahia, a atual safra de Planos Diretores viabilizada pelo PRODUR, tem a participação popular como prescrição importante. Pretende-se neste texto discutir aspectos concretos da implementação da participação cidadã no cotidiano das cidades, desde o planejamento até a gestão urbana.

A condução de um processo participativo deve partir do princípio de que a vontade política e técnica por uma democratização das decisões não é suficiente para que a participação dos habitantes realmente aconteça. Para envolver a comunidade é preciso que a elaboração do Plano Diretor seja um verdadeiro acontecimento na cidade, pedagógico para muitos, oportuno para todos. Este processo deve envolver não só as pessoas aptas a participar, mas também se preocupar com a geração em formação – as crianças e adolescentes – que irão garantir a continuidade do processo de planejamento e participação.

O objetivo maior do processo participativo é o de construir um horizonte coletivo para a cidade, que seja um estímulo para uma resolução menos conflituosa das diferenças de interesse existentes na sociedade e um objetivo de trabalho para as gestões da Prefeitura. Neste processo, a sociedade terá a

oportunidade de aprender a responsabilizar-se pelos destinos da cidade, mas se capacitará também a exigir o respeito à sua opinião e ainda a instalação de um processo de consultas públicas mais constantes. De um processo deste tipo espera-se também um engajamento coletivo por uma inversão de prioridades do Estado, onde as demandas das camadas mais carentes da população sejam prioritárias, como forma de compensar a desigualdade extrema que impede o desenvolvimento integral da cidade.

Para encaminhar o processo participativo, considera-se que há duas categorias de habitantes: aqueles que têm alguma capacidade de influenciar as decisões públicas e aqueles que sempre estiveram fora do processo decisório. Logicamente, esta divisão é simplificadora, mas favorece a compreensão de uma estratégia participativa que se dispõe a incorporar os habitantes que nunca se envolveram com as decisões sobre a cidade dentro de uma nova lógica de planejamento e gestão.

A elite da cidade tem sua capacidade decisória reforçada pelo seu poder econômico, pelo acesso direto de seus membros aos postos de poder, pelas relações familiares e de amizade e por um grau maior de instrução que lhes permite participar dos debates públicos tendo capacidade de convencimento. Entende-se aqui o termo elite de forma ampla, que não abrange apenas a elite econômica, mas todo habitante que tenha algum prestígio social que o capacite a ser ouvido, como por exemplo sua participação em algum movimento organizado. Para estas pessoas o processo de participação tem menos obstáculos e o esforço da equipe responsável pelo processo para envolvê-las deve se concentrar na divulgação dos dados e eventos, no convite às reuniões e na garantia de que existe real vontade de diálogo com todos os segmentos políticos desta elite.

Já as camadas populares geralmente estão longe do poder por não contarem com os recursos econômicos, sociais e mesmo simbólicos com os quais conta a elite e por encontrarem-se de modo geral desorganizadas. Neste caso, a efetiva participação destes segmentos exige um processo mais demorado, que deverá ultrapassar entraves estruturais e específicos – de caráter antropológico – que dificultam ainda mais a participação. Trata-se, de um lado, do despreparo para o debate sobre questões que ultrapassem o cotidiano

peçoal e de outro lado, um sentimento de resignação a mesmo de auto depreciação, originado na vivência da pobreza, que dificultam a tomada de posição no processo.

Contemplando-se estas diferenças entre a elite e a população em geral, entende-se que num primeiro momento não é interessante confrontar estes dois grupo sociais para não intimidar aqueles habitantes com mais dificuldades de participar. O processo participativo deve assim começar nos bairros e culminar em algum tipo de reunião pública municipal, após um maior nivelamento da capacidade participativa de todos. As reuniões nos bairros devem partir de questões concretas que tocam as pessoas no seu dia a dia e que elas dominam sem esforço. Desta forma, mesmo um habitante tímido e analfabeto, mas interessado, poderá emitir suas opiniões e propor intervenções do poder público em seu bairro. Estas reuniões por bairros devem ser pedagógicas e devem ajudar os habitantes, através de técnicas lúdicas, a entender plantas e dados sobre o bairro e a cidade. Estas técnicas visam também estimular a auto estima das pessoas, individualmente e enquanto grupo, através de desafios que são postos ao grupo e superados um a um.

Neste processo, espera-se que os envolvidos vivenciem os processos básicos da democracia, como os mecanismos de discussão coletiva, assim com o respeito à decisão da maioria e a disposição a ultrapassar os interesses pessoais e imediatos em nome dos interesses do grupo e da cidade. De modo geral, neste processo aprende-se também os mecanismos da negociação. Espera-se também uma evolução da compreensão dos envolvidos sobre os problemas do bairro e da cidade, passando do particular para o geral, num processo progressivo, mas não linear.

As atividades lúdicas e pedagógicas destas reuniões visam promover a capacitação de todos à participação. No entanto, naturalmente se destacam alguns habitantes, líderes novos ou já constituídos, que serão porta-vozes dos interesses do bairro nas instâncias de discussão geral sobre a cidade, mesmo que todos sejam convocados a participar. Este processo de qualificação de interlocutores é natural e desejável e viabiliza uma discussão final mais objetiva, assim como constitui representantes legítimos e competentes para debates

futuros com a Prefeitura, na etapa de implementação do Plano. Considera-se que o processo participativo nos bairros foi satisfatório se os participantes são capazes de, no final, discutir os dados disponíveis, conceber horizontes para o futuro conforme aos seus interesses e designar representantes locais destes seus interesses.

Além das reuniões por bairro (centrais e periféricas) que preparam a discussão mais geral, outros processos devem ser instaurados visando desencadear o interesse público pela discussão do Plano Diretor. Um deles é o envolvimento das crianças e adolescentes através das escolas. Atividades como um concurso de redação com tema do tipo "a cidade hoje e amanhã" e a confecção coletiva de uma grande maquete da cidade, que represente seu presente e dê indicações para o futuro, podem cumprir este papel. Para viabilizar este processo, é preciso que um núcleo de professores e diretores de escola seja envolvido e se disponha a conduzir o processo, assim como o apoio material dos poderes públicos.

Outro importante motivador da participação dos habitantes pode ser um estrutura prestadora de informações sobre a cidade e o município. Este núcleo deverá coletar e expor dados básicos produzidos durante o processo de elaboração do Plano sobre a história, a estrutura urbana, a economia, a administração e principalmente sobre as condições de vida da população. Além de ser rico em informações, este banco de dados deve estar apto a passar informações ao cidadão de forma simples, clara e agradável. O orçamento público municipal, por exemplo, deverá ser comparado a um orçamento doméstico de forma que os munícipes possam entender os fluxos de caixa da Prefeitura sem dificuldades. Concebe-se este balcão de informação como algo mais que um banco de dados, mas como um estimulador do conhecimento e da reflexão sobre a cidade.

É interessante que a equipe de especialistas que viabilizará a elaboração do Plano Diretor, que muitas vezes não é oriunda da própria cidade, se associe a um grupo local de apoio técnico. Este grupo deve ser composto por técnicos indicados pela Prefeitura, por órgãos estaduais e federais e ainda por

representantes da sociedade civil organizada. Além do apoio técnico, este grupo teria também por função promover uma relação mais estreita entre a equipe do Plano e a comunidade, com a qual tem ligações próximas por suas atividades cotidianas. No entanto, entende-se que para que os membros do grupo de apoio cumpra este papel será preciso quebrar a relação hierarquizada que faz parte da tradição dos membros da elite (neste caso o servidor público qualificado e dirigentes de instituições e associações) com a comunidade. Para isso, será preciso desenvolver um processo de preparação para que seus membros incorporem o “espírito” da proposta participativa, de ser pedagógica e inclusiva. É desejável que este grupo venha a se constituir no embrião do futuro sistema de planejamento da cidade.

O tempo também é uma variável crucial para processos realmente participativos. Não se faz planejamento e gestão democráticos sem dar tempo à sociedade para que ela se organize, se capacite e amadureça propostas. Numa comunidade com mais de 20 000 mil habitantes, por exemplo (que por obrigação constitucional já deve ter seu Plano Diretor), o processo participativo deve durar pelo menos três meses, tempo mínimo de divulgação e amadurecimento da discussão por bairro e geral da cidade. Este tempo deve ser maior para cidades maiores, não devendo ser menor que seis meses para cidades em torno de 100 mil habitantes, considerando as necessidades da realização dos estudos técnicos, de sua divulgação e debate e do processo de negociação de interesses, já mencionado.

As reuniões por bairro terão seu número definido segundo as particularidades de cada um e o avanço dos seus objetivos didáticos junto à população. Convém ao processo que destas reuniões se despreendam uma definição de prioridades de intervenção do poder público, uma compreensão global da cidade, assim como representantes do bairro competentes e legítimos. A discussão sobre o Plano Diretor, mas também sobre outras questões, como o Orçamento anual do município, deve culminar com uma Assembléia Municipal ou equivalente. Em cidades muito grandes (acima de 100 mil habitantes, por exemplo) deverá ser organizado algo como eleição de delegados por bairro e por temas, para culminar o processo participativo. Em seguida, novas reuniões devem ser feitas nos bairros para explicar aos habitantes quais as conclusões

atingidas coletivamente e quais as decisões tomadas efetivamente. O processo seguinte é a discussão na Câmara Municipal, a provável aprovação das decisões - pelo interesse popular que se constituiu - e a aplicação destas, que se constitui sempre num novo processo que também implica na participação.

O roteiro aqui proposto é fruto de estudos e experiência profissional, mas certamente é apenas um roteiro, sujeito as especificidades de cada cidade, à história política, ao tipo de administração, ao contexto urbano, etc.. A contribuição que se pretende neste texto é a de trazer o debate sobre a participação popular para a prática concreta. É preciso evitar o engodo comum de apenas escrever nos documentos do Plano que a participação foi almejada no processo, como se assim ela tivesse sido automaticamente realizada. Promover a participação popular exige técnicas, métodos e profunda compreensão das restrições impostas pela própria história social e política do Brasil, para poder ultrapassá-las. Na Bahia, como em outras partes do mundo, usa-se muitas vezes as palavras “Participação Popular” em vão, aproveitando-se da legitimidade que esta reivindicação conquistou ao curso da história recente da sociedade ocidental, para fazer passar processos que nada têm a ver com a real democracia direta.