

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO URBANO: ANÁLISE COMPARATIVA DE EXPERIÊNCIAS PONTUAIS ENTRE BRASIL E PORTUGAL

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR\*

## Resumo

A proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e, por meio deste instrumental conceitual, discutir a participação na área do desenvolvimento urbano. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório em que foram realizadas consultas em fontes secundárias complementadas com informações primárias bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar em autores da administração e da participação como Lefebvre, Castells, Teixeira, Souza Santos, Taylor, Guerreiro Ramos e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Nas conclusões, apontamos a necessidade de resgatar o papel do Estado na sua instância municipal, indo além das ferramentas da administração profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica/executiva da área da administração municipal, buscando na administração política uma nova plataforma teórico-operativa para requalificar o pensamento e a ação sobre as cidades.

Palavras-chave: Administração política; Participação; Desenvolvimento urbano.

## Abstract

The purpose of this article is to discuss management policy based on the concept of managing social relations of production and through this conceptual instrumental discuss the management of cities in an interdisciplinary perspective. This work is the result of a qualitative research exploratory, in which were held on secondary sources and complemented with primary information and literature on the subject. As for the theoretical framework, we get the classic management and sociology as Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos, along with a research group has launched a new incursion in the field of research and called studies of Administration Policy, backed by two analytical dimensions: the political economy and economics/administration. The conclusions point out the advances and limitations of participatory urban development experiences the light of Administration Policy.

Keywords: Management policy; Participation; Urban development.

\* Doutorando em Desenvolvimento Urbano e Regional (Unifacs), mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Professor da Uneb, Campus XIX.

## I. Introdução

**E**ste trabalho tem como objeto de estudo o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano sob a perspectiva da Administração Política e, para tal, faremos uma análise comparativa entre experiências pontuais desenvolvidas no Brasil e em Portugal, na primeira década do século XXI. No Brasil, analisaremos os mecanismos de participação desenvolvidos na Bahia, a partir da experiência do Conselho Estadual das Cidades (Concidades), enquanto instância participativa; em Portugal, vamos examinar o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, nomeadamente a experiência da participação na implantação do atual Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR). A escolha dessas experiências tem como motivo a importância de contribuir e estimular, por meio da análise comparativa, estudos sobre a participação no desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e o seu impacto na promoção de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil, em favor da emancipação humana na perspectiva da Administração Política. No que diz respeito à metodologia, definimo-nos pela pesquisa qualitativa de caráter exploratório sendo realizadas consultas em fontes secundárias complementadas com informações primárias, além de levantamento bibliográfico sobre a temática.

Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia como Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa, se lançou na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação e, a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais). Ainda em relação ao referencial teórico, contamos com autores na área do direito à cidade e à participação como Henri Lefebvre, Manuel Castels, Elenaldo Teixeira, Boaventura de Sousa Santos e Nelson Dias que analisam a participação no desenvolvimento urbano, o papel do Estado no planejamento urbano, a atuação dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova

configuração urbana que aponte para um desenvolvimento sustentável, mais justo e com participação popular.

O objetivo geral deste trabalho é fazer uma análise comparativa entre os processos participativos praticados em Portugal e no Brasil em relação a políticas de desenvolvimento urbano, levando em consideração as experiências do Conselho das Cidades do estado da Bahia e a experiência da participação na Revisão do atual Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Real, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro. Como objetivos específicos, temos: analisar a efetividade do Conselho das Cidades do estado da Bahia enquanto mecanismo de participação em políticas públicas em Desenvolvimento Urbano; examinar a experiência do processo participativo entre a dimensão técnica e a emancipação social, na implantação do Plano Diretor Municipal de Vila Real, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro; e identificar os atores sociais, culturais, econômicos e políticos e suas dinâmicas no âmbito do processo participativo em políticas de Desenvolvimento Urbano nos dois contextos. Este trabalho objetiva ainda colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que busquem contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão urbana participativa e compreender os limites, desafios e as potencialidades da Administração Política no sentido de qualificar e modernizar essa gestão em uma perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável.

Para cumprir o desafio posto, este artigo se divide em seis seções: Introdução; A construção do conceito de Administração Política; Participação no contexto do processo democrático: breve histórico, significados e conceitos; A dimensão técnica e a emancipação social na participação do PDMVR; Conselho estadual das cidades da Bahia (Concidades-Ba): uma gestão compartilhada?; e Análise comparativa entre as experiências participativas e considerações finais.

## **2.A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A construção do conceito de Administração Política é uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EaUfba), que inclui a professora Elizabeth Matos Ribeiro, então sua assistente de pesquisa, os

professores Fabrício Vasconcelos Soares, Eduardo Fausto Barreto, alunos da pós-graduação da mesma instituição, destacadamente, Francisco Barqueiro Vidal e Mônica Matos Ribeiro, além dos alunos de graduação, especialmente os da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais recentemente, temos, também, a contribuição de professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado para ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escreveram um artigo para a *Revista de Administração Pública (RAP)*, da FGV/RJ, intitulado “A administração política brasileira”. Para esses autores a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o País adotou no sentido de retomar o crescimento econômico e, sobretudo, como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de qualquer coisa, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há a preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nesta investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce em um ambiente de crise do capitalismo, entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia.

Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual, como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, materializando-se por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor. Desde então, a administração nunca perdeu de vista sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, desenvolvendo técnicas cada vez mais refinadas para o aprisionamento e alienação do trabalhador em relação aos requisitos do aumento da produtividade de seu trabalho e fidelidade à organização e ao seu patrão, em última instância (Santos, 2001). Como

observa Santos, para Taylor o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, apud Santos, 2001).

Santos continua sua incursão pelos estudiosos da administração, tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e método. Aliado a isso, ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral, conclui que “o curso de administração nas atuais circunstâncias não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas” (Santos, 2001) tais como: ciência política, história, antropologia cultural, sociologia, psicologia social, economia, entre outras.

Mas algumas pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos quando mostra a preocupação em se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade/Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política e sim nas ciências sociais, que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, muito embora este autor considerasse tênue a diferença entre administração e política. Destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre porque esse autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, ao invés de criar uma nova ciência da administração, ele simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) se inspira na economia política; desse modo, se está no plano da materialidade humana,

responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, já a Administração Política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) vai constituir o objeto da Administração Política que é a gestão da materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional, que é a implantação da materialidade das relações sociais. Para completar o arcabouço teórico da Administração Política discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação).

Para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão em um contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado; e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo. Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da Nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, ao invés de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, em uma outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação cuja finalidade é o bem-estar social.

### **3. PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO: BREVE HISTÓRICO, SIGNIFICADOS E CONCEITOS**

A partir dos anos 1970, observamos um ambiente de renovação democrática, que começou no sul da Europa, nos anos 1970/80, com o final das ditaduras na Grécia, Espanha e em Portugal — neste país com a eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974. Esses países passam por processos de democratização que resultam, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (Avritzer, 2005). Esse modelo democrático, que propõe a associação efetiva entre participação e política, busca estabelecer espaços públicos de discussão e deliberação capazes de atribuir um novo sentido ao desenvolvimento das práticas democráticas, isto é, a constituição de um novo modo de fazer política mediante instrumentos participativos e

arenas de interação entre cidadãos e Estado. Esse ambiente, que também atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo a América Latina (incluindo o Brasil), trouxe uma proposta de ressignificação do modelo democrático, isto é, buscou transformar as práticas dominantes (hegemônicas), inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo, assim, uma ampliação do significado da cidadania.

Nos anos 70, vão (re)surgir os movimentos sociais urbanos, precipitando-se como atores destacados desse novo cenário, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas no período de Salazar, em Portugal, Franco, na Espanha, e em outros países, como o Brasil, na vigência do regime militar.

Lefebvre (1969) entende que a cidade deve estar a serviço dos cidadãos e não da lógica da acumulação de capital. Em Castells (1983), o movimento social urbano tinha na sua base as associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão que iam negando, praticamente, dia a dia, o silêncio imposto pela repressão policial e a passividade que tem uma sociedade baseada na ausência de democracia. Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana como nas formas políticas institucionais. E este foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Para autores como Avritzer (2005, p. 46), a redução da democracia a um processo de eleições de elites, como no caso da democracia liberal, é um postulado incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2002), ao longo das últimas décadas, a democracia parlamentar e representativa de tipo Ocidental vem

sendo apresentada a diferentes sociedades, um pouco por todo o mundo, como o modo “natural” de organização da vida política e da participação dos cidadãos. A sua definição corrente corresponde a uma versão “minimalista”, a um modelo de democracia “de baixa intensidade” que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente como a essência tanto da vida política como da participação cívica. Para Nelson Dias (2008), durante o mesmo período, porém — e especialmente durante a década de 1990 —, assistiu-se também a um crescendo de críticas às democracias “realmente existentes”, aos seus déficits e às suas patologias. Segundo esse autor, os modos de participação dos cidadãos na definição das agendas políticas e nos processos deliberativos assumiram importância central enquanto temas de um debate que, ainda que sob diferentes formas, assomou tanto em sociedades do Hemisfério Norte como em sociedades do Hemisfério Sul. Podemos assinalar dois instrumentos que incorporam este novo momento de democratização das relações entre Estado e sociedade: o Orçamento Participativo e o Conselho de Gestão.

No primeiro caso, a população, por meio de entidades representantes do movimento social, debate, formula e acompanha a elaboração do orçamento municipal. Entre outros autores, Leonardo Avrizter e Nelson Dias acompanharam essa experiência respectivamente no Brasil e em Portugal e, em suas publicações, podemos conferir um balanço sobre esse tema. Quanto aos Conselhos de Gestão setoriais, estes seriam eleitos em conferências representativas de cada área (educação, esporte, juventude, etc.) reunindo os dirigentes públicos e os diversos agentes sociais vinculados àquela área onde, de forma partilhada, governo e sociedade elaborariam as políticas públicas do setor. Vamos tratar este assunto na próxima seção. Nelson Dias (2008) assinala que, em Portugal, especificamente, há que se considerarem dois aspectos: o aspecto nacional e o aspecto local (municipal), uma vez que na organização política portuguesa, ao contrário do que ocorre em outros países, como no Brasil, não se reproduz em diversos níveis de governo o mesmo sistema político. Portanto, naquele país não existe a dimensão subnacional, dando, portanto, maior relevo para o plano local na questão da participação.

Entre os diferentes mecanismos de participação que envolvem os diversos agentes políticos, econômicos e sociais, seja na esfera governamental ou na sociedade, destacamos os conselhos gestores de políticas públicas nos quais representantes de entidades da sociedade e governo discutem,

formulam e acompanham as políticas públicas de um determinado setor. Em Portugal, temos essa experiência nos setores de educação, desporto e juventude. Entretanto, no Brasil, este instrumento de participação institucional, além dos setores citados, adota práticas em outras áreas, a exemplo do desenvolvimento urbano, por meio do Conselho das Cidades.

O modelo participativo, portanto, procura expandir as práticas democráticas para além da organização político-estatal, ou seja, ultrapassar as noções elitistas de democracia, que reduzem o jogo político ao sistema partidário (representativo). Contudo, a ideia aqui defendida com o suporte teórico dos autores citados é a de que a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação de políticas públicas que afetam a coletividade não implica negar o sistema de representação, mas sim alargar a democracia através da presença da sociedade nas decisões sobre o seu destino, em uma perspectiva de emancipação social. Na próxima seção, vamos analisar a experiência do Conselho das Cidades no estado da Bahia (Brasil).

#### **4. CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA (CONCIDADES-BA): UMA GESTÃO COMPARTILHADA?**

Em 2007, é criado o Conselho das Cidades do Estado da Bahia (Concidades/BA), vinculado institucionalmente ao poder executivo estadual, nomeadamente a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur), com a intenção de possibilitar a expressão das diversas forças políticas, sociais e os interesses da sociedade baiana e a construção, de forma pactuada e articulada, das políticas de desenvolvimento urbano, envolvendo habitação de interesse social, planejamento e gestão urbana, mobilidade e transporte, saneamento, além de outras questões que se rebatem na vida urbana. O anteprojeto de lei de criação do Conselho das Cidades da Bahia foi proposto pelo grupo de trabalho nomeado por portaria publicada no *Diário Oficial* do estado da Bahia, e composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público federal, estadual e municipal. Antes de sua implantação, ele foi apresentado e debatido nas principais regiões do estado da Bahia, em quinze audiências públicas, entre junho e agosto de 2007, cujos participantes contribuíram com propostas para sua (re)formulação.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia, enquanto instrumento de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e

gestão territorial urbana, saneamento básico, habitação e mobilidade urbana, tem, em tese, a finalidade de debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano, além de fiscalizar e avaliar a execução dessa política. A composição do Concidades/BA reúne os diversos agentes que atuam na questão urbana: os movimentos populares de moradia, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as instâncias governamentais em todas as escalas do poder público, além do estadual, portanto, o municipal e o federal.

O Concidades/BA é eleito a partir da Conferência Estadual das Cidades, que ocorre a cada três anos e reúne delegados emanados das Conferências Municipais (onde representantes do poder público e da sociedade discutem a política de desenvolvimento urbano nos planos nacional, estadual e municipal), realizadas em cidades do estado da Bahia. É formado por 122 conselheiros (61 titulares e 61 suplentes) e tem a seguinte estrutura: Plenário — quando reúne os(as) conselheiros(as) ordinariamente e a cada dois meses para debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano; Presidência — que a sua lei de criação determina seja ocupada pelo secretário de Desenvolvimento Urbano para coordenar e encaminhar as reuniões do Conselho; Secretaria Executiva — instância executora e órgão assessor da presidência; Câmaras Técnicas — grupos temáticos formados por conselheiros, titulares e suplentes, com caráter permanente e com a finalidade de subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções. São quatro as câmaras técnicas: 1) de Habitação, 2) de Saneamento Básico e Ambiental, 3) de Mobilidade Urbana e 4) de Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

O Concidades/BA é composto pelo Poder Público e por diversos segmentos da sociedade civil organizada. A proporção da representação de cada segmento observa a orientação do Conselho Nacional das Cidades, que tem os seguintes percentuais de representação: 42,3% do Poder Público (União, estado e municípios); 26,7% do movimento social e popular; 9,9% dos trabalhadores; 9,9% dos empresários; 7% das entidades profissionais de ensino e pesquisa; 4,2% de organizações não governamentais.

Na 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades, realizada em maio de 2010, que contou com mais de mil delegados(as) eleitos(as) em conferências municipais, foi avaliada a experiência da gestão do primeiro mandato dos(as) conselheiros(as) eleitos(as) na Conferência anterior (em 2007) e buscou-se,

também, discutir e apontar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano para o estado da Bahia, além de eleger uma nova composição para a gestão do segundo mandato (2010/2013).

O Concidades surge como um instrumento que tem a finalidade de viabilizar o processo participativo. No entanto, cabe aqui problematizar em que medida a criação desta instância participativa representou, de fato, uma mudança na forma como a política urbana estadual é desenvolvida e implantada. Para Elenaldo Teixeira (2000), um Conselho, enquanto instância participativa e com condições de formular políticas públicas, demonstra mais eficácia a depender do seu processo de criação, ou seja, tanto mais haja discussão ou mobilização social mais será eficaz. Mas para falar em eficácia, segundo o autor, é preciso que falemos, primeiro, da efetividade e, para tanto, devemos levar em consideração três aspectos: *a*) a paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico, mas, sobretudo na simetria das condições de assessoria, equipamentos e informações; *b*) a representatividade tanto da sociedade civil quanto do governo, o que implica o poder real e legítimo de decisão dessa instância; e *c*) a garantia de exequibilidade da deliberação, ou seja, a materialização das decisões.

Nesse sentido e levando em consideração as premissas quanto à efetividade acima apontadas por Teixeira, o processo de participação em relação ao Concidades-BA foi analisado mediante o acompanhamento direto e por entrevista e aplicação de questionário aos diversos conselheiros, enfatizando a forma pela qual as decisões são tomadas. As análises preliminares dessa pesquisa participante mostram que houve limitações no processo de participação, devido à inserção de atores que, de fato, não conseguem interferir nas principais ações governamentais na área de desenvolvimento urbano. Entre os motivos estão a discrepância entre a capacitação dos conselheiros, que estabelece condições desiguais no processo de deliberação e permitiu o uso do discurso técnico e jurídico para a sobreposição de interesses políticos. Portanto, devemos dizer que o Conselho Estadual das Cidades ainda tem um longo caminho a percorrer enquanto espaço efetivo de participação. No entanto, não podemos deixar de reconhecer avanços importantes na inserção da sociedade civil na fiscalização e no processo de discussão sobre as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento urbano. A seguir, na próxima seção, vamos analisar a experiência do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR), em Portugal.

## **5. A DIMENSÃO TÉCNICA E A EMANCIPAÇÃO SOCIAL NA PARTICIPAÇÃO DO PDMVR**

Nesta seção vamos discorrer sobre a participação em políticas urbanas em Portugal, a partir da experiência da revisão do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR), em 2010. Para tanto vamos trazer um breve histórico da participação em política urbana em Portugal, passando pela legislação pertinente e a gestão territorial. Em seguida vamos discorrer sobre o PDMVR a partir da descrição e análise de relatórios, documentos e entrevistas a agentes envolvidos na construção do referido plano.

As transformações políticas ocasionadas pelo 25 de abril de 1974, com a substituição do governo autoritário pelo processo democrático consagrado pela Revolução dos Cravos, trouxeram a mobilização das Associações de Moradores, entre outros segmentos sociais, e o pleito pela participação pública. Destacamos, nesse período, a experiência feita pelo Gabinete de Planeamento de Setúbal, entre 1975 e 1976, em conjunto com várias associações de moradores. Nessa experiência, o processo de participação definiu, em um esforço conjunto governo/sociedade, o diagnóstico e as metas para o município. Ainda destacamos, no pós-1974, o surgimento do Serviço de Apoio Ambulatório Local (Saal), programa desenvolvido por meio de uma intensa discussão entre cidadãos e técnicos por maior participação na gestão urbana. Esse programa foi lançado em várias zonas urbanas, por um setor do Estado e envolveu arquitetos, engenheiros, juristas e estudantes, mas, sobretudo, moradores de bairros urbanos, especialmente de bairros pobres ou degradados (Nunes & Serra, 2005). Enquanto parte de uma dinâmica transformadora, esse programa teve suas principais experiências nas zonas urbanas de Lisboa, Setúbal e Porto, a última sendo a experiência mais destacada.

O sucesso na promoção da aliança entre setores do Estado, técnicos da área urbana e movimentos populares assentou na definição de objetivos setoriais precisos — habitação decente e direito ao lugar — no âmbito do objetivo mais geral de construção de uma sociedade mais justa. O Saal/Norte viria, desse modo, a adquirir um estatuto de referência, apontando caminhos mais amplos de transformação do cenário urbano em Portugal (Nunes & Serra, 2005). Também deve ser registrada, neste período, a reorganização e mobilização de associações de moradores e o

surgimento de líderes comunitários, em especial nos bairros populares, bem como o surgimento de cooperativas de habitação (Mendes, 1980; Reis & Passos, 1991).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 vai colocar, de forma explícita e em várias referências, a participação pública. Nos anos 80 e 90, prevalece um sistema misto entre centralização e descentralização. Nesse período, o papel do Estado ganha nova conformidade, ora como promotor dos movimentos e da participação dos cidadãos ora, alternativamente, como obstáculo a estes (Nunes & Serra, 2005). Entre 1988 e 1999, é instituído um novo sistema de gestão territorial que consagra o direito à informação garantido ao processo de participação, desde a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação das intervenções públicas territoriais. Em relação à Europa, contexto ao qual está circunscrito Portugal, a participação em políticas do planejamento e ordenamento do solo surge com a Carta Europeia de Ordenamento do Solo, em 1984, com orientações expressas de que seja democrático, integrado, funcional e prospectivo. Ao aderir à União Européia, em 1986, entre outras disposições, Portugal teve de construir o Programa de Desenvolvimento Regional para poder ter acesso a fundos estruturais, portanto, adaptando-se ao contexto da Carta Europeia acima mencionada (Gaspar, 2011).

No século XXI, as experiências de participação pública estiveram mais ligadas ao Orçamento Participativo. O Orçamento Público é a formulação conjunta entre governo e sociedade das receitas e despesas do município. Segundo Nelson Dias (2008), o orçamento participativo (OP) é usado em Portugal por doze a 27 autarquias (prefeituras) e quatro juntas de freguesia (espécie de administração regional do município). Todos os OPs portugueses são consultivos, embora envolvam um compromisso claro dos executivos autárquicos. As experiências iniciais lideradas pelo concelho (município), pioneiro de Palmela, tendiam a se localizar no sul do País e a ser lideradas por autarcas membros da Coligação Democrática Unitária (CDU), tendo posteriormente alastrado para o norte e para executivos camerários (municipais) de outros partidos, como é o caso de Braga, por exemplo (Dias, 2008).

Em Portugal, o primeiro PDM foi regulamentado em 1982, embora desde o ano de 1971 ele já esteja incorporado à vida das autarquias, formando, assim, a primeira e segunda gerações de Planos Municipais de Ordenamento Territorial (Pmot) (Silva, 2000; Crespo, 2003). No entanto,

para forçar uma ampla cobertura de PDM foi preciso que se impusesse um prazo para a sua conclusão, incluindo penalidades para as autarquias infratoras tais como impossibilidade de candidaturas a fundos estruturais e contratos de programas, entre outras medidas (Gaspar, 2011).

Com a lei de base da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98), regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, temos a terceira geração de planos municipais. Esta lei traz um regime jurídico mais flexível e é mais explícita na definição da hierarquia de cada instrumento de gestão territorial, dando maior força ao âmbito local (Silva, 2001). Entre as alterações, registramos o aumento do tempo disponível para a participação pública e a possibilidade de emitir opiniões, desde a etapa inicial de elaboração do PDM. É dentro deste contexto que, no dia 4 de janeiro de 2010, a Câmara de Vila Real vai instaurar o processo participativo via Discussão Pública, no âmbito da revisão do PDM de 1993, processo este que durou quarenta e cinco dias úteis (CMVR, 2010).

Vila Real é a capital do Distrito de Vila Real, na Região Norte de Portugal e sub-região do Douro, com cerca de 30.000 habitantes. Foi capital da extinta província de Trás-os-Montes e Alto Douro. É sede de um município com 377,08 km<sup>2</sup> de área e 51.850 habitantes (2011), subdividido desde a reorganização administrativa de 2012/2013 em vinte freguesias. Crescida em um planalto situado na confluência dos rios Corgo e Cabril, a cidade está enquadrada em uma bela paisagem natural (Escarpas do Corgo). Conheceu grande incremento com a criação da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, em 1986 (embora esse já viesse acontecendo desde 1979, com o Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro, sucessor do Instituto Politécnico de Vila Real, criado em 1973), que contribuiu para o aumento demográfico e revitalização da população. Atualmente, Vila Real vive uma fase de crescente desenvolvimento em nível industrial, comercial e dos serviços, com relevo para a saúde, o ensino e o turismo.

Os procedimentos para a Discussão Pública do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR) tiveram início após a emissão do parecer final favorável da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA), em 2009, e do parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, sobre o respectivo Relatório Ambiental (RA), que são órgãos nacionais de regulação territorial. A CTA foi formada pelos seguintes organismos regionais do Estado português: Direção Geral do Ordenamento do

Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Direção Regional de Economia do Norte (DRE-N), Direção Regional de Agricultura e Pesca do Norte (Drap-N), Direção Regional de Cultura (DRC-N) e Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), os quais, desde 1998 até o ano de 2008, analisaram e promoveram ajustes às propostas de revisão do PDMVR de 1993 apresentado pela Câmara de Vila Real, onde se procurou assegurar a integração das políticas setoriais com incidência sobre o município, bem como a política/legislação sobre a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN).

A programação estabelecida pela Câmara de Vila Real para a discussão pública foi dividida em cinco fases: 1) Trabalhos preparatórios; 2) Discussão Pública; 3) Apreciação e decisão sobre as exposições apresentadas; 4) Preparação e apresentação dos resultados da discussão pública e respectivo relatório; e 5) Elaboração da proposta final do plano (CMVR, 2010). No cronograma inicial, estavam previstos trinta dias úteis para o processo de Discussão Pública e estimadas em torno de setecentas exposições relativas a propostas dos participantes. Essa programação teve de ser alargada para mais quinze dias úteis e o número de exposições foi bem mais acima do que o previsto inicialmente. Para os trabalhos de preparação acima referidos, a Câmara de Vila Real se dedicou à elaboração e montagem dos elementos constantes da exposição do plano nas dimensões física (plataformas de exposição nos Paços do Conselho) e virtual (pela internet). Nesse sentido, foi criada uma equipe técnica constituída pelo Departamento de Planeamento e Coordenação e a contratação dos bens e serviços necessários, inclusive tecnológicos (*software* e material georreferenciado, por exemplo), bem como a divulgação e publicização da discussão pública dentro dos prazos estabelecidos. É importante registrar que as Juntas de Freguesia foram envolvidas e atuaram no processo de discussão pública (CMVR, 2010).

Foi disponibilizado um espaço virtual, por internet, onde o cidadão poderia fazer consulta e *download* de todos os documentos constituintes do plano e também o envio do formulário de participação. Ao final do prazo de quarenta e cinco dias úteis, foram recebidas 1.784 propostas. No perfil do participante se destacam, em geral, as seguintes características: homem, idade entre trinta e seis e sessenta e cinco anos (CMVR, 2010). É importante assinalar que as 1.784 propostas de alteração ao

PDMVR apresentadas na fase de discussão pública superam em muito o número das 306 propostas apresentadas no âmbito da discussão pública do Plano Diretor Municipal de Lisboa de 2011 (CML, 2012). O exame que pode ser desenvolvido a partir do levantamento bibliográfico, documentos e das entrevistas com agentes locais nos levam a crer que o processo de participação do PDMVR foi conduzido com muito empenho na estruturação técnica, levando-se em conta a elaboração de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet.

Destacamos, também, a montagem de uma equipe razoavelmente preparada e estimulada para o exercício da tarefa de disponibilização de informações qualificadas, além da mobilização de amplos setores da Câmara. No entanto, cabe aqui analisar o horizonte que moveu o papel dos peritos (técnicos) no processo participativo; nesse sentido, observamos que esses peritos, representados pela Coordenação de Urbanismo da Câmara de Vila Real, partiram do pressuposto do que Gramsci (1968) chamou de intelectual universal, ou seja, o porta-voz de um sujeito universal; entretanto, se sairmos da dimensão estritamente técnica, rompendo com as barreiras do discurso universalista e buscando uma perspectiva emancipatória, vamos perceber que faltou a esse processo participativo a presença de entidades coletivas, portadoras de massa crítica, que pudessem pôr em causa visões e lógicas distintas do município para que, a partir daí, pudesse ser traduzido um plano resultante de um debate amplo e geral que envolvesse os *stakeholders* contidos no processo do planejamento/desenvolvimento urbano. Deliberadamente se descartou a presença das entidades coletivas circunscrevendo a participação aos indivíduos e ainda assim limitada dentro das condições estipuladas pela lógica estabelecida oficialmente pelo PDMVR.

## **6. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Trazer a discussão da Administração Política para o âmbito do desenvolvimento urbano participativo pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais na produção de políticas públicas que busquem dar conta das grandes ma-

zelas vividas pela população urbana em nossas cidades, desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais. A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações urbanas, em especial, as vulneráveis, e na participação de amplo segmento da sociedade na discussão/deliberação das questões urbanas.

Partindo para conclusões preliminares, podemos dizer que, em relação ao Conselho Estadual das Cidades da Bahia, verificamos que é um instrumento inovador de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana e a sua composição espelha o conjunto de agentes que atuam na questão urbana. No entanto, percebemos, na prática, que houve limitações nesse processo de participação, pois a inserção de atores, nomeadamente os movimentos sociais, não foi seguida, de fato, da capacidade de interferir nas principais ações governamentais na área de desenvolvimento urbano bem como percebemos, também, a fragilidade na representação dos diversos segmentos e a intermitente atuação dos agentes governamentais no Conselho.

Quanto ao processo de participação do PDMVR, o seu exame nos leva a crer que este foi dotado de uma boa estruturação técnica, levando-se em conta a montagem de uma equipe qualificada e atuante, a elaboração e disponibilização de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet, viabilizando um número expressivo de apresentação de propostas de alteração do plano. No entanto, ao mesmo tempo, percebemos que faltou ao mesmo processo participativo a presença de entidades coletivas portadoras de massa crítica que pudessem colocar em causa visões e lógicas distintas do município, para que, a partir daí, pudesse ser traduzido um plano resultante de um debate amplo e geral que envolvesse os *stakeholders* contidos no processo do desenvolvimento urbano; e mesmo a participação realizada então reduzida aos indivíduos foi limitada às condições estipuladas oficialmente pelo poder executivo. Diante do exposto, apresentamos a seguir um quadro representativo da comparação entre essas duas experiências, apontando suas qualidades e limitações.

Quadro comparativo das experiências de processos participativos Concidades-BA x PDMVR

Variáveis \ Instrumento de Participação	Conselho de Gestão (Concidades)	Plano Diretor (PDMVR)
Atores envolvidos	Movimentos de moradia, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as instâncias governamentais em todas as escalas do poder público, além do estadual, portanto o municipal e o federal	Governo nacional, Câmara Municipal, Junta de Freguesia e cidadãos residentes
Disponibilização de Estrutura Técnica, Operacional e acesso a documentos aos atores participantes	Disponibilização de sala, computador, passagens e diárias (reuniões). Acesso a documentos de ações governamentais já deliberadas	Disponibilização de equipe de técnicos e de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet
Natureza da Participação	Institucionalmente deliberativo	Institucionalmente consultivo
Grau de Efetividade	Limitações nesse processo de participação, pois houve a inserção de atores que, de fato, não conseguem interferir nas principais ações governamentais	Não há a presença de entidades coletivas portadoras de massa e a participação de indivíduos é limitada pela lógica estabelecida oficialmente
Influência Política Ideológica da iniciativa Governamental	Governo de centro esquerda	Governo de centro direita
Capacidade de Mobilização e envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Entidades de moradia, entidades técnicas, sindicatos – alta Empresários e governo – baixa Universidade – oscilante	Entidades de moradia, entidades técnicas, universidade, sindicatos – baixa Proprietários, empresários – alta Governo – oscilante

Fonte: Pereira, 2013.

Então, à luz dos resultados preliminares, podemos dizer que há avanços e limitações em ambas as experiências estudadas. Se, de um lado, o Concidades reúne um maior número de *stakeholders*, o PDMVR mobilizou, de forma intensa e organizada, os recursos e a estrutura para dar sustentação técnica à participação. A influência da iniciativa governamental também não permite garantir exclusividade de ordem política ideológica para implantação do sistema participativo, mas, sem dúvida, a indicação da matriz política vai diferir na forma e condução do processo. Por um lado, se a capacidade de mobilização dos *stakeholders* é importante para fazer funcionar o mecanismo de participação, por outro lado, ela por si só não é suficiente para garantir o processo e ela será tão mais eficiente quanto forem a participação equitativa do conjunto dos segmentos quer da sociedade ou da instituição governamental. Entretanto, não haverá efetividade do processo participativo se não for garantida a plena partici-

pação e a capacidade concreta de influência sobre as decisões na formulação e controle de políticas públicas de todos os setores envolvidos sejam eles coletivos, institucionais seja indivíduos; nesse sentido, ambas as experiências em tela mostraram desempenhos insuficientes perante esse desafio. Portanto, entendemos que a mobilização e alargamento de visão política para um horizonte emancipatório das instituições governamentais, como, principalmente, a mobilização e empoderamento da sociedade, são fundamentais para consolidar o processo participativo em ambas as experiências analisadas.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- . *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CRESPO, José Luís. *Participação pública no planeamento municipal: Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional Local. Lisboa: Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 2003. Policopiado.
- CRISTOVÃO, Artur. Governação local em rede? notas e desafios. In: CONSELHO LOCAL DE ACÇÃO SOCIAL DE MACEDO DE CAVALAIROS. *Plano de Desenvolvimento Social, 3*. Macedo de Cavaleiros: Clas-MC, 2010.
- DAGNINO, Renato. *Tecnologia social: ferramenta para construir outra cidadania*. 2.<sup>a</sup> ed. rev. Campinas, SP: Komedi, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos, 104).
- DANTAS NETO, P. F. *Carlismo e oposição na Bahia pós-carlista*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.
- DIAS, Nelson. Orçamento participativo em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade. *Revista Diálogos*, n.º 4, Coimbra, 2008.
- GASPAR, Mário João Gomes. *Participação pública na governação local – Sistema de Gestão Territorial: formas de participação pública no ordenamento do território; “A Revisão do Plano Director Municipal de Vila Real”*. Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, 2011.

- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- NUNES, Débora. *Pedagogia da participação: trabalhando com comunidades*. Salvador: Unesco-Quarteto, 2002.
- NUNES, João Arriscado & SERRA, Nuno. Casas decentes para o povo: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- RELATÓRIO DE DISCUSSÃO PÚBLICA. *Revisão do Plano Director Municipal de Vila Real*. Departamento de Planeamento e Coordenação de Urbanismo. CMVR, 2012.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 50-77, set.-out. 2001.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.º 4, jul.-ago. 1993.
- SILVA, Carlos Nunes. Planos Municipais de Ordenamento do Território: continuidade e inovação em três gerações de planos. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, 2001. 2000.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000.
- . *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.