

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DE MATEMÁTICA E NATUREZA – CCMN
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS – IGEO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



A PROMESSA E A DÍVIDA:
**Lições do “planejamento participativo”
em Angra dos Reis (RJ)**

Marcos Rodrigues Ornelas de Lima

Orientador:

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

Rio de Janeiro, 2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DE MATEMÁTICA E NATUREZA – CCMN
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS – IGEO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**A PROMESSA E A DÍVIDA:
LIÇÕES DO “PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO” EM ANGRA
DOS REIS (RJ)**

Marcos Rodrigues Ornelas de Lima

Dissertação apresentada no Centro de Ciências de Matemática e Natureza, Instituto de Geociências Departamento de Geografia, como pré-requisito à obtenção do grau de Mestre em Geografia.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

Rio de Janeiro

2008

Lima, Marcos Rodrigues Ornelas de.

A PROMESSA E A DÍVIDA: Lições do “planejamento participativo” em Angra dos Reis (RJ).

Rio de Janeiro – UFRJ, 2008

Dissertação: Mestrado em Geografia

I . Universidade Federal do Rio de Janeiro

II. Planejamento Urbano; Conselhos Gestores;

Angra dos Reis

**A PROMESSA E A DÍVIDA:
LIÇÕES DO “PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO” EM ANGRA
DOS REIS (RJ)**

Marcos Rodrigues Ornelas de Lima

Dissertação submetida ao corpo docente do programa de Pós-Graduação em geografia, da Universidade federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Aprovado por:

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza - Orientador

Prof.^a Dr.^a Gisela Aquino Pires do Rio

Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva

RESUMO

Cada vez mais recorrentes nos estudos acadêmicos ou mesmo entre os formuladores de políticas públicas, expressões como “radicalização da democracia”, “reinvenção da democracia” ou “democratização da democracia” revelam que a democracia representativa tem sido cada vez mais questionada, seja do ponto de vista de suas limitações, seja pela incapacidade das instituições em garantir uma autenticidade democrática.

No caso brasileiro, temos a consolidação, na década de 1990, de algumas experiências participativas como resultado do surgimento de processos políticos que combinam as instituições e práticas próprias do regime representativo com os da democracia direta, entre os quais se destacam o *orçamento participativo* e os *conselhos municipais de gestão de políticas setoriais*.

Particularmente, o orçamento participativo resultou em uma quantidade maior de trabalhos sobre o tema da participação, como também em trabalhos de maior fôlego. O mesmo não pode ser dito no que se refere ao resultado da disseminação dos conselhos gestores como novas práticas inscritas no planejamento urbano.

Dois problemas básicos podem ser apontados na literatura produzida sobre os conselhos gestores no Brasil: a dissociação criada entre a formulação destes instrumentos de planejamento e as possibilidades reais de ganhos de “participação popular” diante de contextos sociopolíticos tão heterônomos; e a relevância da dimensão espacial na análise destas experiências, a qual tem sido relegada ao esquecimento.

Nesse sentido, no trabalho em tela busca-se superar tais lacunas, articulando o panorama bibliográfico sobre a democracia com o processo de criação do Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis (RJ) - CMUMA, de forma a ilustrar as implicações da espacialidade dos conselhos gestores em seus processos constituintes.

A experiência do CMUMA em Angra do Reis nos traz algumas lições. Cabe não incorrerem em falsos otimismo com a emergência de “velhos” termos, pois sob tais rótulos se esconde um universo bastante variado de práticas sociais, ou mesmo de engenharias políticas. Pois, se a participação é algo não menos importante em um planejamento urbano preocupado em ser de fato comprometido com a participação popular, é necessário mais rigor com determinados termos e mais senso crítico para com as políticas *vendidas* como “participativas”. Caso contrário, o otimismo exagerado pode transformar a promessa de uma maior participação popular em dívida.

ABSTRACT

More and more recurrent in the academic studies or even among the creators of public politics, expressions like “radicalization of democracy”, “reinvention of democracy”, “democratization of democracy” reveal that representative democracy has been more and more questioned, either for the point of view of its limitations or for the institutions incapacity in guaranteeing a democratic authenticity.

In the Brazilian case, we have the consolidation, in the 1990's, of some participative experiences as a result of the appearance of political processes that combine the institutions and proper practices from the representative regime with those from the straight democracy, among which we can point out the *participative budget* and the *municipal councils of sectorial politics management*.

Particularly, the participative budget resulted in a bigger amount of researches about the participation subject, as wells as in deeper researchers. The same think cannot be said about the result of dissemination of councils management as new practices registered in the urban planning.

Two basic problems can be pointed in the literature produced about the councils management in Brazil: the dissociation created between the formulation of these instruments of planning and the real possibilities of “popular participation” profits in face of social and political contexts so heteronoms; and the relevance of the space dimension in the analysis of these experiences, which has been relegated to oblivion.

In this sense, this research try to surpass such gaps, articulating the bibliographical view about the democracy with the creation process of the Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis (RJ-CMUMA) to illustrate the implications of the councils management spatiality on its constituent processes.

The experience of CMUMA in Angra dos Reis brings us some lessons. Not to incur into false optimism with the emergence of “old” terms, therefore a quite varied universe of social practices is hidden under such labels or even of political engineerings. So if participation is not something less important in an urban planning preoccupied in being compromised in fact with the popular participation, more rigidity is necessary with some terms and more critical sense with the politics *sold* as “participative”. Otherwise, the exaggerated optimism can transform the promise of a bigger popular participation into debt.

Agradecimentos

Ao Prof. Marcelo Lopes de Souza por toda autonomia que me foi dada na elaboração deste trabalho e pela amizade nestes anos de NuPeD.

Aos meus pais, Luismar e Sueli que sempre me apoiaram em todas as minhas escolhas. Em especial aos meus irmãos (Luciano e Daniele) os quais sempre tive como referência (dentro e fora da vida acadêmica).

A Kátia pelo companheirismo, cumplicidade, estímulo e apoio nos últimos meses.

Aos amigos do NuPeD, em especial à Eduardo e Gabriel pela enorme ajuda nos trabalhos de campo realizados em Angra dos Reis.

Aos amigos Eduardo Sol, Adriano Duarte, Raiza Siqueira, Júlia Reis, Tatiane Guimarães, Bianca Arruda e Wagner Titara por compartilhar ao longo da caminhada dos dilemas da vida acadêmica.

Aos moradores entrevistados em Angra dos Reis que contribuíram de forma preponderante para a realização e conclusão desta pesquisa.

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1	05
Fundamentos teórico-conceituais e metodológicos	05
1.1 Dos dilemas da democracia representativa às promessas de participação:	
a democracia e suas formas de reprodução sócio-espacial	06
1.1.1 – Um breve panorama dos momentos de um debate	06
1.1.2 – A democracia e sua dimensão espacial	18
1.2 - Conselhos gestores: os “novos” formatos e desenhos das	
políticas públicas e sua dimensão espacial	21
1.3 – O caminho: apresentando as etapas e as técnicas da pesquisa	34
CAPÍTULO 2	39
Conselhos gestores: fonte de inspiração e não receitas pré-fabricadas	
2.1 – Territórios, “lugares” e abertura à participação popular	39
2.2 – A criação de identidades como marcas da participação	48
2.3 – Os conselhos gestores no jogo de escala	52
2.4 - A “pedagogia urbana” como legado dos conselhos gestores	58
CAPÍTULO 3	67
Da promessa à dívida: lições de Angra dos Reis - RJ	
3.1 – Organização sócio-espacial e eventos mobilizadores	67
3.2 – A resposta local: a criação do CMUMA	75
3.2.1 Compondo um cenário: atores e disputa no poder local	75
3.2.2 A elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis	82
3.3 – Os percalços na trajetória da participação popular em Angra dos Reis:	
o conselho municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e seu esvaziamento	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	119

INTRODUÇÃO

A popularização de experimentos de participação popular como o orçamento participativo e os conselhos gestores no Brasil, ao longo da década de 1990, revelou novas possibilidades e promessas de participação dentro dos marcos da democracia representativa. Entretanto, ao mesmo tempo em que estes experimentos se espalhavam pelo país, numericamente, expressões como “radicalização da democracia”, “reinvenção da democracia” ou “democratização da democracia” tornaram-se cada vez mais recorrentes no debate sobre a democracia, evidenciando que a forma representativa vem sendo cada vez mais questionada.

Nesse sentido, diversos trabalhos sobre experimentos como o orçamento participativo e os conselhos gestores foram publicados nos últimos anos. Todavia, dois aspectos vêm sendo negligenciados no debate sobre o tema: a dimensão espacial destes experimentos e as limitações impostas a estas experiências por problemas estruturais da democracia em sua forma representativa.

Passada a euforia causada pela novidade instaurada por estes experimentos, alguns questionamentos mais bem formulados podem ser feitos, seja para verificarmos os ganhos obtidos por estas experiências no que se refere à abertura para com a participação popular, seja para investigarmos onde as limitações da forma representativa podem ter contribuído para que a promessa tenha se transformado em dívida.

No presente trabalho, partiremos do debate em torno da democracia para entendermos a experiência do Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente

do Município de Angra dos Reis (RJ), evidenciando as limitações de algumas das expressões e dos experimentos que compõem o tema em tela.

Angra dos Reis se insere no debate acerca da participação à medida que seu Plano Diretor foi se propalando, ao longo da década de 1990, como um plano comprometido com o ideário da reforma urbana, apresentando, através da criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – CMUMA, uma forma de garantir institucionalmente um mecanismo de participação popular.

Desde sua criação até os dias de hoje, o CMUMA vem passando por um processo de esvaziamento, tanto no que se refere ao número de participantes como também quanto aos temas que compõem sua agenda. Entretanto, de que forma a espacialidade do CMUMA nos ajuda a entender este esvaziamento? Ou mesmo, de que forma a espacialidade do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis contribuiu para que a promessa de um planejamento alternativo aberto à participação popular tenha se transformado em uma dívida?

Aprofundando esta questão podemos elaborar o problema que servirá como norte para o desenvolvimento do trabalho que se pretende realizar: *de que forma a espacialidade do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis contribui para o seu enfraquecimento no que se refere à abertura para com a participação popular?*

Associadas a este problema central, outras indagações secundárias se colocam como subsidiárias, cujas respostas estarão diretamente vinculadas à sua resolução. São elas:

- Em que medida as limitações impressas pelo binômio capitalismo

+democracia representativa inviabilizam a participação popular no interior dos conselhos gestores?

- Quais os elementos que compõem a espacialidade de um experimento de participação popular como os conselhos gestores?

- A forma de delegação dos conselheiros em Angra dos Reis foi pensada no sentido de fortalecer lugares ou, ao contrário, enfraquecê-los?

- A atuação do CMUMA tem se apropriado do jogo de escalas como recurso tácito?

Essas subquestões buscam articular os problemas decorrentes da participação nos limites da democracia representativa, com a dimensão espacial do conselho municipal, de forma a criar subsídios com o trabalho de dissertação para desmistificar a promessa criada a partir dos conselhos gestores.

A relevância de um estudo sobre a participação ganha especial destaque em Angra dos Reis tendo em vista que, passados dezessete anos da promulgação do Plano Diretor de Angra dos Reis, uma nova versão do documento encontra-se na Prefeitura Municipal para ser encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores.

Além do ponto acima mencionado, a motivação para a realização deste trabalho se deve não só à lacuna, ou mesmo ao silêncio, sobre a dimensão espacial na bibliografia sobre os conselhos gestores, como também a certas negligências provenientes de um otimismo exagerado quanto ao grau de abertura à participação popular no interior dos conselhos.

O trabalho apresenta-se estruturado em três capítulos. Na primeira

parte, evidenciam-se o debate em torno da democracia com o objetivo de definir o horizonte político no qual as experiências de conselhos gestores serão analisadas no presente trabalho; a emergência dos conselhos enquanto “novos” formatos e desenhos das políticas públicas, buscando sua origem e sua dimensão espacial, e por fim, o caminho metodológico percorrido para a realização da pesquisa.

No segundo capítulo, buscamos aprofundar o debate em torno da espacialidade dos conselhos gestores, assim como definir quais os ganhos possíveis no que se refere a um planejamento aberto para a participação popular a partir deste instrumento. Nesse sentido, a pedagogia urbana encerra o capítulo criando as bases para a análise da experiência de Angra dos Reis.

No capítulo final, articulando os debates travados nos capítulos anteriores, partimos para a análise da experiência de planejamento alternativo em Angra dos Reis, buscando extrair as lições para repensarmos o planejamento urbano a luz da participação popular.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

O processo de redemocratização do Brasil permeou o cenário político brasileiro com novos instrumentos de planejamento urbano, dentre os quais se inscrevem os conselhos gestores e os orçamentos participativos. Particularmente, o OP resultou em uma quantidade maior de trabalhos sobre o tema da participação, como também em trabalhos de maior fôlego (SOUZA, 2002, 2006; ABERS, 1998; FEDOZZI 2000; AVRITZER, 2003; e outros). O mesmo não pode ser dito no que se refere ao resultado da disseminação dos conselhos gestores como novas práticas inscritas no planejamento urbano.

Dois problemas seminais podem ser apontados na literatura produzida sobre os conselhos gestores no Brasil: a dissociação criada entre a criação destes instrumentos de planejamento e as possibilidades reais de ganhos de “participação popular” diante de contextos sociopolíticos tão heterônomos; e a relevância da dimensão espacial na análise destas experiências, a qual tem sido relegada ao esquecimento.

O problema da dissociação entre os instrumentos de planejamento e os fatores sociopolíticos se torna muito menos explícito do que o silêncio no que se refere à dimensão espacial destes experimentos. A coletânea de artigos organizada por SANTOS JUNIOR (2004) é bastante ilustrativa nesse sentido.

A tônica do debate das condições sociopolíticas travado na obra citada, em boa parte ocorre ilustrando os ganhos de participação, os problemas conjunturais que impedem uma maior participação e a importância desta experiência como forma de redefinir a democracia representativa mediante uma maior abertura para com a participação popular em detrimento do seu caráter

representativo. Nesse sentido, a matriz teórica que dá suporte ao debate é a da “democracia participativa”. Embora, a vinculação do debate sobre as formas da democracia com a criação dos conselhos gestores seja um passo importante, pois articula os instrumentos de planejamento com as condições sociopolíticas nas quais estes instrumentos podem, ou não, garantirem ganhos reais de participação, a escolha da “democracia participativa” como mediadora desta articulação acaba fazendo com que o passo dado conduza a caminhos tortuosos. Nesses caminhos a “participação popular” acaba sendo um mero coadjuvante.

Faz-se necessário aqui um maior aprofundamento do tema da democracia, não só para dar continuidade ao caminho já iniciado por outros trabalhos, articulando o planejamento das cidades ao contexto sociopolítico no qual este se inscreve, mas também para avançarmos na avaliação dos ganhos efetivos e das perdas para com a participação popular propiciadas pelos conselhos gestores.

1.1 Dos dilemas da democracia representativa às promessas de participação: a democracia e suas formas de reprodução sócio-espacial

1.1.1 – Um breve panorama dos momentos de um debate

O debate acerca da democracia no século XX pode ser contextualizado a partir de “três ondas democráticas”, cada uma delas sendo resultado de momentos históricos distintos, com rebatimentos específicos na temática. Afinal, como exposto por Marilena CHAUI (1984), a democracia é antes de mais nada um enigma, haja vista que, através das mudanças históricas, é um tema incessantemente retomado.

Embora não seja nosso objetivo nos atermos a cada um desses momentos, é importante tratarmos, mesmo que de forma superficial, de suas características específicas, pois a chamada terceira onda democrática, na qual se inserem as experiências contemporâneas de participação popular, e, em especial, os conselhos gestores, à medida que redefiniu os termos dos debates precedentes, explicitou os problemas estruturais da democracia representativa e, em última instância, expôs a necessidade de superação desta forma de democracia.

Segundo SANTOS (2003), a primeira onda democrática teria ocorrido na primeira metade do século XX, onde o referido debate esteve centrado na desejabilidade da democracia. Como conclusão deste primeiro momento, tivemos um resultado a favor da democracia, porém com restrições nas formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. O projeto a ganhar mais fôlego neste momento foi o projeto liberal de democracia, tendo na figura de Joseph Schumpeter um de seus principais formuladores. No que se refere à participação, SCHUMPETER (1984) adota o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa, ao passo que os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões. Em poucas palavras, a participação não só não era viável como não era desejável.

A segunda onda, no pós-Segunda Guerra Mundial, teria tido como foco central do debate as condições estruturais da democracia, acompanhadas pela discussão da compatibilidade entre capitalismo e democracia. Neste período, as necessidades estruturais da democracia poderiam indicar os países

com maior ou menor propensão democrática. Para os marxistas, a solução entre a incompatibilidade entre capitalismo e democracia exigia uma descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental na qual se assentava a produção material, a relação entre o capital e o trabalho. (POULANTZAS, 1980).

A discussão democrática da última década do século XX mudou os termos do debate do pós-guerra. A expansão da democracia para a América Latina, assim como para o Leste Europeu, tornou desatualizada a discussão sobre os impedimentos estruturais da democracia. Segundo SANTOS (2003), “à medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus termos, uma segunda questão parece vir à tona: o problema da forma da democracia e da sua variação” (p.41). No entanto, como demonstrado, a forma da democracia não era um por menor no momento anterior. Ao passo que, aqui, discordamos da posição de SANTOS (2003) para quem diferentemente dos momentos anteriores, no qual a forma da democracia não era alvo central das discussões, a “terceira onda de democratização” focou seu debate em torno dos limites estruturais da democracia representativa.

O dado novo na “terceira onda de democratização” nos parece ser muito mais o aparecimento de novos instrumentos que visam garantir uma maior abertura para com a participação popular, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores, onde a crítica a forma representativa é calcada nos limites estruturais impostos pela representação em detrimento da participação, do que pela centralidade ganha pela forma no debate sobre a democracia. Nesse sentido, o resgate do projeto da “democracia participativa” é ilustrativo

de como este terceiro momento representa muito mais a continuidade do momento anterior do que um novo momento centrado na discussão das formas da democracia.

HELD (1987) assinala a vertente da “democracia participativa” como uma retomada das idéias inspiradas por Rousseau e pelos anteriormente chamados de marxistas libertários e pluralistas. Seu maior impulso se dá nos anos 60, no bojo das convulsões políticas do final da década, e expressa a insatisfação de alguns autores com a herança da teoria política liberal e marxista. Eles questionavam a materialização da liberdade e da igualdade diante das desigualdades de classe, sexo e raça. Argumentando o entrelaçamento complexo entre o público e o privado, o que torna as eleições mecanismos insuficientes para assegurar a responsabilidade dos envolvidos nos processos de governo, os teóricos da “democracia participativa” levantam a questão: qual forma deveria assumir o controle democrático e qual deveria ser a esfera do processo democrático de tomada de decisões? (HELD, 1987: 235).

De forma geral, o debate em torno da “democracia participativa” busca uma medição entre a democracia direta (falaremos desta mais adiante) e a democracia representativa. Entretanto, alguns autores apontam vários fatores limitantes à concretização da “democracia participativa”. MCPHERSON (1978) percebe dificuldades na viabilização e coordenação de um sistema de democracia direta em sociedades complexas ou densamente povoadas. Mesmo assim, argumenta a favor da transformação baseada em um sistema que combine partidos competitivos e organizações de democracia direta. Nas palavras do próprio autor:

O modelo da democracia participativa seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois

dessa base (...) Assim prosseguiria até ao vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais (MCPHERSON, 1978: 110).

PATEMAN (1992) salienta que a democracia participativa tem como virtudes engendrar o desenvolvimento humano, aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento entre os centros de poder, possibilitar a educação política. Diferencia-se de Macpherson, quanto à possibilidade de extensão da democracia direta a todas as instâncias sociais, econômicas e políticas e na negação radical da democracia representativa. Para a autora, muitas das instituições centrais da democracia liberal - partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas - serão sempre elementos inevitáveis de uma sociedade participativa. Acredita ainda, que uma participação direta no âmbito da vida local, complementada por competição entre partidos e grupos de interesse nos assuntos governamentais, pode promover, de forma mais realista, os princípios da “democracia participativa”. Ao mesmo tempo alerta para seus desafios: apatia política, individualismo, liderança e eficiência administrativa.

O que fica claro na exposição, é que o horizonte de transformação circunscrito aos autores citados é bastante variado em função de suas diferentes matrizes político-filosóficas, entretanto, para estes autores, a “democracia participativa” se apresenta como uma forma que visa articular, elementos da democracia em suas formas direta e representativa. Antes de nos atermos aos pressupostos e fragilidades da “democracia participativa”, a qual tem tido foro privilegiado entre boa parte dos autores que trabalham com a disseminação dos conselhos gestores no cenário político brasileiro¹, vejamos

¹ Como ilustra o trabalho de GOHN (1990; 2005).

de que forma a democracia dos antigos (direta) nos traz algumas lições para repensarmos a democracia dos modernos (representativa) e chegarmos à democracia dos “pós-modernos” (participativa)².

Um dos autores a diferenciar a democracia dos antigos da democracia dos modernos, Benjamin Constant argumentava que os “modernos” estariam impossibilitados de desfrutar da “liberdade dos antigos”, caracterizada pela “participação ativa e constante do poder coletivo”. Defensor da democracia representativa, para Benjamin Constant aos “modernos” caberia o privilégio do “exercício pacífico da independência privada” (CONSTANT, 1985, p.15).

BOBBIO (2000) diferencia a democracia dos antigos da democracia dos modernos a partir do uso descritivo da palavra e de seu uso valorativo. Segundo este autor, “no seu uso descritivo, por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa” (p.371). O voto, pelo qual se costuma associar a prática da democracia nos dias de hoje, é um bom elemento diferenciador de suas duas formas – direta e representativa – ao passo que para os antigos o voto não era para eleger quem deveria decidir, como ocorre na democracia representativa, e sim para decidir diretamente as questões colocadas nas Assembléias. A respeito das assembléias gregas, FINLEY (1988) ilustra sua importância para a participação:

A Assembléia, que detinha a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, na legislação, nas obras públicas, em suma, na totalidade das atividades governamentais, era um comício ao ar livre, com tantos milhares de cidadãos com idade superior a 18 anos quanto quisessem comparecer naquele determinado dia. Ela se reunia frequentemente durante o ano todo, no mínimo quarenta vezes, e, normalmente chegava a uma decisão sobre o assunto a

² A identificação dos defensores da democracia participativa como “pós-modernos” não é generalizável, porém como algumas temáticas como diversidade cultural, ataques as visões de “macrosujeitos” compõem a agenda de ambos, acreditamos poder agrupá-los apenas para facilitar a argumentação.

discutir em um único dia de debate, em que, em princípio, todos os presentes tinham o direito de participar, tomando a palavra (FINLEY, 1988: 31).

Como observado na passagem acima, para os gregos, a democracia estava intimamente relacionada aos espaços públicos, não só no monte da *Pnyx* (criado para substituir a ágora em função do aumento no número de cidadãos), mas também nas praças e mercados onde a discussão política era incorporada ao cotidiano dos cidadãos atenienses. Para ANDRADE (2002), a própria experiência que os antigos tinham do habitar como parte de uma experiência cívica, ligava indissociavelmente território, instituições e simbolismo. Em outros termos, a democracia para os antigos estava intimamente incorporada à prática cotidiana, ao passo que, como mencionado por FINLEY (1988), seria impensável qualquer associação direta entre democracia e voto como delegação de poder neste período (mesmo que não o excluísse).

A respeito desta imbricação entre democracia e prática cotidiana, FINLEY (1988) menciona que não poderia haver homem algum na reunião da Assembléia que não conhecesse pessoalmente, e mesmo intimamente, considerável número de seus colegas votantes, seus companheiros de Assembléia, inclusive alguns dos oradores do debate. Este quadro difere bastante da prática democrática representativa dos dias de hoje, em que o cidadão, individualmente, se engaja nos períodos de eleição, junto a milhões de outros, não apenas com seus “vizinhos”, no ato impessoal de marcar uma cédula ou operar uma máquina de votação.

O significado etimológico da palavra democracia nos fornece outro elemento para a diferenciação, pois para os antigos *democracia* significava literalmente poder do *demos*, ao passo que,

Se depois o termo *demos*, entendido genericamente como a “comunidade dos cidadãos”, fosse definido dos mais diferentes modos, ora como os mais, os muitos, a massa, os pobres em oposição aos ricos, e portanto se democracia fosse definida ora como poder dos mais ou dos muitos, ora como o poder do povo ou da massa, não modifica em nada o fato de que o poder do povo, dos mais, dos muitos, da massa, ou dos pobres, não era aquele de eleger quem deveria decidir por eles, mas de decidir eles mesmos (BOBBIO, 2000: 372).

A passagem acima nos é importante, pois um dos primeiros termos a se redefinir na passagem da democracia direta para a democracia representativa é a própria palavra democracia. A democracia moderna, entendida vulgarmente como o “poder do povo”, na verdade cria uma não correspondência do nome ao objeto em si, haja visto que “povo” não existe senão enquanto uma metáfora para um todo, algo distinto dos indivíduos que o compõe. Sendo assim, a democracia acaba por tornar-se algo tão vago, correspondendo em alguns casos a práticas bastante díspares sob sua tutela.

A mudança do sentido da palavra democracia, assim como do significado do *demos*, é acompanhado pela alteração no valor que se dá as mesmas. Se hoje democracia tem um significado positivo, pois ninguém seria capaz de colocar-se contrário a ela (mesmo em um regime autoritário, a auto-proclamação como democrático se faz necessária para melhor garantir seu processo de permanente manutenção no poder), a democracia para os antigos não tinha esse caráter positivo unívoco. Alguns dos críticos da democracia na Antiguidade, como Platão, reprovavam-na veementemente. Para ele, o poder deveria estar concentrado nas mãos de uma pequena classe – os filósofos – adequadamente educada (PLATÃO, 1993).

Em suma, passa-se do exercício do poder de forma direta, para a escolha de representantes que deverão exercer o poder; passa-se ainda de um regime com contestação de suas práticas para um regime aceito

universalmente. Essa mudança acaba por demandar novos adjetivos para qualificar a democracia: direta e representativa.

Exposta a diferenciação entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, podemos nos ater às fragilidades da democracia representativa que acabaram por redefinir os termos do debate a partir da *terceira onda democrática* como veremos mais adiante.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado, a partir dos seus mecanismos de funcionamento, é o seu caráter contraditório de inclusão e exclusão. Diferente da democracia dos antigos onde a participação era restrita aos cidadãos (excluindo-se estrangeiros, mulheres, escravos e aqueles que estivessem temporariamente afastados das práticas cívicas por dispositivos institucionais como o *ostracismo* ou o *graphe paranomon*), a democracia representativa com o sufrágio universal conseguiu quantitativamente garantir a participação de um grande número de cidadãos, porém qualitativamente seus mecanismos de funcionamento acabaram limitando a atuação de seus participantes no *jogo democrático*.

A democracia representativa, ao mesmo tempo em que possibilita o acesso do cidadão comum à política, limita sua participação. Como ressalta SOUZA (2002; 2006), a democracia representativa, ao contrário da forma direta, torna estrutural e permanente uma separação entre dirigentes e dirigidos, onde as desigualdades e as diferenças de classes acabam por restringir o acesso de membros da sociedade vindos de camadas populares, à disputa eleitoral.

Um dos mecanismos que vai reforçar a separação entre dirigentes e dirigidos se refere aos saberes técnicos necessários àqueles que irão

representar o “povo”. A diferença entre dirigentes e dirigidos, neste caso sob a forma de representantes e representados, acaba por afastar a política das práticas cotidianas, separando duas esferas muito íntimas na democracia direta: a política e a vida social. Como menciona CASTORIADIS (1983), “a representação ‘política’ tende a ‘educar’ – isto é, a deseducar – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de ‘governar’” (p.274).

O ponto acima nos é importante, pois muitas das críticas aos mecanismos contemporâneos de participação direta em geral se utilizam deste quadro para desqualificá-los. Assim como, a interiorização deste discurso acaba por desmobilizar a participação de determinados grupos, conforme será abordado quando da análise do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis.

Ainda expondo as fragilidades da democracia representativa, outro ponto mencionado por SOUZA (2002; 2006) se refere à falta de transparência do aparelho de Estado. A falta de transparência se faz mediante alguns mecanismos que garantam a manutenção de determinados segredos por parte dos representantes para com seus representados. BOBBIO (2000) chega a caracterizar o segredo como uma necessidade, ou mesmo como essência do poder. A questão da transparência nos é importante, pois os arranjos espaciais construídos para garantir a reprodução da democracia, em certo sentido, evidenciam o grau de abertura à participação no jogo democrático, ou mesmo de que forma ela deve ocorrer.

Um bom exemplo pode ser visto através da *ágora* ateniense: na *ágora* (praças de mercado) ocorriam as assembléias onde os cidadãos participavam diretamente do processo decisório. A democracia não se realizava em prédios fechados, ao contrário, os espaços públicos (em sentido geográfico) eram seus locais de reprodução, por excelência. No entanto, quais serão estes espaços para a realização da democracia representativa? A resposta pode ser dada sob dois aspectos: primeiramente não haveria como caracterizar um espaço por excelência para a reprodução da democracia representativa desconsiderando o ato do voto; um primeiro arranjo espacial a ser analisado se refere àquele destinado à prática, ou ao ato de votar. Os espaços apropriados para as eleições, em geral, não se destinam exclusivamente a esta finalidade, sendo adequados, de tempos em tempos, para sua realização. No entanto, caracterizar um espaço para a reprodução da democracia representativa se restringindo ao ato de votar, seria incorrer no erro de limitar a participação nos marcos da representação através do voto.

O segundo aspecto se refere aos espaços de exercício do poder por parte dos dirigentes. Aqui, diferentemente dos espaços destinados a práticas por parte dos dirigidos, são construídos determinados marcos materiais onde a democracia representativa se realizará: parlamentos, casas de chefes de estado, câmaras governamentais e outros. Estes marcos caracterizam um arranjo espacial no qual o segredo (ou a necessidade de opacidade) seja garantido. Em suma, os próprios arranjos espaciais destinados à reprodução da democracia representativa atuam na sua característica fundamental: garantir a inclusão do cidadão através do voto e excluí-lo do exercício do poder.

Como tentamos expor até aqui, a democracia representativa apresenta alguns problemas estruturais que comprometem a participação efetiva por parte dos cidadãos. Constatando tais fragilidades, alguns autores começam a alçar termos como “radicalização da democracia”, “reinvenção da democracia” ou “democratização da democracia”, os quais ao mesmo tempo em que evidenciam a existência de tais problemas, buscam alguns mecanismos capazes de superá-los.

No entanto, qual o fôlego dessas propostas no que se refere a garantia de uma maior “participação popular”? Qual o horizonte de transformação implícito em vertentes como a de uma “*democracia participativa*”, por exemplo?

Um de seus defensores contemporâneos, Boaventura de Souza SANTOS (2003), alega que a democracia participativa é mais promissora na defesa de interesses e identidades subalternas. Nos marcos da democracia representativa, os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

Na mesma direção, GOHN (2005), ao analisar o papel dos conselhos nos marcos da democracia participativa, esclarece que:

A democracia participativa demanda um tipo de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualitativos e não apenas quantitativos. Para isso ela tem que alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriorem, assim como atingir grupos e agentes socioculturais que possuem identidades a serem preservadas ou aperfeiçoadas.

Mas em que medida essa proposta, que retoma a idéia de uma “democracia participativa” piramidal de McPherson, é capaz de superar os problemas estruturais da democracia representativa, garantindo o acesso de

diferentes territorialidades, em particular daqueles grupos com “maior instabilidade e fragilidade territorial” (HAESBAERT, 2004) no jogo político local?

Parece-nos que a mescla da democracia direta com a forma representativa põe em questão, mas, não avança no que se refere ao problema da manutenção das desigualdades no seio do capitalismo e da incapacidade de possibilitar elementos de uma democracia efetivamente direta entre sujeitos estruturalmente divididos em *dirigentes e dirigidos*.

Cabe não incorrerem em falsos otimismo com a emergência de “velhos” termos, pois sob tais rótulos se esconde um universo bastante variado de práticas sociais, ou mesmo de engenharias políticas. Assim como não devemos obscurecer o debate entendendo a democracia – direta e representativa – como formas normativas que se legitimam *per se*, mas sim enquanto construções que dialeticamente produzem uma gramática social que a anima. Mais do que isso, que produzem espaços mais ou menos favoráveis a reprodução da democracia ao mesmo tempo em que são produzidas por esses mesmos espaços. No entanto, de que forma a espacialidade da democracia se altera em suas formas?

1.1.2 – A democracia e sua dimensão espacial

Até aqui em nosso trabalho, o panorama em torno do debate em tela se fez muito mais pela exposição das relações sociais que se desenvolvem nas diferentes formas de democracia, ficando a dimensão espacial como algo menos importante, ou mesmo, quase esquecido. No entanto,

o espaço não é redutível às relações sociais, nem é delas uma simples “instância” (como a cultura, a política a economia são dimensões ou facetas

delas), mas é uma *dimensão da sociedade concreta*, compreensível mediante o processo de sua produção material e simbólica e à luz das relações sociais que o modelam e que, por seu turno, são por ele influenciadas (SOUZA, 2006: 111).

Isso fica muito perceptível quando analisamos as imbricações entre o espaço social e as relações sociais desenvolvidas no seio da democracia ateniense. Moses Finley, ao analisar o comportamento dos atenienses nas reuniões na Pnyx, nos traz alguns elementos para o debate:

Seria, no entanto um erro fazer vista grossa ao fato de que a votação na Assembléia fora precedida por um período de intensa discussão, nas lojas e tavernas, na praça da cidade, na mesa de jantar – uma discussão entre os mesmos homens que finalmente se reuniram na Pnyx para o debate e a votação formais (FINLEY, 1988: 34).

Não só o espaço da Pnyx, onde se realizavam as assembléias, marcado pela possibilidade do encontro e pela liberdade de acesso (excluindo os casos já mencionados), era resultado das relações sociais envolvidas nas esferas pública e privada dos atenienses, como a possibilidade de outros espaços onde o encontro dos *cidadãos* era possível, contribuíram para o êxito da experiência ateniense. Embora o debate precedente ocorresse na esfera privada (como por exemplo, na mesa de jantar) e na esfera pública (a praça da cidade), a pólis representava o espaço onde o cidadão tinha a possibilidade de se sentir livre em função das relações sociais com os outros cidadãos. Como exposto por ARENDT (1983), a pólis se diferenciava da família, da esfera privada, pelo fato de somente conhecer “iguais”, ao passo que a família representava o centro da mais severa desigualdade já que o chefe da família tinha o comando de outros no interior de sua família. Nas palavras da autora, “ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar” (p.41).

A pólis possuía uma configuração espacial própria: normalmente ficava justaposta ou circundava a acrópole (a parte alta da cidade, destinada aos templos); possuía um espaço central público, a ágora, onde também se localizava o mercado; além de um *gymnasion*. *A pólis era o espaço do encontro entre iguais.*

CASTORIADIS (1996) identifica além das esferas privada e pública, uma esfera “privada/pública” simbolizada pelo espaço complexo da ágora onde o espaço público era multifuncional, servindo como uma praça de mercado e como o espaço onde os debates e as votações formais se realizavam.

Como pensar em um espaço onde possamos falar em uma esfera “privada/pública” nos dias de hoje? Aqui chegamos ao cerne desta etapa; analisar as experiências como a dos conselhos gestores a partir das lentes de uma “democracia participativa” é incorrer em um engano, pois, como veremos mais adiante, tais experiências, em sua maioria, não deixaram um legado onde as relações sociais tenham possibilitado a formação desta esfera “privada/pública”, ou mesmo, não construíram espaços que em função de sua natureza resultem em relações sociais entre “iguais”.

Para não cedermos a certo niilismo e desconsiderarmos por completo a criação dos conselhos gestores como mera experiência que visa à manutenção do *status quo* vigente, vejamos como a criação dos conselhos pode nos trazer lições para repensarmos a temática da participação à luz dos limites impostos pela democracia representativa, com o horizonte direcionados para uma democracia direta.

1.2 - Conselhos gestores: os “novos” formatos e desenhos das políticas públicas e sua dimensão espacial

O conselho como forma de instrumentalizar a participação na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é algo novo no cenário político. Embora já entre os séculos XII e XV fossem observados como forma político-administrativa de Portugal se relacionar com as suas colônias (GOHN, 1990), os conselhos que se tornaram mais famosos em função de sua densidade e grau de abertura à participação popular, ocorreram sobretudo, a partir do final do século XIX: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana etc.

Ainda que as experiências citadas tragam diversos elementos para o debate proposto no presente trabalho, focaremos nossos breves comentários buscando os traços acentuados de democracia direta nestas experiências e suas lições sobre o planejamento e a gestão das cidades.

Mesmo tendo uma curta duração, a experiência da Comuna de Paris (1871) traz algumas lições a partir de sua organização na esfera da produção e na gestão da cidade. Às Comunas cabiam as tarefas de fixar salários, jornadas de trabalho, escolha das chefias etc., com a participação de todos os trabalhadores organizados em comitês. No âmbito da cidade, existiam comitês de bairros que cuidavam da instrução pública, ampliando a participação na gestão para além da esfera da produção.

Para nós, a importância de registrar a experiência da Comuna como um grande legado histórico das lutas populares reside no fato desta experiência ilustrar a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, a

participação direta da população na gestão da cidade e, principalmente, a possibilidade da gestão pública estatal, articulada com a gestão da produção, em um projeto político emancipatório (ARENDR, 1988).

Outra importante experiência de conselhos foi a dos soviets russos. Os soviets nasceram em São Petersburgo, em 1905. Foram recriados em fevereiro de 1917 pela revolução socialista, antes que qualquer partido lançasse palavras de ordem, de forma que passaram a brotar por toda parte como *cogumelos após as chuvas* (nos termos de HOBSEBORN, 1995). Eram organismos de classe compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Após 1917, os partidos políticos, os sindicatos e as associações voluntárias foram perpassados pelos soviets, desempenhando tarefas públicas que outrora eram responsabilidade do Estado, tais como na área da saúde e da manutenção da segurança pública. A tarefa mais avançada foi a direção de processos de produção. O planejamento e a gestão das cidades passaram a ser realizados no seio dos soviets, deslocando do Estado para os conselhos o protagonismo das ações no que se refere às tarefas públicas (HOBSEBORN, 1995).

Outra lição pode ser extraída a partir dos trabalhos de Anton Pannekoek sobre os conselhos operários. Para este autor, sua organização deve ser fruto de processos de autogestão combinados, e não um órgão central no qual um grupo de funcionários controla os conselhos em nome dos operários. Os conselhos operários eram espaços onde cada um deveria atuar não apenas na ação, mas também na direção do conselho.

A verdadeira organização de que os operários têm necessidade no processo revolucionário é uma organização na qual cada um participa, corpo e alma, tanto na ação como na direção, na qual cada um pensa, decide e age mobilizando todas as suas faculdades - um bloco unido de pessoas

plenamente responsáveis. Os dirigentes profissionais não têm lugar numa tal organização. Bem entendido será necessário obedecer: cada um deverá conformar-se às decisões para cuja formulação ele próprio contribuiu. Mas a totalidade do poder concentrar-se-á sempre nas mãos dos próprios operários (PANNEKOEK, 1936, s/n.).

A separação entre dirigentes e dirigidos, tão evidente nos marcos da democracia representativa, é desfeita à medida que os próprios operários participam da organização dos conselhos. Embora divirjam quanto ao horizonte de transformação no qual são construídos, os conselhos operários trazem, nesse sentido, uma lição para os atuais conselhos gestores: criar conselhos com estruturas rígidas e pensadas de forma verticalizada é muito mais uma forma de reproduzir a separação entre dirigentes e dirigidos, ou seja, de representantes e representados, do que de criar propriamente uma forma de gestão aberta à participação popular.

Sistematizando o legado histórico dos conselhos, de acordo com a análise de ARENDT (1988), sua irrupção evidencia as possibilidades da política enquanto ação inusitada e de conseqüências inesperadas. Os conselhos, enquanto formas de ação política, objetivavam dar realidade à liberdade política, criar um espaço público que proporcionasse a oportunidade de engajamento nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter público.

Ainda segundo Hannah ARENDT (1988), os partidos políticos e os conselhos diferem em essência. Seus sentidos conflitam, na medida em que o primeiro é um órgão de representação, e o segundo é um espaço de ação e participação. Não se pode representar as ações e sim interesses. Desse modo, os cidadãos, sem poder agir, restringem seu papel a influenciar as tomadas de

decisões para que favoreçam seus interesses, acentuando a diferença, já mencionada anteriormente, entre representantes e representados.

Como podemos perceber, na modernidade, os conselhos irromperam em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional, ou seja, eles explicitam o embate entre participação e representação, dando a primeira o foco do jogo político. Será que essa constatação é válida para os conselhos gestores da década de 1980 no Brasil?

Nos anos 80, os conselhos entraram na cena política brasileira de forma bastante modificada em relação à história relatada, já que se colocaram como veículo de articulação política para gerir direitos sociais coletivos em âmbito municipal, estadual e federal. Sob o ponto de vista dos canais de participação popular no planejamento das cidades, a década de 1990, no Brasil, foi marcada pela disseminação desta experiência.

Embora desde a Constituição de 1988 a participação já viesse sendo legitimada em função de sua institucionalização - haja vista que foram estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania, nas quais as formas de exercício do poder podem se dar tanto através de representantes eleitos, como por meio da “participação direta” -, somente a partir dos anos 90 os conselhos foram escolhidos como forma privilegiada de estabelecer a “participação direta”.

Ou seja, o ambiente no qual se disseminam os conselhos como mecanismos de participação, no caso brasileiro, são bem diferentes daqueles das experiências anteriormente mencionadas. No entanto, o hiato entre as experiências é justamente onde os equívocos e as possibilidades criados a partir dos conselhos são melhor apreendidos. Nesse sentido, a escala de

avaliação proposta por SOUZA (2002) para aferir o grau de abertura para a participação popular nos é importante ferramenta para verificarmos a lacuna entre esses experimentos.

SOUZA (2002; 2006) propõe uma escala de avaliação de acordo com a abertura à participação popular que vai desde situações de não-participação até graus de participação autêntica. Segundo este autor, situações de coerção (observáveis principalmente em regimes ditatoriais) e manipulação correspondem a situações de *não-participação* (ver figura 1). Nestes casos, o Estado não tem por objetivo criar espaços de diálogo abertos a participação popular.

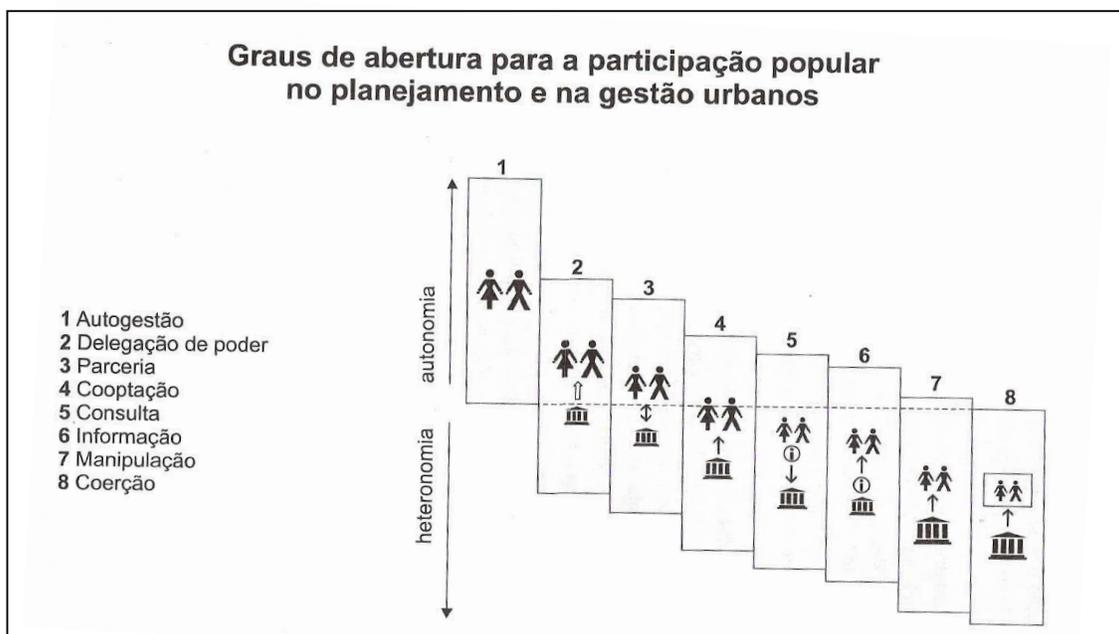


Figura 1: Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanas (SOUZA, 2006:414)

Em situações de caráter mais aberto, porém ainda com forte restrição à participação popular, o autor identifica as situações de informação, consulta e manipulação como casos com graus de *pseudoparticipação*. A

primeira é caracterizada pela disponibilização por parte do Estado de informações sobre as intervenções planejadas, variando o conteúdo dessas informações de acordo com a conjuntura política. Nas situações de consulta, não só as informações são disponibilizadas, como a população é consultada sobre aspectos que norteiam a atividade planejadora. Para não incorremos no erro de encararmos essa situação como uma possibilidade realmente consistente de abertura para com a participação popular, cabe a ressalva feita por SOUZA (2002), para o qual o problema é que não há qualquer garantia de que a opinião da população será incorporada. Ainda nas situações de pseudoparticipação se enquadram os exemplos de cooptação, onde são observados a assimilação de membros mais atuantes, ou segmentos mais ativos, por parte do Estado com o objetivo de cooptar grupos mais amplos³.

Nos casos de parceria entre o Estado e a sociedade civil, onde o diálogo não é mero recurso para legitimar as práticas do primeiro, ou ainda nos casos de delegação de poder, ou mesmo de autogestão, temos situações com graus de *participação autêntica*.

Como ressalta o autor citado, na prática, delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Embora os marcos gerais continuem sendo da democracia em sua forma representativa, na delegação de poder são visíveis os traços de democracia direta. Onde a delegação de poder não é realizada nos moldes de uma parceria, a relação da sociedade civil com o Estado ganha novos contornos, assumindo a primeira uma gama de

³ Como veremos mais adiante, algumas situações de cooptação vêm ocorrendo no Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis.

atribuições antes encaradas como exclusiva do Estado.

A escala de avaliação quanto ao grau de abertura para com a participação popular descrito acima, além de evidenciar o hiato entre as diversas experiências compreendidas sob o rótulo conselho, ajuda a desmistificar alguns otimismo que têm permeado diversos trabalhos sobre os conselhos gestores. Mesmo porque, em alguns casos, o otimismo exagerado tem se embasado a partir de algumas negligências. Um exemplo deste excesso de otimismo pode ser observado em GOHN (2003): ao analisar os conselhos gestores, a autora acredita que a grande novidade é que a partir deles foi estabelecido um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública. No entanto, o fato dos conselhos, instituídos em âmbito federal, passarem a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais, faz com que tenhamos mais cautela sobre este “novo padrão de relação entre sociedade e Estado” declarado pela autora.

Conforme já foi mencionado, outra ressalva importante se refere ao fato de que embora hoje a bibliografia sobre os conselhos gestores seja extensa, em geral sua dimensão espacial tem sido relegada a segundo plano ou mesmo desconsiderada por completo. Em alguns casos, a dimensão espacial tem sido analisada como um simples palco para a realização dos conselhos, sem qualquer dialética na leitura da relação entre o espaço e a produção dos conselhos. Um bom exemplo desta leitura simplista e equivocada pode ser observado em TATAGIBA (2002), onde expressões como *espaços institucionais*, *espaços deliberativos* e *espaços dialógicos* são utilizadas sem

qualquer rigor. Na análise dos conselhos municipais, feita por esta autora, o espaço em momento algum emerge como condicionante para uma maior ou menor capacidade de deliberação nos conselhos, ou seja, o espaço dialógico aparece sem voz no diálogo proposto pela autora.

LIMA & BITOUN (2004) nos oferecem maiores inspirações sobre a importância do espaço no entendimento dos conselhos municipais. Ao trabalharem os *termos espaciais* dos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Recife a partir da configuração territorial, estes autores demonstram de que forma esta condicionou (negativamente neste caso) o grau de abertura para com a participação popular nos conselhos em tela.

Apontando a mesma negligência no que se refere aos trabalhos sobre o orçamento participativo, SOUZA (2000) nos traz importantes considerações:

Duas facetas do espaço social assumem, no processo de participação popular na elaboração do orçamento, uma importância particularmente grande: o espaço enquanto *território* e enquanto *lugar*. O termo *território* designa, em sentido conceitual preciso, não qualquer recorte espacial, como muitas vezes supõe o senso comum, mas sim espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder (ou, mais precisamente ainda: um território expressa relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial). O vocábulo *lugar*, de sua parte, também assume, enquanto conceito científico, um sentido bastante específico, não sendo um simples sinônimo de local: sob inspiração, principalmente, da chamada Geografia Humanística, um lugar é um espaço vivido e percebido, intersubjetivamente, como dotado de uma “personalidade própria”, atuando como referencial para a construção de identidades e, não raro, carregado de simbolismo (p.44).

Embora longa, a passagem acima nos traz importantes questões: a participação, através da representação via escolha de conselheiros, reflete uma espacialidade marcada pelo espaço vivido da população local, ou por uma territorialização que redefine limites entre os membros do conselho e os não-membros? A resposta para essa pergunta evidencia não só o grau de abertura para com a participação popular, a partir de sua espacialidade, como também a

própria capacidade dos conselhos em redefinir a gramática social dentro dos limites da democracia representativa.

Buscando compreender a espacialidade dos conselhos, podemos concluir: I - os conselhos gestores acabam por redefinir territórios à medida que novos espaços demarcados a partir de relações de poder são criados; II – sua existência pode, ou não, fortalecer “lugares” estabelecendo uma dialética com a gramática social local; e, III – sua esfera de atuação permite ocupar, no jogo de escala, espaços onde a margem de manobra é maior.

No que se refere aos impactos territoriais da criação dos conselhos, a emergência de uma forma de abordagem do território pautada não na sobreposição das dimensões políticas e culturais da sociedade, mas sim a partir da intercessão dessas dimensões materializadas no espaço, SOUZA (1995) nos fornece um importante elemento de análise para compreendermos as imbricações entre institucionalização da participação e redefinição de territórios:

Aqui, o território será um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os *outsiders*). (p.86)

A partir da passagem acima, podemos questionar se os conselhos configuram-se em uma nova territorialidade que se tenciona com a herdada do sistema representativo, ou se, ao contrário, se define como parte da territorialidade advinda da representação. Ou, nos termos do autor citado, quais os limites estabelecidos pelos conselhos entre seus membros e os “outros”.

A capacidade dos conselhos em fortalecer “lugares” está diretamente associada à forma como são eleitos os conselheiros. Combinando escolhas

setoriais e espaciais, os conselhos, ao imporem de cima para baixo determinado critério na escolha dos delegados, acabam por pulverizar sua habilidade de fortalecer “lugares” e mesmo a gramática social nestas áreas. Se o sentido de pertencimento em um dado espaço, caracterizando-o como um lugar, pode ser costurado a partir de diferentes referenciais materiais e simbólicos, a escolha de determinadas malhas territoriais-administrativas (bairro ou distrito, por exemplo) pode conduzir a um fortalecimento destes referenciais, assim como pode contribuir para o seu esfacelamento.

SOUZA (2000), ao propor questões que contribuam para o entendimento do orçamento participativo a partir de sua espacialidade, fornece-nos alguns caminhos para verificarmos em que sentido experimentos como o OP e os Conselhos Municipais estão atuando na construção de lugares e territórios:

Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização do processo são os mais legítimos e adequados? No que concerne à legitimidade e adequação dos recortes territoriais, diversas subquestões relevantes podem ser identificadas: a) Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são, pelo contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? b) Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados (ou não) nos recortes territoriais adotados? c) (Especificação de [b]) Quão forte é a identificação da população com cada recorte territorial de referência? d) (Desdobramento de [b]) Como essa identificação maior ou menor pode condicionar a dinâmica participativa (menor poder catalítico da dimensão espacial)? Enfim, no que se refere às relações entre espaço e poder, o ponto nevrálgico é tocado pela seguinte subquestão: e) De que modo recortes territoriais diferentes condicionam diferentemente o processo? (p.45)

As questões acima nos ajudam a verificar a habilidade dos conselhos em fortalecer lugares e suas gramáticas sociais. Ou seja, a capacidade dos atores em utilizar dos conselhos como mecanismo na construção de **territórios** e **lugares**. Nesse sentido, Carlos Nelson Ferreira dos SANTOS (1981) a partir do trabalho de Marc Swartz, nos traz alguns importantes conceitos para entendermos melhor os mecanismos utilizados na produção destes espaços. Analisando os movimentos sociais urbanos, o autor mostra como nos casos

analisados por ele, os movimentos foram desencadeados por *eventos mobilizadores*, situações extremas que exigem dos atores sociais uma resposta à situação dada. Segundo SANTOS (1981), o mérito do evento mobilizador é exigir que sejam definidos o *campo* e a *arena*, ou seja, o grupo que mais diretamente vai atuar na elaboração e concretização da resposta à situação (campo) e o conjunto dos envolvidos na questão que está diretamente ligada ao campo (arena). Para SWARTZ (1968):

A field is defined by “the interest and involvement of the participants” in the process being studied and its contents include the values, meanings, resources, and relationships employed by these participants in that process. The contents and the organization, as well as the membership, of the field change over time as new participants become involved; former participants disengage; new resources, rules, meanings, or values are brought to bear or old ones are withdraw; and relations within the field change. (p.9)

Para Marc Swartz o escopo territorial e social e as arenas de comportamentos compreendidas mudariam de acordo com a entrada e saída de atores ou com as mudanças nas suas atividades de interação. Ou seja, a definição do campo é um processo dinâmico que se transforma a partir da inserção de novos atores, com novos valores, significados, recursos e relações empregados por esses participantes no processo. Para complementar o conceito de campo, SWARTZ (1968) usa o de arena:

It is practical and useful to mark off a social and cultural space around those who are directly involved with the field participants but are not themselves directly involved in the processes that that define the field. The usefulness of this second space would depend upon its focusing theoretical attention on important problems which might not have been so clear were we to proceed with the concept “field” alone. The contents of this second space, which I will call – with some reluctance – the “arena”, depend upon relations with participants in the field, but it includes more than field. (p.9)

A arena inclui aqueles que ainda que envolvidos diretamente com os participantes do campo, não estão envolvidos em seus processos definidores. Como salienta Marc Swartz, uma arena pode conter um ou mais campos dentro de determinado tempo e que os processos referentes a cada campo, à

interação de vários campos ou à arena como um todo, podem ou não estar em equilíbrio. A arena seria preexistente ao campo, mas este por sua vez seria flexível, podem se contrair ou se expandir para fora dos seus limites.

O ponto importante que devemos reter dos conceitos de campo e arena são os mecanismos utilizados pelos atores sociais como resposta ao evento mobilizador, o qual definirá o campo e a arena. Tais mecanismos explicitam a espacialidade da ação, seja com uma territorialização do poder ou com uma criação de identidade como fator de defesa e resposta ao evento mobilizador.

Como analisaremos no capítulo seguinte, a criação de um conselho gestor pode ser resultado de um evento mobilizador, definindo assim um campo no qual se constroem *territórios e lugares*.

Por fim, outro ponto a explicitar a espacialidade dos conselhos é o seu papel estratégico no jogo de escalas, ocupando espaços no qual a margem de manobra é maior. Em primeiro lugar, tendo em vista os novos arranjos territoriais característicos do atual momento de internacionalização do capital, onde o mundo transformou-se, na prática, em uma imensa e complexa fábrica que se desenvolve conjugadamente com o que IANNI (1995) chama de “shopping center global”, marcado pela gestão por parte de grandes conglomerados financeiros que exercem forte influência na definição de políticas públicas, é necessário desmistificar o discurso que confere ao nível local autonomia política. Em geral, este é um discurso apregoado tanto por agências multilaterais, entendendo os governos locais como espaços privilegiados para garantir a acumulação e a legitimação (VAINER, 2001), como também por pesquisadores que interpretam a importância estratégica do local a partir de sua capacidade de atrair investimentos.

Cabe alertar que o seu reverso também pode ser equivocado. Discursos que defendam a impossibilidade de se estabelecer novas práticas democráticas na esfera local, que constituam uma nova gramática social, também devem ser relativizados. A cidade deve ser concebida como produtora e reprodutora de relações econômicas, políticas, culturais etc, já que “a cidade além de herdar desigualdades da estrutura social, as aprofunda”. Há, pois, toda uma ampla luta contra a desigualdade que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local” (VAINER, 2001, p.27). Além disso, como assinala SOUZA (2002), “é na escala local que a participação política direta se mostra mais viável, notadamente no que concerne à possibilidade de interações em situação de copresença (face a face)” (p.106).

Os conselhos municipais, trabalhando a partir da escala local em que a participação política “se mostra mais viável”, articulando escalas no entendimento da cidade e, por conseguinte do próprio planejamento, não só desmistificam a hierarquização das escalas como explicitam os agentes políticos envolvidos em cada uma delas. Esse esforço de realizar uma leitura transescalar, mais do que um recurso tácito, é um imperativo da importância da dimensão espacial como recurso dos conselhos. Se este recurso está sendo apropriado como riqueza é uma questão a ser trabalhada.

Encerrando este item, como tentamos demonstrar, a espacialidade dos conselhos se expressa por um conjunto de fatores que explicitam seu maior ou menor grau de abertura para com a participação popular. No capítulo seguinte este debate será retomado e aprofundado.

1.3 – o caminho: apresentando as etapas e as técnicas da pesquisa

A popularização dos Conselhos Municipais no cenário político brasileiro, principalmente a partir da década de 1990, fez com que diversos textos sobre este tema fossem publicados, abrangendo uma diversidade enorme de recortes temáticos. No entanto, em sua grande maioria, estes trabalhos deram pouca atenção à dimensão espacial dos conselhos, sendo este um dos desafios da presente pesquisa.

Articulando este desafio com o objeto em estudo, podemos dividir a revisão bibliográfica em quatro sentidos: um relacionado à temática do cenário político no qual os conselhos emergem como mecanismo de participação; outro como a busca por aprofundamento no debate acerca da participação no interior do debate democrático; um terceiro, buscando entender a espacialidade dos conselhos municipais e, por fim, um relacionado especificamente ao Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis. Destacamos que estes sentidos a todo momento dialogaram entre si e não foram realizados como etapas separadas.

Para o primeiro sentido, o trabalho de GOHN (1990), assim como a coletânea organizada por SANTOS JÚNIOR et al (2004), explicita como os conselhos municipais emergem a partir do final da década de 1980 como grandes promessas no cenário político brasileiro. Embora os trabalhos citados não contribuam com uma análise que abarque a dimensão espacial, e incorram em certos otimismo quanto a capacidade dos conselhos em redefinir a gramática social dos municípios, estes trabalhos nos forneceram um panorama sobre a implementação dos conselhos no cenário político brasileiro.

O trabalho de CARVALHO (2004), ao reconstruir o lento processo de formação da cidadania no Brasil, também nos indicou importantes elementos para entendermos porque a promessa dos conselhos, durante a redemocratização do país, transformou-se em dívida.

No que concerne ao debate sobre a democracia, os estudos de CASTORIADIS (1983), CHAUI (1984), BOBBIO (2000), e SANTOS (2003) contribuíram para a construção de um amplo panorama da democracia em suas formas direta e representativa, abarcando suas limitações e potencialidades para com a participação popular.

Complementando, as pesquisas de SOUZA (1996; 2002; 2006) possibilitaram um maior entendimento da importância do espaço social como uma das dimensões de análise dos conselhos. A espacialidade dos conselhos municipais tem ainda nos trabalhos de HARVEY (1992), RAFFESTIN (1980) e TUAN (1983) grandes contribuições sobre conceitos caros a geografia e ao debate em tela: *lugar e território*.

Por fim, os trabalhos de CAVACO (1998), SOUZA (2002) e CAMPOS (2005) ajudam a entender o surgimento do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis e o seu esvaziamento.

Dentro do objeto da pesquisa em tela, a participação popular, enquanto um constructo, foi analisada a partir das seguintes variáveis: grupos com participantes nas reuniões do CMUMA (representantes do governo municipal, de bases territoriais, de bases setoriais etc.), número de participantes, e a capacidade dos participantes em colocar novos pontos na agenda do conselho.

Para medir essas variáveis, foram utilizadas: análises das atas das reuniões do conselho municipal, verificando a mudança quantitativa e

qualitativa dos participantes e dos temas abordados; observações simples das reuniões, identificando os sujeitos (quem são os participantes?), o cenário (onde são realizadas? Locais acessíveis ou restritivos?), e o comportamento social (como os envolvidos se relacionam? Que linguagem utilizam?), assim como entrevistas formais, semi-abertas, com os participantes das reuniões, membros das associações de moradores e com a população local.

Os roteiros que nortearam as entrevistas foram elaborados de acordo com a participação de cada grupo nas temáticas que envolvem o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Nesse sentido, os roteiros abarcam cinco grupos de “entrevistáveis”: I - técnicos da prefeitura durante a discussão do plano diretor e membros do COMAM; II - entidades profissionais e ONGs com representante no CMUMA; III - entidades profissionais e ONGs sem representante no CMUMA; IV - representantes das associações de moradores; e V - moradores de Angra dos Reis.

A justificativa da escolha de cada grupo ocorreu a partir das seguintes justificativas:

- I) **técnicos da prefeitura durante a discussão do plano diretor e membros do COMAM**, por estarem diretamente envolvidos com a prática do planejamento através da elaboração do plano diretor e serem protagonistas na escolha do conselho gestor como mecanismo que garantisse uma abertura para com a participação popular no planejamento e/ou gestão das cidades;
- II) **entidades profissionais e ONGs com representante no CMUMA**; para entendermos qual a avaliação feita pelos participantes diretos do CMUMA sobre o processo de esvaziamento, da capacidade do

conselho em ser um experimento de participação popular e das agendas de suas entidades no CMUMA;

III) entidades profissionais e ONGs sem representante no CMUMA;

para verificarmos qual a leitura de grupos que não fazem parte do conselho sobre o processo de participação no planejamento da cidade e quais os motivos que afastam essas entidades do CMUMA.

IV) representantes das associações de moradores; A realização de

entrevistas com as associações de moradores tem por finalidade traçar um breve quadro da atual conjuntura dessas organizações, tendo em vista que, como relatado por GUIMARÃES (1997), foi - em grande parte - a atuação dessas associações a responsável pela criação de um mecanismo que possibilitasse a participação da população no planejamento da cidade. Para esta etapa foram combinadas questões abertas e fechadas, que ajudaram a responder por que a participação no Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis se esvaziou desde sua criação.

Cabe ressaltar que as entrevistas com as associações de moradores ganham maior destaque, tendo em vista não só sua importância nos debates que antecederam o plano diretor, como também pelo fato das cadeiras destinadas aos representantes de base territorial (conselheiros de cada distrito municipal) serem, em grande parte, oriundas das associações de moradores;

V - moradores de Angra dos Reis⁴; o ponto de partida para que o conselho gestor tenha sentido e densidade é a participação dos moradores neste instrumento, ao passo que os moradores são só os portadores das falas que evidenciam até que ponto o CMUMA é um instrumento de participação popular, mesmo quando a fala se resume a um desconhecimento do conselho.

A participação na 3ª Conferência Municipal das Cidades, realizada em setembro de 2007 em Angra dos Reis, foi importante laboratório para verificarmos como a temática da participação e especificamente dos conselhos gestores é interpretada por diferentes atores sociais. Neste evento, participaram representantes da prefeitura municipal, conselheiros do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis e moradores do município.

⁴ Com auxílio dos pesquisadores Gabriel Barros Mendes e Eduardo Tomazine Teixeira, membros do NuPeD (Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-espacial) foram realizadas entrevistas com os moradores de todos os distritos de Angra dos Reis.

CAPÍTULO 2

OS CONSELHOS GESTORES: FONTE DE INSPIRAÇÃO E NÃO RECEITAS PRÉ-FABRICADAS

2.1 – Territórios, “lugares” e abertura à participação popular

A popularização dos conselhos gestores, ao longo da década de 1990, no cenário político brasileiro, foi um caminho aberto à participação popular. Entretanto, em função dos obstáculos criados pela participação nos marcos da democracia representativa, as experiências dos conselhos devem ser melhor analisadas para não incorrerem no equívoco de considerarmos como experimentos de participação popular, meros recursos estratégicos pouco abertos à essa participação, cujo único objetivo é legitimar práticas de determinados grupos.

Como assinalado por SANTOS JÚNIOR (2004), os anos 90, sob o ponto de vista dos canais de participação na gestão pública, foram marcados pela institucionalização dos conselhos municipais. Entretanto, antes mesmo deste período a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente já na Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidos como possibilidades de participação tanto por meios de representantes eleitos – na forma de sufrágio universal com o voto direto e secreto – como por meio da participação através dos institutos aprovados: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (Art. 1º).

Cabe aqui um breve parêntese com duas ressalvas importantes. Se de um lado, as possibilidades de participação criadas pela Constituição Federal foram resultados de um amplo movimento engendrado durante o processo de redemocratização do país, no qual os diversos movimentos sociais aglutinaram

esforços para garantir a participação no jogo político através de mecanismos institucionalizados, de outro, esses mecanismos só ganham densidade e sentido mediante uma apropriação por diferentes grupos sociais. Os instrumentos não operam em um vácuo social, sua criação por si só não garante maior ou menor abertura à participação popular. A análise dos instrumentos só faz sentido se feita a partir dos sujeitos que dão sentido a esses instrumentos.

Instituídos em âmbito federal, os conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Nesse sentido, a proliferação dos conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – deve ser vista com cautela. Sua criação pode ser mero formalismo para garantir repasse de verbas, longe de se caracterizar como um mecanismo aberto à participação popular.

Como mencionamos no capítulo 1, uma das formas de verificar as possibilidades e as intenções circunscritas na criação de um conselho gestor é através de sua espacialidade. Ou como mencionado anteriormente, sua capacidade de fortalecer “lugares” e abarcar distintas territorialidades. Como são definidos quem serão os conselheiros? Mediante uma base setorial ou territorial? Ou ambas?

Como assinalado por SOUZA (2006) a natureza da malha territorial adotada para fins de implementação do processo de participação popular no planejamento e/ou gestão deve ser vista como um dos mais importantes indicadores de consistência participativa. Tomando como exemplo, o conselho de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis podemos formular algumas questões.

Os moradores tomaram parte nas decisões sobre a definição das unidades territoriais escolhidas? A malha territorial pré-estabelecida, adotada a partir dos recortes da malha distrital, abarca diversos grupos envolvidos na arena política?

A divisão espacial do Município de Angra dos Reis⁵ para fins de implementação de um esquema de planejamento urbano implica na elaboração de uma malha territorial. Essas unidades espaciais, no caso os distritos, constituem espaços definidos por e a partir de relações de poder, servindo de referência para processos cruciais de planejamento (como a escolha dos atores sociais que definem as agendas do conselho, os locais de reunião, convocatórias, etc.). Essas unidades espaciais definem espaços de poder entre os atores sociais envolvidos, ou seja, definem **territórios**.

Embora a utilização do termo território seja cada vez mais presente nas produções acadêmicas de outros ramos da ciência, como a sociologia, a antropologia e a economia, a polissemia do termo tem resultado em interpretações das mais diversas deste que é um dos conceitos chaves da geografia.

Se hoje as ciências sociais promovem uma verdadeira redescoberta do território (HAESBAERT, 2004 e SANTOS, 2002), este “retorno do território” deve ser visto dentro da historicidade do conceito, delimitando-o na especificidade de sua caracterização histórica. Nesse sentido pode-se apontar a superação da visão ratzeliana do território a serviço exclusivo e estratégico do Estado-Nação, e a emergência de uma forma de abordagem do território pautada não na sobreposição das dimensões políticas e cultural da sociedade,

⁵ A experiência de Angra dos reis será retomada no capítulo seguinte.

mas sim a partir da intercessão dessas dimensões materializadas no espaço.

Dentro desta perspectiva SOUZA (2006) alerta que,

O território não deve ser simplesmente confundido com o substrato espacial material que serve de referência para a territorialização. Os territórios não são “coisas”. Matéria tangível, e sim, “campos de força” que só existem enquanto duram as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas. O verdadeiro *Leitmotiv* do conceito de território é *político*, e não ecológico, econômico ou, como ocorre como conceito de “lugar”, cultural-simbólico. (p.335)

Essa rede de relações que definem um limite, no caso em tela, entre conselheiros e demais participantes, pode atuar no sentido de um fortalecimento de determinados territórios em detrimento de outros. A partir do momento em que são definidos territórios da participação, se estabelecem uma rede de relações sociais que envolvem não só uma gama de conflitos e disputas, como também uma identidade espacialmente delimitada como veremos mais adiante.

Cabe ressaltar que não necessariamente essa identidade irá resultar em um pacto territorial na arena de disputa, havendo consenso nos interesses a serem preservados dentro daquele território. Entretanto isso não descaracteriza aqueles espaços enquanto territórios. Na dinâmica dos conselhos gestores, definir um recorte espacial é delimitar um espaço territorializado uma vez que escolher a malha de referência é um instrumento de exercício de poder, daí sua importância em um projeto comprometido com a participação popular.

Se a própria palavra *poder*, indica uma potencialidade, como assinala ARENDT⁶ (1983), a escolha da malha territorial de referência na definição do processo de participação também se caracteriza como uma potencialidade que

⁶ Como assinala ARENDT (1983) a palavra *poder*, como o seu equivalente grego, *dynamis*, e o latino, *potentia*, com seus vários derivados modernos, indicam seu caráter de potencialidade.

não se encerra em sua escolha, mas que se realiza a cada fórum de debate dos conselhos e para além dele.

Hannah ARENDT (1983) refletindo sobre a natureza do poder menciona que

o único fator material indispensável para a geração do poder é a convivência entre os homens. (...) O que mantém unidas as pessoas depois que passa o momento fugaz da ação (aquilo que hoje chamamos de organização) e o que elas, por sua vez, mantém vivo ao permanecerem unidas é o poder. (p.213)

A convivência como fator de geração de poder implica em outro dado da espacialidade dos conselhos. A convivência explicita identidades, ou retomando os termos de SOUZA (1995), destaca os limites entre os *insiders* e *outsiders*. Nesse sentido, agrupar em um mesmo recorte grupos com identidades marcadas por conflitos entre si pode pulverizar a participação à medida que esses grupos não disponham dos mesmos mecanismos para afirmar e colocar seus projetos em disputa.

Outro dado mais imediato, mas não menos importante na relação entre o exercício de poder e a espacialidade dos conselhos é a escolha dos locais onde serão realizados os fóruns e reuniões de debate. Tomando Angra dos Reis como exemplo, a realização dos fóruns em determinados horários pode ser um grande obstáculo para a participação de grupos localizados em distritos mais afastados.

Retomando, se o único fator material indispensável para a geração de poder é a convivência, o território não se encerra em sua materialidade. Nesse sentido, HAESBAERT (1997) nos alerta:

O território envolve sempre, ao mesmo tempo (...), uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de “controle simbólico” sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta,

de caráter político-disciplinar e político-econômico. (p. 42)

A partir do exposto anteriormente podemos concluir que a adoção de determinada malha territorial, envolve uma dimensão simbólica que se concretiza na criação de discursos sobre determinados espaços ou mesmo, na criação de identidades territoriais. Mais adiante trabalharemos como a participação no planejamento e/ou gestão das cidades pode gerar visibilidade às identidades do mosaico urbano.

Nos parece importante compreendermos essa dimensão simbólica do território, pois nela reside uma revalorização dos sujeitos sociais, pensados como “senhores de suas ações”, como assinalado por SADER (1988). Como ressalta este autor, não em um *mundo imaginário* desconectado das estruturas objetivas:

Ora, os sujeitos estão implicados nas estruturas objetivas da realidade. Se considerarmos que a chamada “realidade objetiva” não é exterior aos homens, mas está impregnada dos significados das ações sociais que o constituem enquanto realidade social, temos também de considerar os homens não como soberanos indeterminados, mas como produtos sociais (p.45).

Nessa dialética entre os significados produzidos e a “realidade objetiva”, o território emerge como instrumento e exercício de poder por diversos atores sociais. A constituição de seus territórios faz parte da própria definição dos sujeitos. Aqui emerge um dado importante dos conselhos gestores: sua capacidade de produzir uma arena na qual diversos atores sociais se reconheçam como “senhores de suas ações”.

Ainda ressaltando a importância da dialética entre as estruturas objetivas da realidade e a dimensão subjetiva, CASTORIADIS (1982) menciona que o “fazer histórico”

se estabelece e se dá outra coisa que não o que simplesmente é, e que há nele significações que não são nem reflexo do percebido, nem simples prolongamento e sublimação das tendências da animalidade, nem elaboração

estritamente racional dos dados. (p.176)

Para nós esse debate é importante não só por retirar os sujeitos de uma determinação histórica encarada como camisa de força, mas por explicitar a importância de apreender a dimensão subjetiva impressa na criação de um conselho gestor. Dimensão subjetiva que se faz a partir dos diferentes significados atribuídos por cada grupo a este.

Aqui emerge um ponto importante do debate em tela, a capacidade dos conselhos em fortalecer ou mesmo em criar **“lugares”** em sentido forte.

Assim como o conceito de território teve seu significado obscurecido pela proliferação pouco rigorosa do termo, o conceito de lugar, muitas vezes, também aparece no senso comum como pouco preciso e muito vago. Particularmente o conceito de “lugar” apresenta maiores problemas tendo em vista que o vocábulo lugar é utilizado com freqüência no senso comum, sendo considerado qualquer espaço como um lugar. Daí nossa escolha por utilizá-lo aqui entre aspas. Mas, afinal, o que é um “lugar”?

É oportuno que se comece distinguindo, mesmo que rapidamente, espaço, território e lugar, que, no senso comum, são, com freqüência, termos empregados indistintamente. Alerta-nos TUAN (1983) que, na experiência, freqüentemente espaço e lugar se fundem, mas “espaço é mais abstrato do que ‘lugar’”. O que começa como espaço indiferenciado transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor”.

Por seu lado, RAFFESTIN (1980) estabelece diferenças entre espaço e território, afirmando que este é gerado a partir daquele. Ao apropriar-se concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação) de um espaço, o ator ‘territorializa’ o espaço”. Para ele, todo projeto no espaço que se exprime

por uma representação revela a imagem desejada de um território, lugar de relações. Concordamos. Mas é preciso qualificar as relações: o território, já em sua etimologia, remete a domínio, logo, a poder. Por sua vez, o conceito de lugar tem na dimensão cultural-simbólica seu cerne.

Ao território, então, vale contrapor a concepção de lugar de Yi-Fu-Tuan, geógrafo sino-americano partidário da geografia humanista. Ele interroga: “Que é um lugar? O que dá identidade e aura a um lugar?” (TUAN, 1983) e, ao longo de sua obra, conclui-se que o lugar é um centro de significados que mobilizam nosso intelecto e nossas emoções. Para TUAN (1983), o lugar pode ser definido de diversos modos, entre os quais: lugar é qualquer objeto estável que capta nossa atenção.

Avançando nessa direção, SOUZA (2006) ressalta que “*os lugares são as imagens espaciais em si mesmas*”. Nas palavras deste autor:

Analogamente aos territórios, os “lugares” não devem ser assimilados ao substrato espacial material. Tão pouco quanto os territórios são eles “coisas”, e à semelhança destes só existem enquanto duram as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas (SOUZA, 2006: 343).

Aqui a cidade emerge como um lugar por excelência. “A cidade é um lugar, um centro de significados por excelência. Possui muitos símbolos bem visíveis. Mais ainda, a própria cidade é um símbolo” (TUAN, 1983: 191).

Essa operação de transformação do espaço em lugar é utilizada como estratégia de leitura urbana por LYNCH (1990) para entender como o espaço de três cidades norte-americanas era apreendido e representado por seus habitantes. Nesse estudo pioneiro sobre a formação da imagem das cidades, o autor analisa como por vezes um mesmo recorte do espaço urbano é significado e organizado hierarquicamente por diferentes pessoas, de tal forma que esse que poderia ser considerado um único espaço, é vivenciado pelos

seus habitantes pela multiplicidade de significados que desperta, pelo uso que se faz dele, ou pelos valores culturais que dirigem sua apreensão.

Estabelecido o que estamos entendendo por “lugar”, retomamos a pergunta: qual a capacidade dos conselhos gestores em criar “lugares” em sentido forte? Ou seja, qual a capacidade dos conselhos em atuar como mecanismo na criação de uma identidade com o espaço vivido dos moradores, calcada na participação e no sentimento de pertencimento à cidade?

A relação entre conselhos gestores e os lugares deve ser vista como uma via de mão dupla. Assim como experiências de conselhos, abertas para à participação popular, podem fortalecer lugares, onde seus participantes ganham um sentimento de pertencimento à cidade à medida que passam a atuar na decisão de pontos relacionados ao planejamento e/ou gestão das cidades (como alocação de recursos, decisão das áreas nas quais haverá obras de infra-estrutura, elaboração de projetos de revitalização etc.), o conselho em sua implementação deve dar conta dos “lugares” já existentes. Bairros com maior densidade de participação, ou maior tradição associativista devem ser preservados e levados em conta na hora de definir a malha territorial que vai dar suporte ao processo de participação e a escolha dos conselheiros.

Cabe aqui importante ressalva feita por SOUZA (2006). O fato de uma identidade sócio-espacial ser forte não a beatifica. Nas palavras deste autor, “por trás de muitas identidades escondem-se preconceitos e mesmo exclusão e segregação” (p.343), ao passo que ver os laços que estruturam essa identidade é um exercício de análise crítica para os formuladores de um projeto realmente preocupado com a participação popular.

Para finalizar essa etapa, podemos concluir que os conselhos gestores criam territórios e podem criar, ou fortalecer, “lugares”. Assim como, territórios e “lugares” podem ajudar na implementação de um experimento realmente comprometido com a participação popular. Ou seja, a espacialidade de um conselho gestor se define na dialética dos atores sociais com seus territórios e lugares.

2.2 – A criação de identidades como marcas da participação

Como mencionamos anteriormente, a espacialidade dos conselhos gestores é um importante elemento de análise para verificarmos o grau de abertura para com a participação popular. Nesse sentido, determinadas identidades sócio-espaciais podem ser desfeitas pelos conselhos e outras criadas, ou fortalecidas a partir deles. Entretanto, quais os mecanismos utilizados na criação dessas identidades?

Para conduzirmos a discussão sobre identidade, há de se desmistificar um pouco a confusão criada pelos adjetivos com os quais este termo tem sido associado. Fala-se de identidade social, nacional, territorial, cultural, enfim, há uma aparente tentativa de definir um tipo de identidade que contemple uma dada situação, sendo capaz de resolvê-la, através de uma simples adjetivação.

Mais amplamente, a identidade social tenta abarcar as possibilidades de vínculos, de escolhas que o indivíduo convive no seu chamado sistema social. Seriam então aquelas primeiras semelhanças que fazem com que as pessoas se unam por aspectos comuns a serem partilhados, é o que define sua participação em determinado grupo e não em outro. Segundo CUCHE, "a identidade social de um indivíduo se caracteriza pelo conjunto de suas vinculações em um sistema social: vinculação a uma classe sexual, a uma

classe de idade, a uma classe social, a uma nação, etc." (1999: 177).

Inicialmente, tais dizeres nos parecem pouco carregados de subjetividade, ao contrário, nos dá a impressão de que são características objetivas que motivam os laços identitários entre as pessoas, ao menos no que se refere à identidade social. Mas nem tão concretas e cristalinas são essas relações. As palavras de HAESBAERT (1999) já nos sugerem certas ressalvas a um olhar pouco cuidadoso, ou superficial.

A identidade social, desse modo, é mobilizada e mobiliza um poder simbólico. (...) O poder da identidade social é tanto mais forte quanto maior for sua eficácia em "naturalizar" esta identidade, tornando puramente "objetivo" o que é permeado de subjetividade, transformando a complexidade da construção simbólica no simplismo de uma "construção natural", a-histórica e aparentemente imóvel. (HAESBAERT, 1999: 177)

Na primeira menção, a identidade é relacionada às possibilidades de adesões que encontramos a partir de nossa inserção em uma sociedade, desde que somos concebidos, sem que o meio em que estivermos inseridos atue de forma significativa em nossas escolhas. Já, na citação acima, há a referência ao poder simbólico inerente à identidade, ou seja, às intencionalidades que nos fazem aproximar de determinados significados e nos afastarmos de outros.

Enquanto um centro de significados por excelência, a cidade com seus muitos símbolos bem visíveis é um elemento identitário marcante. Por mais que no atual momento de evolução do capitalismo, muitas cidades sejam marcadas por processos de "fragmentação do tecido sociopolítico-espacial"⁷, sua capacidade de gerar identidades continua como marca, mesmo que sejam identidades cada vez mais fluidas e solúveis.

Fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social, o espaço

⁷ Expressão cunhada por SOUZA (1995b).

urbano é também o lugar onde os diferentes grupos sociais vivem e se reproduzem. Isso envolve, de um lado, o cotidiano e o futuro. De outro, envolve crenças, valores, mitos, utopias e conflitos criados no bojo da sociedade de classes e em parte projetados nas formas espaciais: monumentos, lugares sagrados, uma rua especial, uma favela, lugares de lazer etc. Formas espaciais em relação às quais o homem desenvolve sentimentos, cria laços de afeição ou delas desgosta, atribui-lhes valores a propriedade de proporcionar felicidade ou *status*, ou associa-se a dor ou pobreza. A fragmentação e a articulação do espaço urbano, seu caráter de reflexo e condição social são vivenciados e valorados das mais diferentes maneiras pelas pessoas. O espaço urbano torna-se assim, um campo simbólico que tem dimensões e significados variáveis segundo as diferentes classes e grupos etário, étnico etc. (CORRÊA, 2001).

Ao associar o espaço urbano à fragmentação, Roberto Lobato Corrêa sugere a compreensão da cidade como um "campo de lutas", objeto dos conflitos sociais. Assim também como fora mencionado anteriormente em outros termos, como o "campo de forças" de SOUZA (1995). O que ocorre, em ambas as referências, é a análise da cidade a partir de suas contradições. Desta forma, estes autores ressaltam os diferentes significados dos lugares para os indivíduos que deles participam.

A cidade é reflexo desta sobreposição de interesses, de intenções, de poderes, enfim, que constroem e dissolvem territorialidades. Assim, podemos afirmar que não apenas o caráter político constitui um dado, mas são também intensas as referências subjetivas que atuam na constituição de territórios e "lugares".

Aqui então encontramos certa similaridade com as considerações de CORRÊA (2001) a respeito da dimensão simbólica da cidade, aos valores atribuídos pelos diferentes grupos que divergem intenções, crenças e anseios, partilhando o mesmo espaço, mas compondo outras territorialidades. Segundo este autor, a relação estabelecida com as tais "formas espaciais" (CORRÊA, 2001), é fruto da história de cada indivíduo e, ao mesmo tempo, contribuí para o movimento de construção da identidade, de síntese de referências. Desta forma, são enfatizadas as atribuições subjetivas que também compõem a cidade. Esse conflito de territorialidades advindas de diferentes apropriações materiais e simbólicas do espaço coloca em cheque a disputa por projetos conflitantes. Os conselhos gestores que não abarcarem essa dimensão da realidade social serão meros recursos políticos pouco preocupados em garantir uma gestão democrática das cidades. Cabe aqui a ressalva no intuito de não reificar os conselhos ou dotá-los de uma autonomia inexistente: quem anima e dá vida aos conselhos são os atores sociais que dele se apropriam e dão sentido.

Podemos concluir que os conselhos gestores só fazem sentido a partir do momento no qual os atores sociais envolvidos se reconhecem como sujeitos da ação e vêem nos conselhos um mecanismo para a promoção de suas ações. SADER (1988) recompondo o minado debate sobre a noção de sujeito nos traz alguns apontamentos.

Quando uso a noção de sujeito coletivo é no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam praticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas. (SADER, 1988: 55)

Reforçando, os conselhos gestores podem compor uma arena em que sujeitos coletivos possam defender suas identidades e reafirmá-las.

Diferentemente de um sistema em que representados tenham suas identidades construídas por intermédio de seus representantes, em um processo no qual a alienação do poder acaba por esfacelar certos processos identitários construídos entre os sujeitos coletivos.

2.3 – Os conselhos gestores no jogo de escala

Como mencionamos no capítulo 1, um dos dilemas dos conselhos gestores é sua capacidade de, ao explicitar os atores sociais envolvidos na arena local, realizar um trabalho que abarque distintas escalas, revelando não só os atores que atuam em cada uma das escalas, como também o de identificar as escalas na qual a margem de manobra para ganhos de participação popular se revele maior em um dado momento.

De que forma, no entanto, os conselhos podem ocupar posição privilegiada neste jogo de escalas?

Antes de nos atermos a essa questão, faz-se necessário abordarmos alguns pontos no sentido de não negligenciarmos o debate já realizado sobre a escala no interior da ciência geográfica. Os recentes trabalhos de SMITH (2002), SHEPARD et al (2004), SWYNGEDOUW (1997) e GONZÁLES (2005) demonstram a retomada do debate sobre a escala a partir de novas configurações do espaço social, seja no âmbito das discussões acerca da globalização, seja das novas medidas de apreensão do real, dentre os chamados autores “pós-modernos”.

MARSTON (2004), ao situar o debate entre os geógrafos humanos nas últimas duas décadas, menciona que a percepção da escala como construção social e não como uma categoria ontologicamente dada, acabou por promover

uma radical reconceitualização do termo. Nas palavras deste autor, “adotar a posição que a escala é feita pelo e através de processos sociais, dentro de contextos históricos e geográficos particulares é uma reconceitualização radical (p.172).

Associado a essa reconceitualização, as mudanças nos ritmos de acumulação de capital na globalização acabaram por redefinir os termos do debate em torno das escalas, como descreve MARSTON (2004) “a globalização contemporânea é o contexto histórico mais popular para explorar a construção da escala” (p.173).

HARVEY (2004), na mesma direção, menciona que do ponto de vista do espaço social, as transformações impressas pela globalização atuaram no sentido de aprofundar o debate em torno das escalas, haja visto que diferentes parcelas escalares da realidade social passam a se comunicar em ritmos sem precedentes na história do capitalismo. No entanto, qual a escala pertinente para a análise destes processos a partir do espaço social? Ou mais especificamente, qual a escala de referência para se pensar experimentos de participação popular?

Segundo este autor,

Seres humanos costumam produzir uma hierarquia acomodada de escalas espaciais com que organizar suas atividades e compreender o mundo. Lares, comunidades e nações são exemplos óbvios de formas organizacionais contemporâneas existentes em diferentes escalas (HARVEY, 2004: 107).

Em suma, a dimensão escalar da vida cotidiana está impressa e expressa desde o nosso corpo até os espaços globais. A passagem acima nos é importante pois evidencia a superação de um quadro que perdurou por um bom tempo no interior da teoria social e do debate de base marxista sobre a produção da escala, em particular nos anos 70, no qual as superestruturas

condicionaram os processos sociais e as leituras realizadas a partir do espaço social. Como descreve SMITH (1988), o ponto de partida para uma investigação era, quase sempre, uma teoria geral, a qual explicaria os fatos relacionados às mudanças no padrão observado nas cidades e regiões de forma a utilizar a explicação para ilustrar ou defender tal teoria.

Os anos 80, ressalta GONZÁLES (2005), representaram uma reação a essa perspectiva de análise, resultando em uma redefinição no *jogo das escalas*, na qual se observa uma retomada do interesse pelo singular. Segundo este autor, este tipo de investigação tem sido interpretado como a retirada do marxismo e a chegada de uma gramática pós-moderna. Porém, a percepção de outras escalas acabou por postular novas questões, ou mesmo problemas, no entendimento da realidade a partir do espaço social.

De acordo com SMITH (2002), o discurso da pós-modernidade indiscutivelmente tem se utilizado da Geografia como um poderoso idioma da “pós-modernidade”. Nesse sentido, termos como descontinuidade, fragmentação e diferença (noções muito caras à gramática pós-moderna) têm implicado na produção de escalas de análises fragmentadas, na qual os recortes espaciais são definidos como autônomos no processo de organização do espaço social.

SMITH (2002), ao analisar o processo de diferenciação espacial no contexto da “pós-modernidade”, explicita um desses problemas: a fragmentação da realidade social, e mesmo do sujeito, em escalas de análise não relacionadas entre si.

Assim, passa-se da sobrevalorização de um movimento geral como condicionante dos processos localmente realizáveis (onde a escala global de

estruturação das forças produtivas é a escala de referência) para a sobrevalorização da escala do sujeito (e mesmo do corpo) como sendo a realidade social auto-explicável a partir desta. Como adverte GONZÁLES (2005), este debate deve ser visto a partir de problemas mais amplos, nas ciências sociais, como a relação entre o abstrato e o empírico, o geral e o particular, e o local e global.

Buscando a superação deste quadro, MASSEY (1984) adota como desafio entender o comportamento individual e o modelo agregado como partes correlacionadas, de forma que nenhuma teorização, ou elaboração de embasamentos gerais, possa responder por si mesma, questões que estejam ocorrendo em qualquer momento e em qualquer lugar em particular. Embora direcionada mais aos problemas resultados da interpretação de base marxista, o desafio de Doreen Massey pode ser estendido ao problema das abordagens ditas “pós-modernas”; haja visto que os fenômenos sociais, como descreve SOUZA (1997) ainda que imediatamente referenciados enquanto objetos de estudo, a um recorte espacial e um nível escalar específico, têm sua gênese, sua dinâmica atual e suas perspectivas explicáveis ou analisáveis mediante a identificação de fatores que emergem e operam em diferentes espaços e escalas.

Assim sendo, a configuração do espaço social não pode ser analisada a partir de níveis escalares específicos, pois a sua organização mesmo que ocorra com arranjos espaciais específicos, está atrelada a uma racionalidade que extrapola os limites dos níveis escalares. Tampouco podemos analisar a organização do espaço social como resultado exclusivo da universalização da ideologia capitalista, pois correríamos o risco de retornarmos as armadilhas das

superestruturas da década de 70.

HAESBAERT (2004) buscando situar historicamente a concepção de desterritorialização através do debate em torno da experiência espaço-tempo, entre a modernidade e a pós-modernidade, à medida que avança na compreensão da complexa relação entre o local e o global, nos traz importante contribuição ao debate acima mencionado. Trabalhando com os conceitos de Anthony Giddens, de desencaixe espaço-temporal, e David Harvey, de compressão tempo-espaço, Haesbaert conclui que estes dois movimentos acontecem simultaneamente, ao passo que podemos perceber tanto um “alongamento” do local ao global, como também, um “encolhimento” do mundo de modo que “até mesmo no nível local ele pode, de alguma forma, ser reproduzido” (p.161).

Ou seja, a configuração do espaço social em escala local se faz mediante seus “alongamentos” e “encolhimentos”, em um movimento contraditório que se realiza de forma diferenciada no tempo e no espaço.

Antes de serem recortes espaciais específicos, as escalas constituem o resultado de embates travados na/pela atividade societária. Como ressalta VAINER (2001), “escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação” (p.25). Dentro deste quadro, interpretações como as mencionadas por HARVEY (2004), em que “tudo é determinado fundamentalmente na escala global” (p.113), são resultado da escolha dos sujeitos sociais que se beneficiam da produção de um discurso globalizante como sendo hegemônico.

Em contrapartida, as interpretações na qual a escala local é

supervalorizada também inclui determinados sujeitos e excluem outros. HARVEY (2004) descreve que um erro comum tanto de compreensão analítica como de ação política decorre do fato de nos aprisionarmos numa dada escala de pensamento, tratando então as diferenças nessa escala como a linha fundamental de clivagem política.

Em outros termos, a análise da produção de escalas não pode pretender substituir a dos processos. Haja visto que:

As escalas se tornam arena e momento, tanto discursiva quanto materialmente, em que relações de poder socioespacial são contestadas, negociadas e reguladas. Escala, então, é, ao mesmo tempo, o resultado e a consequência da luta social pelo poder e pelo controle (SWYNGEDOUW, 1997:140)

A escolha de determinada escala em detrimento de outra, é resultado de embates travados no interior da reprodução societária. Optar pelo movimento global de expansão do capitalismo como universalizante, ou pela escala local como produtora de processos sociais diferenciados, e não relacionados, é na verdade tomar um posicionamento político equivocados através da produção da escala. Nesse sentido, entender as dinâmicas do espaço urbano e colocá-las em tela nos fóruns promovidos pelos conselhos gestores perpassa por um esforço de articular escalas. Como assinala SOUZA (2006), “se compreender a dinâmica urbana e elucidar relações de causa e efeito demanda uma análise multiescalar, intervir para transformar a realidade implica, também, ações multiescalares ou, mesmo, transescalares”.

VAINER (2001) menciona que “o que temos hoje são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares” (p.24), ao passo que para HARVEY (2004) “temos de pensar em diferenciações, interações e relações tanto interescalares como intra-escalares” (p.112).

Transescalar, interescalar ou intra-escalar são termos que refletem uma mudança, ou mesmo, uma redefinição dos termos sobre os quais o debate acerca da escala tem sido levado adiante pelos geógrafos e demais pesquisadores interessados na temática. Essa dimensão de análise, articulando escalas também devem ser apropriadas como recurso pelos experimentos de participação popular que visam uma transformação da realidade visando a ampliação da democracia.

A capacidade dos diversos grupos, envolvidos no processo de planejamento e/ou gestão das cidades, de realizar articulações supralocais se caracteriza como um importante passo para uma ampliação da democracia. Os conselhos gestores ao aglutinarem diversos grupos da arena política local, não podem perder essa dimensão de vista. Uma articulação entre conselhos de diferentes escalas é apenas um dos exemplos da urgência de ações transescalares.

Encerrando o debate em torno do planejamento do município, os conselhos gestores devem trabalhar com uma leitura da cidade que ao articular escalas, vise: articular atores sociais de escalas distintas; ocupar espaços em que a margem de manobra para uma maior abertura à participação popular seja possível, e analisar os sujeitos que atuam nas diversas escalas e de alguma forma definem a organização sócio-espacial do município em tela.

2.4 - A “pedagogia urbana” como legado dos conselhos gestores

Como viemos demonstrando até aqui, os conselhos gestores possuem a partir dos seus mecanismos de funcionamento diversos recursos que podem ser apropriados como riquezas, visando uma maior participação da sociedade

civil no planejamento e/ou gestão das cidades, ou mesmo, na redefinição da gramática social circunscrita à democracia em sua forma representativa.

Redefinir territórios, construir ou reforçar lugares, engendrar um processo de criação de identidade calcado na participação, articular atores de escalas distintas, todos esses processos analisados em seu conjunto dão o tom do grande ganho que uma experiência bem sucedida de um conselho gestor pode deixar como legado – *sua dimensão pedagógica*.

Circunscrito no planejamento urbano, a criação de um conselho gestor tende a ganhar a tonalidade do cenário no qual é criado. Nesse sentido, como política pública, seu grau de maior ou menor abertura pode variar de acordo com o cenário político municipal. Em prefeituras com caráter mais progressistas, uma maior abertura à participação pode ser mais facilmente engendrada, o contrário ocorrendo em prefeituras controladas por grupos mais conservadores. Entretanto, essa máxima não pode ser levada ao pé da letra tendo em vista que mesmo em prefeituras controladas por grupos mais progressistas, experiências de conselhos gestores podem ter pouca densidade em função do seu quadro técnico.

Mesmo em uma experiência forte de participação no planejamento urbano, na qual os conselhos gestores agreguem o poder público e a sociedade civil, a participação pode ser comprometida se não houver um esforço por parte dos planejadores do quadro técnico municipal em transformar a ação de planejar e gerir em uma ação coletiva. Para tal, é importante que esses planejadores atuem como verdadeiros “pedagogos urbanos” (expressão utilizada por SOUZA, 2002 e 2006).

Em um cenário marcado pela separação entre dirigentes e dirigidos,

muitas das vezes justificado com o argumento de que a grande maioria das pessoas não está preparada para participar das decisões de interesse coletivo, o planejamento urbano muitas vezes reproduz este quadro, criando no “discurso competente” uma barreira para a participação. Como exposto por SOUZA (2006)

Assim como a democracia representativa justifica a existência de representados pela apatia dos cidadãos, com os representados “ungidos” pelas urnas “livrando” os representados do “fardo” do envolvimento direto com assuntos de interesse coletivo, analogamente muitos técnicos e especialistas crêem que o cidadão não precisa saber muito – devendo, em vez disso, confiar nos “que sabem”, pois esses “estudaram para isso”. (p.261)

Superar esse quadro é um imperativo para dar sustância a uma experiência preocupada com a participação popular. A confiança tem que ser realmente nos “que sabem”, e os que sabem são os moradores e usuários de um bairro, com ricas informações empíricas sobre a realidade que o cerca, são também os técnicos com um saber técnico-científico que deve ser acessível à todos e utilizado para transformar a realidade. Essa confluência de saberes, ou melhor, esse diálogo de saberes só será possível se houver uma linguagem inteligível para todos os envolvidos.

Como bem salientado por Boaventura de Souza SANTOS (2003), aspectos técnicos podem limitar o campo da participação, ao passo que as informações técnicas, que devem subsidiar a discussão, seja nos fóruns do orçamento participativo ou nas reuniões dos conselhos municipais, devem ser democratizadas por parte das câmaras técnicas para aqueles que desejam participar do debate. Nas palavras deste autor, deve haver um esforço para que ocorra a passagem *da tecnoburocracia para a tecnodemocracia*.

Buscando maior aprofundamento nessa ação dialógica entre saberes, Paulo Freire nos traz forte inspiração para pensarmos a dimensão pedagógica

circunscrita no planejamento urbano, como salientado por SOUZA (2002; 2006).

Quando tentamos um adentramento no diálogo, como fenômeno humano, se nos revela algo que já poderemos dizer ser ele mesmo: a *palavra*. Mas, ao encontrarmos a palavra, na análise do diálogo, como algo mais que um meio para que ele se faça, se nos impõe buscar, também, seus elementos constitutivos.

Esta busca nos leva a surpreender, nela, duas dimensões; ação e reflexão, de tal forma solidárias, em uma interação tão radical que, sacrificada, ainda que em parte, uma delas, se ressentem, imediatamente, a outra. Não há palavra verdadeira que não seja *práxis*. Daí, que dizer a palavra verdadeira seja transformar o mundo.

A palavra inautêntica, por outro lado, com que não se pode transformar a realidade, resulta da dicotomia que se estabelece entre seus elementos constituintes. Assim é que, esgotada a palavra de sua dimensão de ação, sacrificada, automaticamente, a reflexão também, se transforma em palavreria, verbalismo, blablablá. Por tudo isto, alienada e alienante. É uma palavra oca, da qual não se pode esperar a denúncia do mundo, pois que não há denúncia verdadeira sem compromisso de transformação, nem este sem ação.

Se, pelo contrário, se enfatiza ou exclusiviza a ação, com o sacrifício da reflexão, a palavra se converte em *ativismo*. Este, que é ação pela ação, ao minimizar a reflexão, nega também a *práxis* verdadeira e impossibilita o diálogo. (FREIRE, 1986:44)

Poderíamos dizer que no planejamento urbano ação e reflexão são dimensões que “de tal formas solidárias, em uma interação tão radical que, sacrificada, ainda que em parte, uma delas, se ressentem, imediatamente, a outra”. Essa relação tem que estar como pano de fundo no discurso produzido pelos planejadores, não só para que o planejamento perca sua dimensão de transformação da realidade para os moradores, como também para que os técnicos não percam de vista que o fim último do planejamento deve ser a transformação da realidade. A passagem de Paulo Freire nos é rica de sentido para pensarmos no diálogo entre os saberes.

A palavra associada a ação produz sentido para o sujeito e transforma educadores em educando e vice-versa. Nesse sentido, o discurso técnico se desfaz de sua carapaça mais autoritária e encontra no diálogo com outros saberes sua razão de ser. Embora pareça trivial, essa transformação exige um

esforço dos técnicos em socializar informações e facilitar a comunicação, criando para os demais participantes do diálogo um entendimento do que está sendo colocado em pauta. As políticas públicas e os documentos legais devem ser inteligíveis para todos e mais do que isso, devem ser criados mecanismos para que essas informações sejam rediscutidas. As informações e os conteúdos não podem ser passados sem discussão, ou depositados nos moldes de uma “educação bancária” como alerta FREIRE (1986):

No momento mesmo em que se funda num conceito mecânico, estático, especializado da consciência e em que transforma por isto mesmo, os educandos em recipientes, em quase coisas, não pode esconder sua marca necrófila. Não se deixa mover pelo ânimo de libertar tarefa comum de refazerem o mundo e de torná-la mais e mais humano.

Seu ânimo é justamente o contrário – o de controlar o pensar e a ação, levando os homens ao ajustamento ao mundo. É inibir o poder de criar, de atuar. Mas, ao fazer isto, ao obstaculizar a atuação dos homens, como sujeitos de sua ação, como seres de opção, frustra-os.

Quando, porém, por um motivo qualquer, os homens se sentem proibidos de atuar, quando se descobrem incapazes de usar suas faculdades, sofrem. (p. 37)

Portadores de um conhecimento empírico importantíssimo, moradores não podem ser pensado como recipientes para os conhecimentos dos técnicos. Mesmo porque, a decisão dos fins e dos meios aos quais servirão o planejamento, deverá ser escolhida pelos moradores.

A passagem acima nos traz um importante fato inserido no debate sobre os conselhos gestores. Aqueles que gastam do seu tempo participando dos fóruns, das reuniões dos conselhos, debatendo, discutindo, expondo suas idéias e não vêem ações que concretizem o que foi colocado em pauta acabam frustrando-se, já que é criado um obstáculo “à atuação dos homens como sujeitos de sua ação, como seres de opção”.

A dimensão pedagógica circunscrita ao planejamento não se encerra no diálogo entre saberes. Como salientado por SOUZA (2002, 2006), perpassa

ainda pela “formação de planejadores e gestores urbanos populares”, pela criação de “força-tarefa técnica” e de rotinas de estimulação político-pedagógica.

Nas palavras do autor, os planejadores e gestores urbanos populares seriam

aquelas pessoas que, mesmo leigas e exercendo outras profissões, mas dispondo de tempo, aptidão e interesse suficientes, se muniriam sistematicamente de certos conhecimentos, exercendo um papel de liderança na organização e na condução de debates sobre o destino da cidade. (SOUZA, 2006: 269).

Mais adiante, o autor ressalta que o papel dos planejadores e gestores populares é de “aconselhar, e não querer impor ou sugerir ou desejar que se imponha; saber falar, mas também saber ouvir; dialogar, como alguém que troca, em uma relação horizontal entre diferentes” (p.269). Para não ceder a certo autoritarismo de um “discurso competente”, esses atores deverão ter suas identidades muito bem consolidadas a partir da participação e da ação coletiva. Assim, a formação de planejadores e gestores populares deve ser vista como resultado e resultante dessa identidade calcada na participação. Nesse processo de formação, é importante o esforço de prefeituras e universidades na realização de cursos e oficinas de capacitação e formação, periodicamente.

A grande vantagem na formação desses planejadores e gestores é sua livre circulação entre grupos com saberes distintos; seu papel estratégico está relacionado a sua maior capacidade de mediar o debate, não só por ter conhecimento técnico dos instrumentos que envolvem o debate, mas também pelo conhecimento empírico, o que lhe possibilita visualizar melhor as implicações de cada decisão.

O segundo ponto relacionado à pedagogia urbana e destacado por Marcelo Lopes de Souza, a criação de “força-tarefa técnica” e de rotinas de

estimulação político-pedagógica exemplificam bem o que se está considerando como dimensão pedagógica. A criação de “força-tarefa técnica” no bojo de um esforço do Estado em descentralizar a gestão municipal, seria concretizada pela formação de técnicos responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento de partes específicas da cidade, dando maior agilidade ao processo e garantindo a participação dos moradores na resolução de problemas de determinado bairro, por exemplo. A atuação dessa “força-tarefa técnica” poderia ficar a cargo de planejadores e gestores populares microlocalmente enraizados. Esse mecanismo pode implicar em uma gama de relações e atribuições para diversos atores sociais. Como ilustrado por SOUZA (2002)

Esses técnicos comporiam, em cada bairro ou conjunto de bairros, um pequeno grupo, capaz de se desdobrar em uma “força-tarefa” para resolver ou ajudar a resolver problemas de interesse mais local e específico. Além disso, caberia a esses técnicos a realização ou a supervisão das inspeções de campo alimentadoras das atualizações das bases cadastrais do município. Permanentemente em contato com os líderes dos bairros e favelas, esses técnicos não deixariam, obviamente, de estar também em contato com os planejadores profissionais mais diretamente encarregados de estudar e acompanhar os problemas mais gerais da cidade (p.423)

Como podemos perceber a criação de mecanismos que envolvam moradores na rotina de planejamento e gestão da cidade pode desembocar em um grande número de outros processos que agasalhem o maior número possível de pessoas na gestão da cidade. À medida que possibilitam a participação na resolução de problemas, no planejamento da cidade, tais mecanismos colaboram para a implementação de rotinas de estimulação político-pedagógica. Esse trabalho deve abarcar os diferentes segmentos da população local e para tal é de suma importância uma articulação dos grupos já mencionados (técnicos do quadro governamental, planejadores e gestores populares e outros) com professores dos níveis fundamental e médio. Para

SOUZA (2006) essa articulação poderia se dar de várias maneiras entre as quais destaca: 1) com a realização de palestras em escolas; 2) com o oferecimento de cursos das universidades para os professores; 3) preparando-se os professores de amanhã tendo como referência seu papel em um planejamento urbano participativo; 4) ajudando a implementar coisas como um “orçamento participativo mirim” e similares.

O município de Angra dos Reis nos traz algumas lições nesse sentido. A atuação dos técnicos da prefeitura, no debate que envolveu a criação do Plano Diretor do município (no item 3.2.2 do capítulo III retomaremos com maiores detalhes o tema da criação do plano diretor), buscando criar alguns mecanismos que transformassem os moradores em “pedagogos urbanos” é um dado a ser destacado. GUIMARÃES (1997) destaca os seguintes mecanismos: elaboração de materiais didáticos e de comunicação produzidos pelos técnicos (cartilhas, mapas, cartazes informativos e de divulgação), o Projeto Enraizando (com a Secretária de Educação), um vídeo e duas peças de teatro.

Particularmente o Projeto Enraizando merece ser destacado. O projeto implementado em parceria dos técnicos da Secretaria de Planejamento com a Secretaria Municipal de Educação consistia no desenvolvimento de trabalhos pelos alunos da rede municipal de ensino sobre a história dos bairros em que moravam, sua situação atual, problemas, etc. Embora sob a orientação dos professores, a forma de apresentação e os temas abordados foram livremente escolhidos pelos alunos. O projeto é um exemplo de como o planejamento urbano envolve uma dimensão pedagógica que amplia ainda mais o seu caráter participativo.

Ao resgatarem a historicidade dos seus bairros os alunos passam a

entender melhor a sua espacialidade, obtendo assim recursos para repensá-la e transformá-la. O mesmo foi observado quando entrevistada a orientadora educacional da EM Nova Perequê, a qual participou na época do projeto enraizando. Como ressalta a entrevistada, “o material produzido foi riquíssimo e foi importantíssimo também para que as famílias tomassem conhecimento da história do bairro onde moravam”.⁸

Como podemos perceber, experiências bem sucedidas de conselhos gestores podem se caracterizar em uma *escola de participação*: de forma que o papel de professores e alunos não sejam pré-definidos; onde o espaço dos conselhos sejam apropriados como espaços de formação de planejadores e gestores populares; e principalmente, onde a participação faça com que o sujeito se enxergue como praticante da ação e parte da cidade. Embora não seja tarefa das mais simples, principalmente se levarmos em consideração todos os limites estruturais impostos pelo binômio capitalismo+democracia representativa, os conselhos gestores podem deixar como legado a lição proposta por Paulo Freire, de que *ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão*.

⁸ Entrevista realizada em janeiro de 2006.

CAPÍTULO 3

DA PROMESSA À DIVIDA: LIÇÕES DE ANGRA DOS REIS - RJ

3.1 – organização sócio-espacial e eventos mobilizadores

Se contemporaneamente o município de Angra dos Reis (*ver mapa 1*) é marcado pelo turismo como grande agente, não só na estruturação da paisagem, como também na estruturação das relações de trabalho, o município em tela apresenta ao longo de sua história diferentes processos atuantes no espaço, os quais deixaram grandes marcas impressas na paisagem local. Mais do que isso, esses processos culminaram com um caldo de mobilizações que resultaram no debate em torno do plano diretor e na criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – CMUMA.

BERTONCELLO (1992) ao analisar a modernização do município de Angra dos Reis parte da demarcação de três momentos: 1) da colonização à década de 50; 2) um período seguinte abarcando as transformações que se seguiram ao longo do chamado período desenvolvimentista (1950-1970); e 3) o município nos anos 90. Em um esforço de periodização menos rígido, GUANZIROLI (1983) pautado nas transformações decorrentes da implementação da Rodovia Rio Santos (BR-101) chega a mencionar uma fase pré-turística na tentativa de “detectar os elementos que prenunciam a fase seguinte [turística] e os que possivelmente sofrerão as mudanças posteriores” (p.3).

Os dois trabalhos mencionados acima, cada um dentro do objetivo específico de cada autor, expressam esforços de periodização como forma de melhor apreender a determinados processos. Partindo do trabalho de BERTONCELLO (1992), podemos destacar três eventos mobilizadores que

formaram determinadas arenas que a partir da década de 1990 se constituem como parte do campo da participação no planejamento urbano.

Até a década de 1950, dois pontos merecem ser destacados na organização sócio-espacial do município de Angra dos Reis: o crescimento e declínio da função portuária; e a consolidação de uma estrutura fundiária marcada pela grande concentração.

O primeiro ponto nos é importante, pois o cenário de letargia no que se refere a função portuária, que se estende até a construção de uma ferrovia ligando Minas Gerais à Angra dos Reis na década de 1930, vai inserir no cenário político uma nova dinâmica que se consolidará nas décadas seguintes: a inserção do município em uma rede em que as escalas municipal, regional e nacional a todo momento se sobrepõem em uma ampla gama de interações espaciais. Mais adiante retomaremos esse ponto. O segundo elemento citado pode ser entendido a partir do crescimento e declínio da produção cafeeira no município. Se de um lado a expansão das lavouras cafeeiras foi marcada pelas grandes propriedades, o seu declínio possibilitou uma nova organização da estrutura fundiária, na qual a desestruturação das grandes fazendas de café fez com que os fazendeiros abandonassem não só a produção como também, suas terras. Nelas instalam posseiros voltados para a produção de subsistência. Em síntese, como assinala GUANZIROLI (1983), grandes propriedades passam a coexistir com pequenas, que em sua maior parte encontram-se sob condições legalmente irregulares, com um número elevado de “posseiros”. A partir do momento em que houver uma revalorização das terras angrenses, essa coexistência vai produzir um intenso conflito por terra no município.

Município de Angra dos Reis - RJ



Fonte: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes

Mapa 1 – Município de Angra dos Reis - RJ

Importante aqui, não os detalhes do conflito por terra (ver trabalho de GUANZIROLI,1983), mas sim salientar as precárias condições da posse da terra e das condições de vida dos camponeses da área. Nesse sentido, vale ressaltar que o processo de apropriação ilegal das terras se inicia antes da valorização turística, e que este processo intensifica os conflitos já que os camponeses, em mais de meio século não conseguiram regularizar essa situação.

As décadas de 1950 e 1960 são marcadas pelo predomínio das concepções desenvolvimentista, nas quais a industrialização teve papel fundamental. A preocupação em instalar e desenvolver no país os setores industriais básicos (que já tinham como resultado a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda) é uma das características deste período.

Angra dos Reis terá participação no projeto desenvolvimentista, basicamente pela localização em seu território do Estaleiro Verolme, administrado pela Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil, empresa ligada à produção de aço da Companhia Siderúrgica Nacional e ao plano de Metas promovido durante o governo de Juscelino Kubitchek (1956-1961); da Usina Nuclear Angra 1, a qual teria a função de fornecer energia às indústrias do Rio de Janeiro e de São Paulo, e finalmente, do Terminal Marítimo de Petróleo da Petrobrás.

A implementação das indústrias citadas revela uma característica comum ao modelo de desenvolvimento adotado pelo governo federal no cenário fluminense, um modelo voltado para desenvolver o país sem desenvolver o território fluminense. MOREIRA (2001) nos esclarece que:

O modelo do Estado do Rio de Janeiro significa, antes de mais nada, fazer do Estado o executor do conjunto da política econômica federal implantada para o fim de empurrar econômica, administrativa, política e geopoliticamente para frente o desenvolvimento global do país. Um modelo de desenvolvimento para o país, com o preço de não sê-lo para si mesmo. Enquanto São Paulo desenvolveu o país, desenvolvendo-se a si mesmo, o Rio de Janeiro desenvolveu o país, incluindo São Paulo, abdicando de desenvolver o seu interior. (p.128)

Dentro desta perspectiva, podemos perceber que as indústrias implementadas em Angra dos Reis não são produto do processo de acumulação da própria região, e tanto sua oferta como suas demandas estão orientadas para outras regiões. Por esse motivo, são essas outras regiões que redefinem, de alguma forma, os limites regionais, visto que Angra dos Reis passa a desfrutar de interações espaciais⁹ com outras parcelas do território nacional.

Cabe ressaltar que o quadro natural favoreceu a instalação do sistema de objetos que na região se instalou com a implementação das indústrias citadas. Veja por exemplo, o que menciona GUANZIROLI (1983) a respeito da instalação do Estaleiro Verolme, a partir de estudos realizados anteriormente:

O local para sua instalação (Jacuecanga), possuía as seguintes condições consideradas ideais para um estaleiro: área plana de 0,5 km², frente marítima de 1 km de superfície e possibilidades de expansão de 1 km²; solidez do terreno; profundidade mínima de 15 metros; sistema de comunicações de ferrovia e rodovia; abastecimento de energia; salubridade da região, proximidade do Rio e São Paulo (Santos) (p.45).

A mesma ressalva pode ser feita a partir do Terminal Marítimo de Petróleo da Petrobrás (TEBIG – Terminal da Baía da Ilha Grande). As condições operacionais dos terminais e oleodutos da baía de Guanabara foram ficando críticas com o aumento do consumo de derivados no país. No intuito de solucionar este problema, a Petrobrás decidiu construir outro terminal, fora da baía da Guanabara, optando pela baía da Ilha Grande. Contudo, a escolha da

⁹ Segundo CORRÊA (1997), “as interações espaciais constituem um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informações sobre o espaço geográfico” (p.279)

região para a instalação dessas indústrias não se explica só pelas condições naturais; fatores políticos e institucionais também tiveram papel relevante.

Em suma, percebe-se que a instalação do Estaleiro, do Terminal Petrolífero, assim como da Usina Nuclear, provocaram grandes impactos na região. Do ponto de vista físico, uma área considerável – toda a planície de Jacuecanga e sua baía – converteu-se em áreas industriais. O mercado de trabalho no município também foi profundamente modificado, “criando”, praticamente, um operariado moderno, inexistente até o momento (com exceção dos vinculados à industrialização pesqueira)¹⁰. A inserção do operariado no cenário político municipal constituirá um grupo de agentes importantes, que na década de 80 se organiza a partir dos sindicatos operários.



Figura 2: Estaleiro BrasFels, antigo estaleiro Verolme. Provocou profundas transformações na arena local ao aglutinar grande número de operários que se deslocaram para o município.

As alterações podem ser percebidas também na mudança da paisagem, acarretada não só pela instalação da logística necessária para o

¹⁰ Só com as instalações do estaleiro Verolme estima-se que cerca de 4.000 operários foram recrutados da população local; na construção da Usina de Angra I, estima-se que foram recrutados 10.000 trabalhadores (BERTONCELLO,1992) .

desenvolvimento industrial como também pelo acréscimo populacional decorrente da atividade. Esse quadro reflete diretamente no setor urbano local: as atividades comerciais e de serviços expandem-se seguindo o aumento da população e da atividade decorrente, novos bairros incorporam-se à cidade de Angra dos Reis, exigindo a provisão de serviços e infra-estrutura para essa gama de moradores atraídos pela industrialização.

O terceiro momento, marcado pela consolidação do turismo em Angra dos Reis, é fruto de um processo que extrapola os limites regionais, abarcando também os municípios vizinhos de Mangaratiba (RJ), Ubatuba (SP) e São Sebastião (SP). Esse municípios viram crescer o turismo em seus territórios, principalmente após a construção da Rodovia Rio-Santos¹¹, a qual integrou a chamada Costa Verde Fluminense ao litoral norte paulistano.

Aqui se inserem no cenário político novos agentes, com novas territorialidades. O turismo na região inseriu novos grupos territorializados (como por exemplo, o grupo dos hoteleiros ou o grupo dos moradores de segunda residência) que vieram a confrontar-se com as territorialidades já existentes. Cabe ressaltar que não necessariamente houve um embate no sentido de um conflito entre esses grupos, no entanto como são grupos que partilham de diferentes conjuntos de valores e símbolos há um constante embate de identidades. Retomando a discussão do capítulo II, podemos salientar que não só novas territorialidades se inserem no campo local, como outras territorialidades são re-construídas a partir do momento em que o

¹¹ RUA (2001) ao destacar o eixo de urbanização que se desenvolveu vetorizado pela rodovia, menciona que “trata-se de um eixo muito dinamizado pelo turismo, veraneio, serviços e algumas indústrias tradicionais e modernas”, mais adiante o autor complementa que ao longo deste eixo “o mercado de trabalho tem sido alterado profundamente tanto com mudanças definitivas das atividades rurais e de pesca para ocupações vinculadas aos outros setores (construção civil e serviços domésticos, principalmente) como mudanças sazonais” (p. 49).

próprio significado da cidade, carregado de simbolismo, se altera em função de novas formas espaciais decorrentes do turismo.

A questão ambiental é um bom exemplo do embate entre essas territorialidades distintas. Como ressalta OLIVEIRA (2001) “o turismo é uma experiência geográfica na qual a paisagem constitui um elemento essencial”, ao passo que “o atrativo paisagístico surge como fonte principal de demanda turística na Região da Baía da Ilha Grande” (p.81). Neste contexto, o discurso preservacionista na região vai ser utilizado como forma de manutenção deste atrativo paisagístico. No entanto, o embate entre as territorialidade de grupos de fiscalização como o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente) e o IEF (Instituto Estadual de Florestas) com grupos representados pelos caiçaras tem gerado alguns conflitos, exatamente devido aos diferentes sistemas de valores e significados partilhados por cada um desses grupos¹².

Neste quadro, as novas ocupações de terra para moradia de baixa renda, em áreas pouco valorizadas pelo mercado imobiliário, como morros, mangues e baixadas, entre outras, passam a ocorrer de forma cada vez mais intensa e visível. Como ressalta GUIMARÃES (1997), à medida em que eram concluídas as obras de implementação e construção das plantas dos grandes projetos (Usina Nuclear, TEBIG e Rio-Santos), o contingente de trabalhadores desempregados contribuiu para intensificar este processo de ocupação irregular do solo, ainda mais agravado pela expulsão dos pequenos produtores rurais e pescadores das ilhas e praias pelos novos empreendimentos imobiliários.

¹² A crescente proliferação de áreas de proteção ambiental na região, sob a jurisdição de órgãos competentes da esfera municipal, estadual e nacional, tem aumentado estes conflitos, principalmente entre estes órgãos e os pescadores e pequenos produtores rurais.

Exposto os diversos momentos no processo de organização sócio-espacial do município de Angra do Reis, podemos destacar os seguintes pontos: a estrutura fundiária produzida ao longo de décadas, culmina com um conflito por terra na década de 1970 e 1980, catalisando um grupo de atores sociais, em que alguns agentes externos (como a Comissão Pastoral da Terra – CPT) se juntam a esses atores para reivindicar a posse da terra e o fim dos conflitos; a estruturação do mercado de trabalho, profundamente alterada com os grandes projetos implementados em Angra dos Reis, cria uma nova arena, na qual os operários participarão de disputas não só relacionadas às condições de trabalho, como também pela luta por moradia e infra-estrutura urbana ao longo da década de 1980; e por fim, o turismo engendra novas territorialidades que em certa medida, conflitam com projetos de cidade pensados por outros atores sociais.

Conforme já assinalamos no capítulo 1, SANTOS (1981) alega que o mérito do evento mobilizador é exigir que sejam definidos o *campo* e *arena*, ou seja, o grupo que mais diretamente vai atuar na elaboração e concretização da resposta à situação (*campo*) e o conjunto dos envolvidos na questão que está diretamente ligada ao *campo* (*arena*). Até agora ilustramos alguns dos grupos que foram, aos poucos, se inserindo no cenário político local. Entretanto, qual o evento mobilizador que culminou com a formação do campo da participação popular, o qual resultou na criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis?

3.2 – A resposta local: a elaboração do Plano Diretor e a criação do CMUMA

3.2.1 Compendo um cenário: atores e disputa no poder local

Nos anos setenta teve início a construção de grandes empreendimentos em Angra dos Reis: a rodovia Rio-Santos, o Terminal Marítimo da Petrobrás, e a usina nuclear de Furnas. Todos esses empreendimentos caracterizam-se pela enorme mobilização de mão-de-obra que sua construção exigiu.

Em lugar dos benefícios prometidos, a população local começou a viver os problemas decorrentes do intenso processo de urbanização. Essa população provinha tanto de fora do município, como dele próprio, ou porque abandonava as atividades tradicionais, ou porque era expulsa das suas terras pela valorização turística, gerando-se, entre outros, problemas de instalação e moradia. O trabalho de CASTRO (1980) ilustra de forma bastante precisa este quadro:

O crescimento da cidade, a partir da intensificação das atividades portuárias e, mais tarde, o surgimento da industrialização levou a ocupação das encostas, em virtude do ínfimo espaço plano disponível para sua expansão, entre o mar e os morros. Este fato acentuou-se sensivelmente na medida em que a região ia sendo descoberta como área turística e a população mais pobre pressionada a vender suas propriedades passou a correr ao centro urbano, ocupando as encostas. Assim, os loteamentos destinados à residências de veraneio requisitam as raras áreas planas, e as encostas passam a suportar altas densidades de ocupação (p.44)

A passagem acima nos é importante pois além de descrever a situação, mostra a complementaridade dos diversos empreendimentos no que diz respeito aos seus impactos sócio-espaciais. Além disso, esses impactos ganham especial destaque pelas características topográficas da região, carente de áreas planas facilmente ocupáveis.

A população – expulsa pelo turismo, atraída pelos empreendimentos – não tendo onde morar vai instalar-se na periferia da cidade, nos morros (ver fotos 3 e 4). Desta ocupação resultam habitações precárias instaladas em terras sem infra-estrutura urbana. Somando a esta problemática, a luta pela posse de terras rurais neste decênio irá caracterizar o quadro de conflito pelo

qual o município passava ao final da década de 1970 e início da década de 1980. BERTONCELLO (1992) chega a caracterizar os anos oitenta como “os anos dos conflitos”.



Figura 3 - Vista do centro da cidade de Angra dos Reis. Foto publicada na Revista da Semana de 03/05/1930

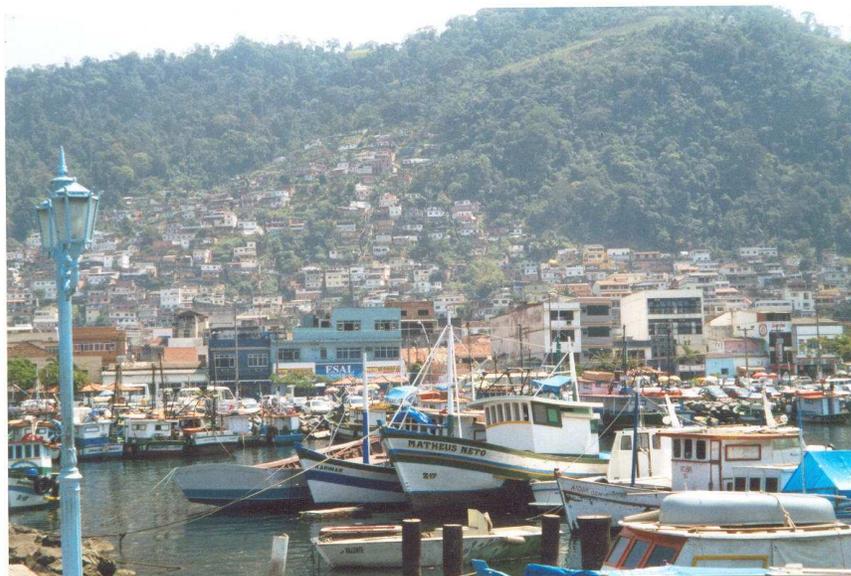


Figura 4 - Vista do processo de ocupação das encostas no segundo plano, em parte do centro da cidade de Angra dos Reis - 2003.

O acirramento dos conflitos deu origem a formas organizadas de resistência popular nas áreas rurais e urbanas. Como assinala GUIMARÃES (1997), em 1980 no bairro da Japuíba, a 5 km do centro surgiu a primeira associação de moradores de Angra dos Reis, na luta contra os tratores que vinham destruir as casas desta ocupação de terra. Como podemos observar em matéria do jornal local Maré, já havia uma catalisação de forças por diversos grupos na luta pela moradia:

Participaram da mobilização, além dos moradores e posseiros, a FETAG, a FASE e a CPT. Frente à grande pressão, possível através da organização popular, o juiz Nelson Caetano deu a sentença e vários despejos foram sustados. O mandato de reintegração de posse acabou não sendo cumprido¹³.

Importante retermos dois pontos do episódio acima. Primeiro, o caráter pioneiro de mobilização da Japuíba, o que se reflete até hoje na participação das associações de moradores deste bairro no Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. O segundo, o papel dos agentes externos no processo de mobilização. Como visto na passagem acima, a mobilização ao aglutinar outros grupos não só potencializa sua capacidade de reivindicação, como ganha outras leituras do problema no qual está inserida. No caso específico, a recém criada associação de moradores ganhou um suporte técnico-jurídico para suas reivindicações.

As formas de organização através de associações de moradores cresceram e, em 1984, é formado o Conselho Municipal de Associações de Moradores – COMAM. Criada a partir da luta específica pela posse da terra, esta entidade rapidamente passou a discutir e a atuar em outras frentes importantes: transporte, saúde, educação, saneamento etc.

¹³ “Japuíba começa a comemorar dez anos do movimento popular”. Maré, 7/6/1991.

As organizações acima representam uma das pontas de um quadro que começa a se delinear na sociedade angrense: a mobilização em organizações que de certa forma, representam a territorialização de determinados conflitos sócio-espaciais. Como assinala, Gonçalo Guimarães

Apesar das diferenças entre os proprietários de hotéis de turismo e os de serviço, ambos defendem as mesmas organizações políticas. Estes diferentes grupos freqüentam as mesmas associações – Lyons Club, Maçonaria, OAB, Associação Comercial – reúnem no iate clube Aquidabã, e utilizam, frequentemente os mesmos restaurantes. Os trabalhadores se organizavam nos sindicatos, principalmente metalúrgicos e portuários e nas diversas associações de moradores, congregadas no Conselho Municipal das Associações de Moradores – COMAM. Os sindicatos, ligados às questões relacionadas ao trabalho, e associações, à cidade. (GUIMARÃES, 1997:52)

Em outra passagem o autor ressalta ainda a importância dos movimentos culturais angrenses, os quais questionavam o quadro político do município durante o regime militar, através da música, artes plásticas e, principalmente, do teatro; e do movimento ambientalista. A questão ambiental, juntamente com a da terra e a democracia passam a ser a bandeira de luta do movimento cultural angrense. Neste contexto, é criada a Sociedade Angrense de Proteção Ambiental, SAPE, que em 1982 com o apoio de grupos ecológicos cariocas e paulistas, e a presença ativa de partidos da oposição, organiza o primeiro evento evidenciando os riscos da usina nuclear em Angra dos Reis, com o nome de “Hiroshima nunca mais”. Essa congregação de esforços reforça o papel dos agentes externos no movimento de lutas que aos poucos vai se engendrando em Angra dos Reis:

Este fato foi comprovado, em certo sentido pela manifestação de 1984, que foi organizada quase que exclusivamente pelas organizações locais. Realizada em três dias constou de uma palestra sobre Ecologia e Política, de um debate relativo ao Acordo Nuclear Brasileiro (ambos com a participação de cientistas e jornalistas do Rio de Janeiro), de um show-comício em praça pública, de uma passeata, além de outras atividades de rua como a pintura de um mural e a encenação de peças de teatro com grupos de Angra dos Reis, Parati e Rio de Janeiro (MAGRINI et al., 1988:175)

Interessante destacar como a problemática local mistura-se aos problemas nacionais, e como são reconhecidos os vínculos entre essas problemáticas e as de todo o país. Como assinala o autor citado, no evento foram abordados desde temas específicos ao debate em tela, como questões politicamente mais amplas e de grande importância para o momento pelo qual passava o país, tais como as próximas eleições presidenciais e o processo de redemocratização. MAGRINI (1988) ressalta ainda a atenção dada a articulação entre diversos grupos durante o evento:

Finalmente, extraíram-se algumas diretrizes no sentido de estabelecer uma maior articulação entre a Universidade, associações civis nacionais (SBF, SBPC, etc.) e grupos ecológicos com a comunidade local visando a formação de um fórum de informação e debate que permita uma efetiva conscientização e mobilização da população (p.175)

Aqui podemos perceber um importante movimento que irá culminar com o debate em torno do plano diretor de Angra dos Reis. A catalisação de esforços aos poucos, foi agregando movimentos com lutas específicas em uma mesma luta associada ao planejamento e a gestão do espaço urbano angrense.

Cabe aqui, um breve parêntese para tocarmos em um ponto até então não mencionado. Com o golpe militar de 1964 a prefeitura local perde sua autonomia. Declarada área de segurança nacional em 1969, a sujeição do governo local à esfera nacional consolida-se, impedindo a eleição para prefeito na década seguinte, permitindo apenas a eleição de vereadores.

Essa situação que perdura até as eleições de 1985 deixou profundas marcas na sociedade local. Vistas como irresponsável ou populista, essas administrações provocaram insatisfações tanto de grupos mais conservadores provenientes dos setores de renda mais elevada, em função de medidas como a distribuição de terrenos na região da Japuíba (área localizada na periferia do centro e que se encontrava em litígio), ou a permissão para a ocupação de

áreas no morro do centro acima da cota 60; assim como entre grupos mais progressistas, que no bojo do processo de redemocratização do país reivindicavam eleições diretas para o Executivo Municipal.

O processo de redemocratização do país, somado a esta crescente insatisfação com a política local, originou um movimento por eleições diretas para prefeito que adotou a palavra de ordem **ANISTIA PARA ANGRA**. Para GUIMARÃES (1997), este movimento respondia, em certa medida, à insatisfação das elites locais com a política governamental, aos grupos progressistas que reivindicavam a democratização da sociedade e dos setores populares que sofriam com o impacto dos grandes projetos no município.

Em 1985 acontece a primeira eleição direta para o governo municipal. Eleito com apoio das forças progressistas do município, exceto dos militantes do Partido dos Trabalhadores, o ex-secretário de obras, José Luís Reseque, vai ter seu mandato marcado por ações pouco transparentes (aprovação de empreendimentos imobiliários e contratação de empresas feitas diretamente pelo seu gabinete) e pelo rompimento com os setores mais progressistas.

Nas eleições seguintes, 1988, disputam o Executivo municipal os candidatos Fernando Jordão do Partido Liberal, o ex-prefeito João Luís Gibrail¹⁴ do PMDB e Neirobis Nagae do Partido dos Trabalhadores. O primeiro representava os setores liberais modernos do capital e o segundo os mais conservadores, ambos pertencentes à famílias tradicionais do município. O vencedor, Neirobis Nagae, tem o apoio de representantes dos movimentos sindical, sem-terra, cultural, ambientalista e das igrejas progressistas.

¹⁴ Último prefeito indicado de Angra dos Reis, comerciante angrense, de família tradicional, ligado ao mercado imobiliário, gozava de prestígio junto às elites locais e da simpatia dos movimentos culturais.

Se de um lado a eleição do Partido dos Trabalhadores para a Prefeitura Municipal representou para os setores dominantes locais a perda de um importante espaço de articulação dos seus interesses, a vitória do candidato do PT vai possibilitar que diversos pontos que já faziam parte da agenda dos movimentos sociais angresses ganhem maior relevo, tendo no executivo municipal um importante interlocutor. Cabe ressaltar ainda que a vitória do PT em Angra dos Reis coincide em âmbito federal com o período de mobilizações em torno da Constituinte, com sua ênfase nas associações e movimentos populares, e pela paulatina ascensão do Partido dos Trabalhadores.

Os problemas urbanos tão latentes na agenda dos movimentos sociais angresses ganham no debate em torno da criação do Plano Diretor de Angra dos Reis um papel de destaque.

3.2.2 A elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis

Antes de nos atermos ao debate em torno da elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis é importante traçarmos, mesmo que rapidamente, um breve panorama das discussões que culminaram com a escolha dos Planos Diretores como instrumento privilegiado na promoção de uma reforma urbana.

SOUZA (2002) esclarece que os “novos planos diretores”, de sua parte, são aqueles elaborados sob a égide do ideário da reforma urbana no momento em que este ideário já passava por uma reconversão:

De fato, o momento pós-1988, com a tentativa de captura, pelo campo da esquerda, dos planos diretores como um meio de promoção da reforma urbana (lembrando que isso jamais tinha sido uma reivindicação do MNRU, mas sim uma situação que se instalou na esteira do esvaziamento da emenda popular na Constituinte e que obrigou as forças pró-reforma urbana a se reposicionarem), assistiu a uma predominância crescente de um certo “tecnicismo de esquerda”, aninhado na perspectiva do plano diretor como instrumento de reforma urbana, ou seja, a tendência a se superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de

estabelecimento pacífico de novos “pactos territoriais” e consensos (SOUZA, 2002:163).

Importante retermos dois pontos da passagem acima: a criação dos planos diretores não foi uma reivindicação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), daí um certo distanciamento do movimento em relação aos planos diretores e a sua capacidade de viabilizar o projeto da Reforma Urbana; destacamos ainda a apropriação dos planos diretores por certos setores da esquerda, superestimando o papel desse instrumento. Essas ressalvas são importantes se articuladas com alguns pontos abordados no primeiro capítulo.

Por mais que em seu formato os planos diretores tenham que garantir a participação popular em sua elaboração, o mesmo só ganha densidade se for apropriado por diversos grupos. E mesmo a participação em sua elaboração, considerando as limitações decorrentes do binômio capitalismo+democracia representativa, só significa algo de relevante se a participação for resultado de um processo efetivo de descentralização do planejamento urbano. Assim como já destacamos para os conselhos gestores, os planos diretores não operam em um vácuo social, sua elaboração *per se* não garante maior ou menor abertura à participação popular. A análise dos instrumentos só faz sentido se feita a partir dos sujeitos que dão sentido a esses instrumentos, dimensão desconsiderada pelo “tecnocratismo de esquerda”¹⁵ que dominou o cenário ao longo da década de 90.

¹⁵ “Por “tecnocratismo de esquerda” entende-se uma superestimação de marcos legais e instrumentos e documentos técnicos, aí se destacando os planos diretores. Essa superestimação se dá em detrimento de análises mais globais sobre a sociedade e sua dinâmica, a começar pela análise do que se passa com os ativismos sociais, e de um investimento em parcerias mais orgânicas com esses ativismos.” (SOUZA, 2006: 222)

Apesar das ressalvas são inegáveis os avanços obtidos com alguns planos diretores em algumas municipalidades em que participaram técnicos e intelectuais mais progressistas e não associados ao “tecnocratismo de esquerda”. Daí nossa preocupação em analisar os ganhos de participação que esse instrumento possibilitou no planejamento e gestão da cidade de Angra dos Reis.

Retomando, ao declarar o Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento urbano, a Constituição de 1988 delegou a este instrumento um papel determinante na elaboração da política urbana municipal. Importante destacar aqui que se no processo de elaboração da Constituição o Congresso Constituinte tinha a obrigação de receber as emendas populares, ele não estava obrigado a aprovar na íntegra tais emendas, sendo possíveis alterações. Diante dessa margem de manobra criada pelos setores mais conservadores, a emenda popular bastante abrangente no tocante a *reforma urbana* acaba sendo diluída em dois magros artigos: os artigos 182 e 183, nos quais responsabilizam cada município pela definição da noção de *função social da cidade*. RIBEIRO (1990) vê nessa generalização dos artigos uma possibilidade de ganhos a ser apropriado a partir do ideário da Reforma Urbana; ao não detalhar o conteúdo dos planos, deixa em aberto a possibilidade de sua reinvenção.

No tocante a participação popular, a Constituição se limita aos mecanismos já expostos no capítulo 2. Como observado por SOUZA (2006), coube ao Estatuto da Cidade (cf. LEI 10.257/2001), que regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição e tramitou durante mais de dez anos no Congresso, “dispor sobre a obrigatoriedade e as condições da participação

popular direta no planejamento e na gestão das cidades”. Como ressalta este autor, o tema da participação aparece de maneira insistente, sendo reiterado o princípio da participação várias vezes ao longo do corpo da lei. Em um dos artigos do Estatuto fica estabelecido a obrigatoriedade de participação popular direta quando das discussões em torno do plano diretor; o seu não cumprimento enquadra o Prefeito em delito de improbidade administrativa.

Nesse sentido, como assinala GUIMARÃES (1997), a defesa da participação popular durante a elaboração dos planos diretor passa a ganhar uma importância fundamental na medida em que surgia como alternativa com potencialidades para reverter a tradição absolutamente tecnicista que acompanhou os procedimentos tradicionais nas áreas do planejamento urbano até então. Como podemos perceber, a Constituição, mesmo que timidamente, abriu espaços e uma margem de manobra que possibilitava a participação popular no planejamento das cidades. Havia, entretanto um problema a ser enfrentado: como colocar em prática a proposta de participação popular tendo em vista a situação concreta e histórica de cada local.

Para o autor citado, para garantir a negociação entre os grupos em conflito, seria preciso – além da definição do fórum onde este acontecimento teria lugar – criar instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros necessários. Nas palavras do autor, “se concentrariam motivos para grandes enfrentamentos cuja resolução dependeria da qualidade da disputa local” (p.83). Curioso que mesmo sendo um dos formuladores do Plano Diretor de Angra dos Reis, Gonçalo Guimarães e os demais participantes da elaboração acabaram por dar mais atenção ao fórum onde as negociações seriam realizadas do que propriamente aos instrumentos urbanísticos, tributários e

financeiros. Mais adiante quando analisarmos os percalços da participação em Angra dos Reis retomaremos esse ponto. Voltemos nossas atenções para Angra dos Reis.

A eleição para o executivo municipal pelo Partido dos Trabalhadores representou, como já mencionamos, um ganho para os movimentos sociais angrenses que ganham na Prefeitura um importante interlocutor. Nesse sentido, a Administração municipal tinha como compromisso atender às necessidades da população local que foi sempre excluída durante os governos autoritários. Nesse sentido, a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para os municípios com mais de 200.000 habitantes coloca este instrumento como forma de viabilizar a participação popular no planejamento da cidade.

Assim, como assinala GUIMARÃES, (1997:92), a elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis foi “considerada como necessária e urgente ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, à garantia do bem estar da população e à orientação básica do processo de desenvolvimento municipal”. Mais do que isso, seria um importante elemento na construção de uma nova identidade para o município¹⁶.

Diante da inexperiência do quadro técnico e dos desafios envolvidos no processo de elaboração do plano diretor, a prefeitura através de convênio com a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia – COPPE/UFRJ passa a disponibilizar em seus quadros, profissionais preocupados em criar uma nova forma de planejamento que abarque a

¹⁶ Para Celso Daniel, ex-prefeito da cidade paulista de Santo André pelo Partido dos Trabalhadores e formulador da idéia de identidade municipal dentro do partido, a identidade local estaria constituída “por matrizes temporal e espacial que conformam, respectivamente, uma história (com símbolos temporais) e uma noção de comunidade municipal (isto é, contornos territoriais, por meio de mapas, equipamentos ou serviços públicos, etc.), elaborados de acordo com o imaginário das elites sociais e políticas locais” (DANIEL, 1990:12).

participação da sociedade¹⁷.

GUIMARÃES (1997) expõe que a confecção do plano foi dividida em três etapas: pré-diagnóstico, diagnóstico e elaboração da proposta. Em todas as etapas a participação dos moradores deveria ser encarada como fundamental. Nesse sentido, na fase do pré-diagnóstico, na qual seria reconhecida a realidade local, as entrevistas com os moradores em reuniões nas associações de moradores foi uma forma de viabilizar a participação nesta etapa.

Na fase seguinte, o diagnóstico do município foi elaborado a partir das informações obtidas na fase anterior em um momento de grande debate sobre as diversas visões a respeito da cidade. É instituído o Fórum Urbano – formado por representantes das associações de moradores, sindicatos, vereadores e do Executivo “com a finalidade de debater todos os temas pertinentes ao Plano Diretor, desde a concepção de cidade até o papel da legislação” (GUIMARÃES, 1997:97).

Importante atentarmos para a preocupação com a dimensão espacial dada ao longo dessas etapas, conforme podemos perceber nas palavras de Gonçalo GUIMARÃES:

Uma das dificuldades para a unificação dos interesses entre os diversos núcleos de moradia popular que integram o município é, sem dúvida, a sua dispersão espacial. A população de Angra dos Reis encontra-se pulverizada em diversos núcleos, vilas, e aglomerados urbanos em todo litoral e ilhas. Sua ligação ocorre predominantemente com o centro (distrito sede).

Ainda assim o centro é visto como outra localidade. É comum em Angra dos Reis ouvirmos a seguinte expressão: *estou indo para Angra*, quando um angrense está se deslocando em direção ao distrito sede, como se outros não fizessem parte do município (1997:94).

A passagem acima é ilustrativa do que chamamos de *identidade calcada na participação* no capítulo anterior. A partir do momento em que os moradores,

¹⁷ A equipe de técnicos foi coordenada pelo arquiteto Gonçalo Guimarães, o qual foi Secretário de Planejamento em Angra dos Reis de 1989 a 1992.

independente do local em que moram, participam do planejamento da cidade, eles passam a se sentir parte dela. A cidade como símbolo que demarca e constrói identidade, ganha assim uma nova significação mais abrangente e incluyente.

Por fim, a elaboração da proposta se deu em um ambiente de ampla discussão, e embora havendo posições conflitantes, resultou em um documento final em que a participação popular deu o tom e foi ressaltada. Importante destacar os mecanismos utilizados para viabilizar essa participação na elaboração da proposta: reuniões com as associações de moradores com convocatórias por cartazes afixados nas associações e locais públicos dos bairros e avisos nos jornais e rádios locais; encontros temáticos (saúde, educação, uso do solo, patrimônio histórico e cultural, saneamento, etc.) e setoriais (comerciantes, agricultores, moradores de determinado bairro, religiosos, pescadores, sindicalistas, etc.); elaboração de material visando publicizar as informações para a população local (cartilhas, mapas, vídeos e diagnósticos do município) e peças de teatro encenadas pelo grupo de teatro local Cutucurim.

O Plano Diretor de Angra dos Reis é entregue a Câmara dos Vereadores em 21 de março de 1991. Os avanços obtidos com o Plano Diretor são elencados por Gonçalo GUIMARÃES:

A criação do Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente; a criação das áreas especiais, reconhecendo a necessidade de legislação própria e prioridade nos investimentos públicos para áreas com ocupação irregular onde as condições de vida dos moradores são precárias; a delimitação do lote urbano ao mínimo de 200 m² e o máximo de 2.000 m² e o parcelamento compulsório para áreas superiores; IPTU progressivo para vazios urbanos; a limitação da área dos condomínios a 15.000 m²; a obrigatoriedade de acesso às praias a cada 100 m; a garantia da integridade dos ecossistemas costeiros – praias, manguezais, Mata Atlântica e outras reservas ambientais (1997:103)

Entretanto, os avanços citados não beneficiam a todos, grupos do empresariado local e dos grandes proprietários de terra tinham seus interesses ameaçados. Essa situação de conflito teve no Legislativo sua área de confronto.

Controlado pelos setores mais conservadores, o Legislativo Municipal rejeita a proposta de lei do Plano Diretor, tendo como justificativa que não teria tempo para avaliar o plano em virtude do prazo final para a sua votação estabelecido pela Constituição Estadual. Diante da pressão dos movimentos sociais e da inexistência de referencia sobre o prazo de votação do plano diretor na Lei Orgânica Municipal, o legislativo se vê forçado a aprovar o plano, não sem fazer alterações significativas.

Para GUIMARÃES (1997) essas alterações não mudaram a direção do Plano Diretor de Angra dos Reis, continuando este comprometido com a participação popular na gestão da cidade. De fato alguns pontos preservados criaram margens de manobra que possibilitavam uma maior participação por parte da população local no planejamento e/ou gestão da cidade. Entretanto pontos significativos foram alterados, os quais são apontados por CAVACO:

Retirada da noção de desenvolvimento municipal associado à promoção de redistribuição de renda; a supressão de artigos que objetivavam garantir a participação popular na aprovação de projetos de loteamento e desmembramento; modificações quanto às atribuições do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente; a retirada do caráter deliberativo do Conselho na aprovação de projetos e criação de áreas Especiais; entre outras (1998:110).

Apesar das perdas do texto original, os méritos do Plano Diretor de Angra dos Reis devem ser ressaltados, principalmente no que se refere a ênfase dada a participação popular na fase de elaboração do plano.

Entretanto, passados dezessete anos da aprovação do Plano, com o processo de revisão do plano diretor estando em curso em Angra dos Reis,

podemos ver que as ressalvas feitas por GUIMARÃES & ABICALIL já na década de 90, prenunciavam o que aconteceria nos anos seguintes. Para estes autores as mudanças no cenário de Angra dos Reis só seria possível com “avanço dos movimentos coais organizados, da politização permanente das relações urbanas e da participação ativa no processo de planejamento e de gestão urbanos. É um processo aberto, dinâmico, onde a meta é a construção de uma cidade mais justa e democrática” (1990:63)

O que levou aquele cenário marcado pela ampla participação da população local a um cenário como o ilustrado pela foto abaixo: de esvaziamento e ausência da população nos fóruns de debate sobre o planejamento do município?



Figura 5 - 3ª Conferência Municipal das Cidades, realizada em setembro de 2007 em Angra dos Reis.

3.3 – Os percalços na trajetória da participação popular em Angra dos Reis: o conselho municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e seu esvaziamento

O debate da participação em Angra dos Reis após a aprovação do Plano Diretor em dezembro de 1991, ganhou corpo com sua institucionalização através da criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - CMUMA.

GUIMARÃES avalia que “apesar das mudanças impostas pelas elites locais para que o Plano Diretor fosse aprovado, as principais reivindicações dos movimentos populares de Angra dos Reis permaneceram, cabendo agora ao movimento popular, através do **Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente**, a efetiva implantação da proposta” (1997:130).

No entanto, uma análise mais aprofundada do Plano Diretor e das atribuições do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, logo revela que os avanços mencionados por Gonçalo Guimarães (1997) não foram tão expressivos assim:

Art. 219º Fica instituído, para fins de implementação do Plano Diretor, o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, para, no âmbito de sua competência:

I - fiscalizar a aplicação do Plano Diretor sem prejuízo dos direitos previstos em lei, quanto a outros órgãos, entidades ou pessoas;

II - apreciar sobre a criação de Áreas Especiais;

III – apreciar sobre a aprovação dos projetos de parcelamento com áreas superiores a 20.000 (vinte mil) metros quadrados e projetos de condomínios com áreas superiores a 10.000 (dez mil) metros quadrados;

IV - apreciar projetos de implantação de empreendimentos de médio e grande porte ou com planta física superior a 5.000 (cinco mil) metros quadrados;

V - apreciar sobre toda proposta de alteração do Plano Diretor;

VI - apreciar sobre aprovação de projetos de grande impacto urbanístico e/ou ambiental;

VII - apreciar as propostas de preservação e tombamento de bens representativos na forma dos Arts. 125º e 127º desta Lei.

VIII - apreciar sobre os casos omissos a esta lei;

IX - apreciar recursos de suas decisões, bem como outros afetos ao Poder Público Municipal. (Plano Diretor de Angra dos Reis, 1991).

Ao longo do texto do Plano Diretor, não fica claro se a apreciação pelo Conselho tem caráter de veto ou não para os pontos mencionados no artigo acima, o que coloca o caráter consultivo, ou deliberativo, do conselho como uma incógnita.

Os quadros do CMUMA são formados, de acordo com o Plano Diretor, por seis representantes do Poder Executivo Municipal e quinze representantes da sociedade civil, dos quais, entre eles, sete são representantes de base setorial e oito de base territorial (ver figura 6). Essa cristalização dos membros acabou por se mostrar, com o tempo, uma prática pouco condizente com um conselho aberto à participação popular. Muitas das entidades que, durante o período de debate para a aprovação do Plano Diretor, eram bastante atuantes, hoje não mais continuam com o mesmo vigor, sendo sua cadeira no conselho a única razão para sua existência.

Outro problema resultante da delimitação prévia dos representantes, pode ser ilustrado pela atuação do Conselho Municipal das Associações de Moradores - COMAM. Este que durante o período de discussão do plano foi bastante atuante, nos últimos anos, vem perdendo fôlego com a assimilação de seus líderes pelo aparelho de governo, pois alguns desses antigos representantes hoje ocupam cargos nas secretarias municipais, desvinculando-se de suas bases sociais. Neste caso, o COMAM continua com direito a um representante no CMUMA, porém sua atuação hoje segue outros objetivos.

A escolha dos distritos como unidade espacial para a definição dos conselheiros de base territorial (ver figura 6), uma vez que, não representam as unidades espaciais onde as identidades sócio-espaciais foram construídas, ilustra a falta de atenção para com a importância do espaço em um processo

efetivo de participação. Embora em um primeiro momento a dimensão espacial tenha sido levada em conta por parte dos técnicos (conforme demonstramos no item anterior), pouca atenção foi dada aos outros elementos que compõem a espacialidade do conselho: sua capacidade de abarcar distintos territórios e fortalecer lugares é um exemplo nesse sentido. Como observado em Angra dos Reis, a territorialidade do processo sendo heterônoma, qualquer possibilidade de um processo autêntico de participação é desfeita.

Distritos com forte tradição associativa, como é o exemplo do 1º distrito, em função da localização do estaleiro (aglutinando grande número de trabalhadores) e das primeiras associações de moradores do município (com forte participação na elaboração do plano diretor) acabam tendo numericamente o mesmo número de conselheiros de outros distritos onde o número de organizações atuantes é menor.

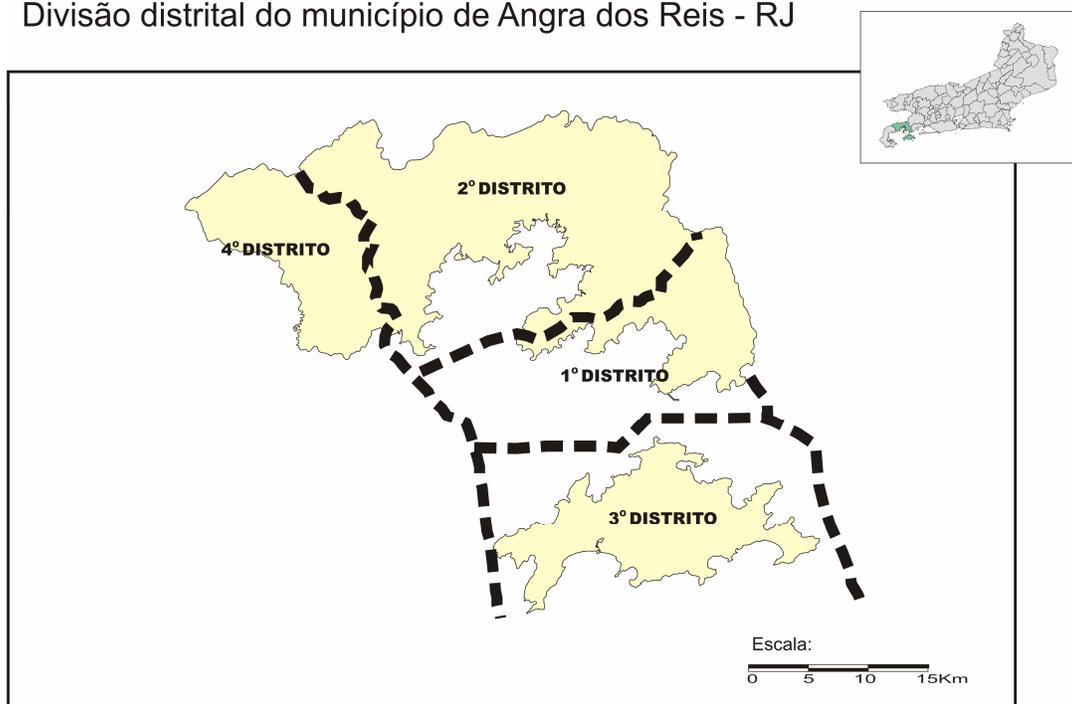
Outro fator importante é a falta de uma rotatividade nos locais escolhidos para a realização das reuniões do CMUMA. Sendo realizadas quase que em sua totalidade no distrito sede, a participação de grupos localizados nos distritos mais distantes acaba ficando comprometida em decorrência da distância. Esse problema é particularmente sentido junto aos moradores do 3º distrito (Ilha Grande). Por ser uma ilha e ter o horário das barcas em direção ao distrito sede conflitantes com os horários das reuniões (em sua maioria no período da noite) a participação deste distrito nas reuniões do CMUMA é bastante comprometida, o que se evidencia não só quando da análise das atas das reuniões do CMUMA, como também na entrevista com o conselheiro da SAPE, Sr. Rafael:

“O conselho hoje é imóvel e inoperante. Não existe esforço da prefeitura em levá-lo para todo o município, ficando o centro de Angra como seu local por excelência. Vai ver se na Ilha Grande não existem grupos que teriam interesse

em participar. Mas como participar se as reuniões são sempre no distrito sede? Isso já foi assinalado em reuniões do CMUMA, da necessidade de fazer as reuniões, ou outros tipos de fóruns relacionados a ele, em outros bairros”.¹⁸

O problema se torna ainda mais grave tendo em vista que em diversas entrevistas realizadas junto às associações de moradores, as mesmas alegam que não recebem os comunicados com a agenda do CMUMA, sendo sua divulgação restrita aos murais de alguns prédios da prefeitura localizados no distrito sede.

Divisão distrital do município de Angra dos Reis - RJ



Fonte: Secretaria de Planejamento de Angra dos Reis

Mapa 2: Divisão distrital do município de Angra dos Reis.

Em entrevista realizada com o Sr. Cássio Veloso, representante suplente da Secretaria de Planejamento Territorial no CMUMA, foi salientado o fato do conselho não agregar forças políticas importantes no cenário político municipal, como a Petrobrás, a FEEMA e outras. Ressalva semelhante foi observada em

¹⁸ Depoimento colhido em janeiro de 2006.

entrevista com o conselheiro representante da Sociedade Angrense de Proteção Ecológica (SAPE), que lamentava o fato de outras entidades relacionadas à proteção ambiental não estarem participando das reuniões do conselho, sendo a formalização da representação deste setor através de um conselheiro proveniente da SAPE, um dos possíveis motivos para essa ausência por parte de outras entidades.

Importante ressaltar em apesar de não participarem como conselheiros a FEEMA e o IBAMA quando convidados participam dando pareceres ambientais ou outras informações solicitadas pelo CMUMA, conforme observado em diversas atas das reuniões.¹⁹

A ausência de agentes com papel importante na gestão do território municipal, como a Petrobrás e a Eletronuclear, nas reuniões do CMUMA se explica por três fatores: I - a cristalização da participação dos grupos com direito a conselheiros (definida no plano diretor); o pouco esforço feito pelos técnicos da prefeitura para agregar esses grupos nas discussões levantadas; e o conflito de interesse entre esses grupos e os setores ligados atividade turística e imobiliária. Nesse sentido, a articulação entre alguns desses agentes tem sido feita por outros canais que não o conselho gestor (mais adiante retomaremos esse ponto quando explicitarmos a conjuntura atual dos conselheiros).

O embate entre os agentes mencionados e o setor imobiliário é apenas um dado de um quadro que evidencia a força dos grupos ligados à atividade turística e aos setores imobiliários. Se de um lado o conselho gestor em Angra dos Reis foi nomeado como Conselho Municipal de Urbanismo e **Meio**

¹⁹ Ata das reuniões do CMUMA (14/09/2006; 03/08/2006; 04/05/2006 e outras)

Ambiente muito por conta da participação dos movimentos ambientalistas no debate precedente a elaboração do Plano Diretor, de outra a criação de uma identidade para o município atrelada aos seus atributos naturais foi um processo engendrado pelos setores imobiliários como forma de agregar valor a propriedade. A criação da Costa Verde com fins de planejamento pela fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro) evidencia como uma identidade pode ser forjada e a força desses grupos para além dos limites municipais.

Além dos problemas mencionados, outros obstáculos à participação foram recentemente apontados pelos conselheiros. Em ata da reunião do CMUMA²⁰, foram assinalados como principais problemas: insegurança dos conselheiros para cumprir suas obrigações; insatisfação dos conselheiros com relação aos resultados; falta de consecução das decisões do CMUMA nos órgãos executivos; desinformação dos assuntos e datas das reuniões por parte dos conselheiros e da sociedade; falta de discussão sobre o desenvolvimento do município etc.

O resultado desses problemas foi um progressivo esvaziamento do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis. O mérito do Plano Diretor de Angra dos Reis refere-se ao fato de ter conseguido estimular uma grande mobilização da população, o que foi se perdendo ao longo do tempo. Nesse sentido, o CMUMA não se concretizou como um elo entre a sociedade e o Poder Público, como também não produziu um efeito pedagógico a partir da participação. O quadro descrito por GUIMARÃES (1997), referente ao período de debate em torno do plano diretor, de densa

²⁰ Ata nº 159 (05/08/2004) disponibilizada na secretaria de Planejamento Territorial

participação da população no planejamento urbano, de esforço dos técnicos por atuarem como pedagogos urbanos e de um importante esforço do Estado em descentralizar o poder através de mecanismos institucionais, foi se desfazendo ao longo dos anos.

A possibilidade de participação popular engendrada pela eleição de um prefeito ligado a um partido mais progressista, assim como a necessidade de elaboração de um plano diretor para definir as diretrizes do planejamento urbano municipal, acabaram por definir um campo da participação popular em Angra dos Reis no qual se inserem diversas arenas de disputa. Entretanto, como ressalta SWARTZ (1968) a respeito da dinâmica do campo, este se redefiniria a partir da mudança nas atividades de interação entre os atores sociais. Nesse sentido, a mudança no padrão de relação desenvolvido entre Estado e sociedade civil nos últimos anos dá o tom de como encontra-se hoje o campo da participação popular em Angra dos Reis: desfeito.

Práticas de cooptação e clientelistas têm norteado a atuação do Executivo Municipal. Cooptação de organizações que desempenharam no passado importante papel na interação entre Estado e sociedade civil (como observado no exemplo do COMAM), e práticas como beneficiamento para bairros com associações de moradores vinculados de alguma forma a atual prefeitura (ver mais adiante a conjuntura atual das associações de moradores no município) ilustram essa “nova” relação.

Por sua vez, o quadro geral de desmobilização e apatia política, que se manifestam em cenário global, também atuaram no sentido de esvaziar o campo da participação popular em Angra dos Reis.

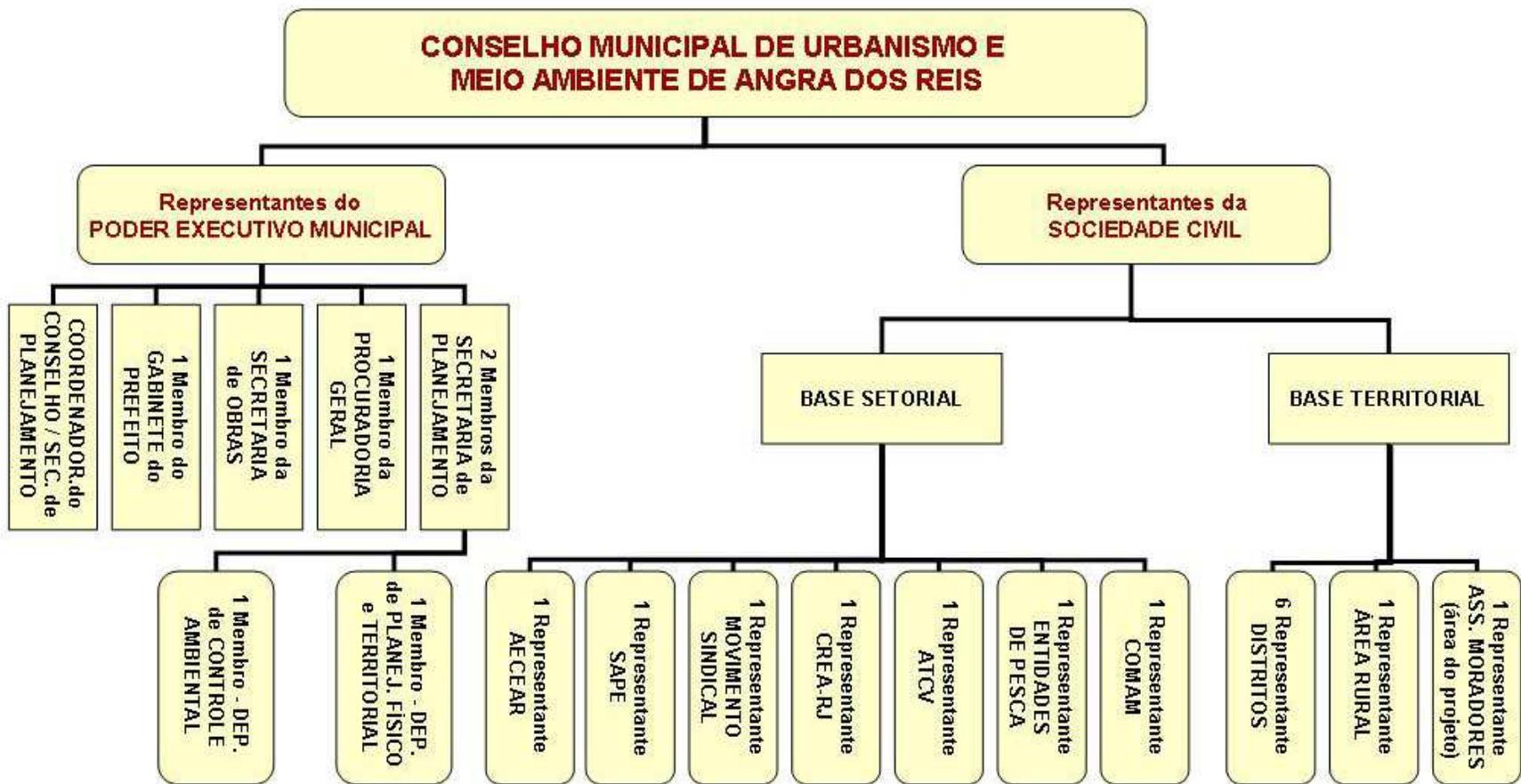


Figura 5 – Estrutura Funcional do CMUMA

Em um esforço de síntese podemos caracterizar a atual situação de alguns atores com direito a vaga no CMUMA da seguinte forma:

I – **Associação de moradores:** em sua maioria as associações de moradores perderam sua autonomia, sofrendo forte influência partidária. Em diversos casos observados em Angra dos Reis, as associações se transformaram em mecanismos de territorialização dos vereadores locais. Podem ser citadas como exemplo a Associação de Moradores do bairro Santa Rita, a qual tem fortes vínculos com o vereador Carlinhos, sendo beneficiada pelo mesmo. Quadro semelhante ocorre na Associação de Moradores do Bairro Boa Vista, onde a presidente da Associação é assessora da vereadora Vilma. Em outros casos, as associações buscam sua inserção no cenário político municipal através da eleição de seus líderes ao legislativo municipal, como observado na Associação de Moradores do Village, no bairro do Verolme.

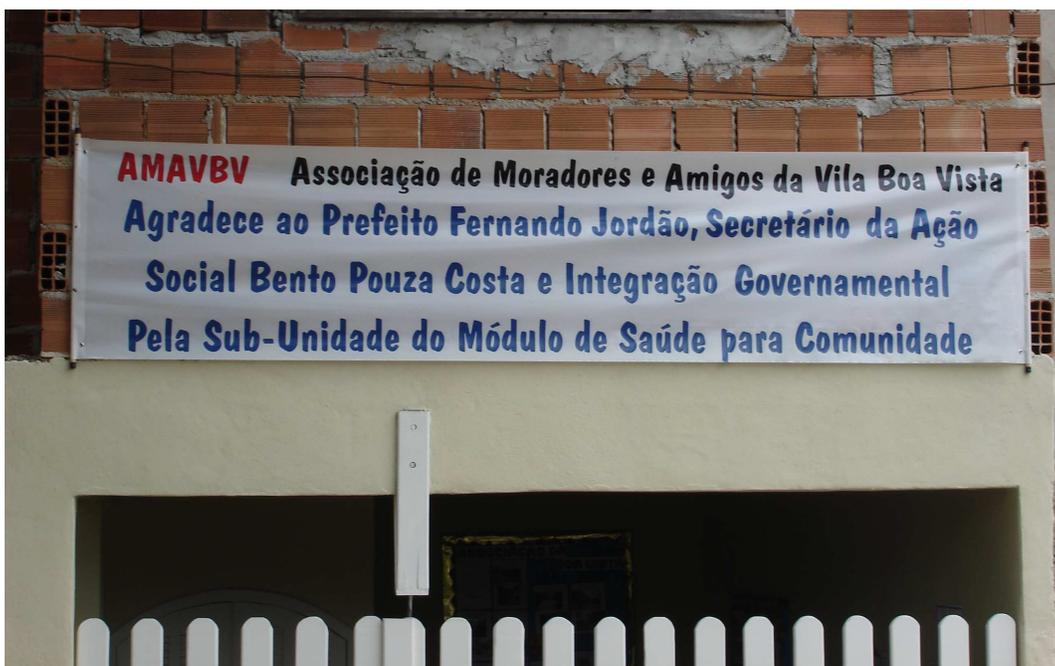


Figura 7– Territorialização dos políticos locais através das associações de moradores.

Importante destacar ainda, que mesmo nas associações de moradores não vinculadas diretamente a determinados partidos, a participação no planejamento encontra outros obstáculos. Em muitos casos a convocatória para participar das reuniões do CMUMA não chega até as associações.

II – **Movimento Sindical:** se a década de 1980 representou o período mais forte e mais intenso para o movimento sindical no cenário político brasileiro, as décadas seguintes se traduziram em um verdadeiro desmantelamento deste movimento e das organizações que o compõe. Particularmente em Angra dos Reis, o fechamento do estaleiro por um longo período de tempo fez com que o sindicato dos metalúrgicos perdesse força neste período.

Mesmo hoje, quando da retomada do estaleiro e do retorno intenso da atividade sindical no município de Angra dos Reis, o Sindicato dos Metalúrgicos de Angra dos Reis, agregando um total de 8.000 trabalhadores não tem participado do CMUMA, assim como dos debates em torno da revisão do Plano Diretor. Salvo a atuação do Sr. Sérgio Luiz Marques Ribeiro²¹, representante do Sindicato dos Petroleiros do Rio de Janeiro, que vem participando das reuniões do CMUMA, os sindicatos têm sido pouco presentes no debate em torno do planejamento urbano do município.

²¹ Em entrevista realizada em setembro de 2007, com o Sr. Sérgio Luiz, este ressaltou a dificuldade de agregar os demais trabalhadores no debate sobre o planejamento e gestão do município.



Figura 8 – Intensa movimentação dos trabalhadores na mudança de turno no estaleiro BrasFels. Apesar do grande número de trabalhadores, o sindicato dos metalúrgicos tem sido pouco atuante nas reuniões do CMUMA.

III – **SAPE (Sociedade Angrése de Proteção Ecológica)**: tendo desempenhado um papel importantíssimo no processo de elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis, ainda se caracteriza como uma importante força no que se refere à preservação ambiental no município. Sua participação no CMUMA é freqüente, apesar das ressalvas feitas por um de seus ex-conselheiros do CMUMA, para o qual “o conselho hoje é um chá de comadres. As pessoas todas já se conhecem, vão lá e batem papo e nada do que se debate é feito”²².

Essa descrença fez com o a SAPE optasse por focar seus esforços em outras formas de mobilização: realizando seminários, manifestações e promovendo ações públicas.

²² Depoimento colhido em janeiro de 2006.



Figura 9 – Manifestantes locais questionam benefícios trazidos pelas usinas nucleares.

Por reivindicação da SAPE, foi feita uma apresentação da revisão do plano diretor no teatro municipal de Angra dos Reis, o que gerou demandas para que determinados pontos fossem alterados.

IV – **COMAM (Conselho Municipal das Associações de Moradores)**: assim como a SAPE, foi um dos protagonistas no processo de elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis. Entretanto, diversos líderes daquele período hoje fazem parte dos quadros administrativos da prefeitura municipal.

V - **Associações da área rural**: apesar de desde o início haver um representante da área rural que participa ativamente das reuniões do CMUMA, observa-se um certo “personalismo” nessa representação. O representante da área rural, o Sr. Demerval de Oliveira Chaves que desde o início das atividades do CMUMA ocupa essa posição, representa o “personalismo” vivenciado por algumas organizações.

VI – **AECEAR (Associação das Empresas de Construção Civil e Engenharia de Angra dos Reis)**: ligada aos interesses do setor imobiliário, a associação tem garantido sua participação no CMUMA. Cabe destacar aqui, que assim como ocorre um “personalismo” na representação no setor da área rural, o mesmo ocorre aqui na figura do Sr. Rogério Salomão Musse.

A participação da AECEAR tem garantido a aprovação de diversos projetos imobiliários em Angra dos Reis nas reuniões do CMUMA, mesmo que representem custos e perdas para a população local (como por exemplo, o projeto de expansão do Blue Tree Park).

VII – **ATCV (Associação de Turismo da Costa Verde)**: Também apresenta participação constante nas reuniões do CMUMA. Entretanto seu posicionamento revela estar muito mais ligada aos setores imobiliários e grandes empreendimentos do que em um turismo de base local. A inexistência de articulação desta associação com a SAPE revela a distância que separa essas duas organizações do ponto de vista político e do entendimento do projeto de cidade.

Como tentamos demonstrar, o campo da participação popular em Angra dos Reis acabou se desfazendo a partir do momento em que os atores que o animavam e davam sentido, estabeleceram novos padrões de relação com o Estado, ou perderam a credibilidade para com o conselho enquanto forma de garantir a participação, ou simplesmente passaram a desempenhar outros papéis. Cabe a ressalva de que se o campo da participação popular no planejamento urbano se desfez, a continuidade no que se refere atuação dos

setores ligados aos empreendimentos imobiliários dentro do CMUMA, revela a importância estratégica desse mecanismo.

Alguns problemas relacionados a espacialidade do CMUMA também contribuíram para o seu progressivo esvaziamento: I - a adoção de uma malha territorial de cima para baixa, na qual a escolha dos distritos não traduz um recorte pensado pela população local, respeitando as tradições de organização; II - a escolha do distrito sede para realizar as reuniões e fóruns do CMUMA, sem haver uma rotação, acaba por prejudicar a participação de moradores do terceiro e quarto distritos (*ver mapa 2*); e, III - a pouca abertura para com outros grupos que não possuem direito a vaga nos conselho, acabou por distanciar a participação de grupos importantes no campo da participação, assim como deixar de aproveitar o CMUMA enquanto um importante recurso tácito na articulação entre agentes de escalas distintas.

A pouca atenção dada ao primeiro ponto, por parte dos formuladores do Plano Diretor com o passar do tempo revelou a importância da dimensão espacial em um experimento de participação popular como os conselhos gestores. Tomando como exemplo o bairro da Japuíba, o qual concentra um grande número de associações de moradores devido ao seu histórico de mobilizações, a participação no CMUMA se limita a um conselheiro, no máximo dois se o bairro for área do projeto em pauta. Este caso ilustra bem a pouca atenção dada às tradições de organização pré-existentes e esvaziada com a escolha dos distritos como recorte de referência para a definição dos conselheiros.

Se de um lado o período de debate em torno do Plano Diretor de Angra dos Reis foi marcado pela circulação de informações e dos locais onde eram

realizados os fóruns e demais reuniões, por outro, o CMUMA acabou por ser um experimento *imóvel*. A não alternância nos locais escolhidos para as reuniões acabou por criar obstáculos para a participação de moradores localizados em distritos mais afastados. No 3º distrito, a participação encontra-se prejudicada pelo fato do trajeto entre este distrito e distrito sede ser realizado através de barcos; no 4º distrito não só a distância, como também o fraco sentido de pertencimento ao município de Angra dos Reis por parte dos moradores resultou em obstáculos para a participação no CMUMA²³.

Por fim, a cristalização da participação vem excluindo grupos importantes no campo da participação. Como já mencionado anteriormente, grupos que se inseriram na dinâmica sócio-espacial local após a aprovação do Plano Diretor não tiveram sua participação no CMUMA garantida. Nesse sentido, a possibilidade de aglutinar atores sociais que atuam em escalas diversas acaba sendo impossibilitada. Perde-se o conselho gestor enquanto importante recurso estratégico no jogo de escalas.

Mesmo não apresentando uma agenda política de médio e longo prazo, capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas sociais para Angra dos Reis, o conselho caracteriza-se por ser um elemento estratégico com vistas a um planejamento alternativo. As recentes discussões em torno da revisão do plano diretor confirmam este fato. Na proposta do novo plano diretor, a ser enviada para a câmara municipal, encontra-se o seguinte artigo referente ao CMUMA:

²³ Em entrevistas realizadas com os moradores do 4º distrito, muitos revelaram se sentirem mais moradores de Paraty em função da proximidade e dos deslocamentos para este município em busca de determinados serviços.

Art. 63

O poder público municipal deverá, em até seis meses após a data de vigência desta Lei, elaborar em conjunto com o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente a legislação que estabelecerá as atribuições, competência e composição do CMUMA e dos demais órgãos de acompanhamento e condução da gestão democrática no município (Plano Diretor de Angra dos Reis, 2006).

Apesar de seu esvaziamento, o Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis ainda nos traz grandes lições para pensarmos o planejamento urbano comprometido com a participação popular.

Considerações Finais

Parece-nos conveniente, a modo de conclusão do trabalho, apresentar aqui algumas questões relevantes, a partir dos objetivos do trabalho.

Em primeiro lugar, a popularização de expressões que visam delimitar o debate em torno da democracia, questionando as limitações da representação, visando inserir nesta forma de democracia elementos de democracia direta, evidenciam um quadro que tem permeado boa parte dos experimentos de participação popular contemporâneos, nos quais se inserem os conselhos gestores. Este quadro tem se caracterizado por uma supervalorização nos ganhos de participação popular possibilitados por tais experimentos.

Entretanto, se por um lado percebemos o otimismo exagerado, por outro, como demonstramos, tais experimentos possuem um grande potencial no que se refere à abertura para com a participação popular no planejamento e/ou gestão das cidades. Se focarmos nossa análise na dimensão espacial desses conselhos veremos sua importância: na construção de lugares, marcados por uma identidade na qual os moradores se reconheçam como parte constituinte da cidade; na articulação entre atores sociais de escalas distintas, possibilitando não só uma troca de experiências como uma ampliação do espaço de luta; e por fim, na garantia de uma maior abertura à participação popular, transformando os conselhos em verdadeiras escolas de pedagogia urbana.

Em segundo lugar, se de um lado o otimismo pode ofuscar uma visão mais crítica dos conselhos, desconsiderá-los seria negligenciar os pontos acima. Partindo desta perspectiva analisamos o caso do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis. Não buscando a receita a

partir de uma experiência que no passado representou importantes ganhos de participação popular no planejamento urbano, mas sim, como uma experiência que traz lições para entendermos o paulatino esvaziamento dos conselhos apesar de sua popularização no cenário político brasileiro.

Neste processo, a experiência de Angra dos Reis evidencia como que historicamente diversos atores sociais foram se inserindo na dinâmica municipal, cada um compondo suas lutas específicas e definindo arenas de disputa. Essas arenas de disputa, a partir de determinado *evento mobilizador* (no caso de Angra dos Reis, a eleição do Partido dos Trabalhadores para o Executivo Municipal e a necessidade de se elaborar o plano diretor do município) acabaram por constituir o campo da participação popular no planejamento das cidades.

Neste processo, a criação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Angra dos Reis acabou por definir uma arena privilegiada dentro do campo da participação. Todavia, as alterações impressas à relação entre os diversos atores que compõem essa arena, acabou por fazer com que não só a arena definida a partir do CMUMA se esvaziasse, como o próprio campo da participação perdesse sua consistência.

Buscando as lições desse esvaziamento, podemos atentar para fatores internos e relacionados aos próprios mecanismos de funcionamento do CMUMA, assim como fatores que são externos a eles. Os fatores internos se evidenciam por uma pouca atenção dada para com a dimensão espacial por parte de seus formuladores. Ao adotar a malha administrativa pré-existente como referencia para a escolha dos conselheiros de base territorial, o resultado foi a diluição no papel dos conselhos em fortalecer “lugares”. A escolha feita

“de cima para baixo” seja por inabilidade política, desatenção a dimensão espacial ou por interesses em manter o poder organizado a partir de relações hierárquicas, acabou por definir uma territorialidade heterônoma para o conselho gestor.

Outros fatores de ordem interna merecem ser destacados: cristalização da participação através da pré-definição dos grupos que ocuparam o conselho; falta de mecanismos capazes de publicizar as agendas do CMUMA; pouca rotatividade nos locais onde ocorrem as reuniões e os fóruns de debate, inviabilizando a participação de grupos localizados em áreas mais distantes do município.; e por fim, a incapacidade do conselho em transformar seus participantes em pedagogos urbanos e assim ampliar a arena da participação.

Os fatores externos não devem ser pormenorizados no processo de esvaziamento do CMUMA. Mesmo porque em diversos momentos fatores internos e externos atuam em conjunto. Separamos aqui desta forma apenas para efeitos didáticos.

Os fatores externos podem ser agrupados em fatores de desmobilização e fatores *contra mobilização*. No primeiro grupo atuam processos gerais como a desmobilização engendrada pela atual conjuntura global, marcada pela ampliação do capitalismo em escala global, reforçando valores individualistas, até fatores de ordem local como o descontentamento com o cenário político local, marcado por práticas clientelistas. Os fatores de *contra mobilização* representam a mobilização dos setores mais conservadores, configurando por isso uma *contra mobilização* aos setores mais progressistas e às experiências de participação popular. Nesse caso, independentemente dos mecanismos internos de funcionamento do conselho, esses grupos se mobilizam ocupando

pontos privilegiados na arena de disputa, conseguindo assim a manutenção do *status quo*. O exemplo de Angra dos Reis é bastante ilustrativo nesse sentido, em que o esvaziamento do CMUMA se deu muito mais pelos movimentos sociais do que pelos agentes ligados aos grupos hegemônicos do município.

Se de um lado é inegável que a criação dos conselhos gestores constitui-se num impulso importante para gerar participação onde ela ainda não existe ou para fortalecê-la nos municípios em que os movimentos sociais já estão relativamente articulados, a criação dos conselhos gestores não opera em um vácuo social e é, por isso, insuficiente para criar um espaço efetivamente participativo

A criação de um conselho gestor, a partir de um plano diretor progressista, elaborado dentro do ideário da reforma urbana como foi o caso de Angra dos Reis, trouxe a promessa de participação, entretanto o passar dos anos demonstrou que a promessa transformou-se em dívida.

As respostas para os questionamentos apresentados ao longo do trabalho ganham maior importância tendo em vista que, passados quinze anos da promulgação do Plano Diretor de Angra dos Reis, uma nova versão do documento encontra-se na Prefeitura Municipal para ser encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores. Esperamos ter extraído das lições de Angra dos Reis alguns ensinamentos para que a criação de conselhos não se transforme em uma forma de desmobilização da sociedade, mas, ao contrário, que esses conselhos sejam canais plurais de participação popular. Acreditamos que entender em que momento a promessa se transformou em dívida é uma forma de entendermos os tortuosos caminhos da participação popular no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. XII, n.º 1, janeiro/julho, 1998, p.47-78.

ANDRADE, Marta Mega de. *A Vida Comum: espaço, cotidiano e cidade na Atenas Clássica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

_____. *Da Revolução*. Brasília: Editora UNB, 1988.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Atica, 1991.

BERTONCELLO, Rodolfo V. *Processo de Modernização e espaço local: o caso do município de Angra dos Reis (RJ)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFRJ. 1992.

BOBBIO, Norbert. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Campos, 2000.

CAMPOS, Marília Lopes de. *Cultura Democrática e Processos Participativos em Angra dos Reis (1989-2000)*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – UFRJ, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAVACO, Adriana. *Limitações e perspectivas da viabilização da reforma urbana no Brasil através dos “novos planos diretores”: reflexões com base nos casos do Rio de Janeiro e de Angra dos Reis*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia em Geografia – UFRJ, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 10 ed. 2003 (1984).

CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. A fonte húngara. In: *Socialismo ou Barbárie. O conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. A democracia como procedimento e regime. In: *As Encruzilhadas do Labirinto IV*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

CASTRO, Dione M. *Diretrizes para o melhor uso do solo na região litoral sul-fluminense*. Rio de Janeiro, FEEMA/DEATEC, 1980.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia Política*, N° 2, pp.9-25, 1985.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. Interações Espaciais. In: CASTRO, I. et al (Orgs.). *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 279-318, 1997.

CUCHE, Denys. *A Noção de Cultura em Ciências Humanas*. Bauru: Edusc, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. *As Administrações Democráticas e Populares em Questão*. Santo André: mimeo 1991.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 29. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FINLEY, Moses. *Democracia Antiga e Moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 5. ed. 1999 (1987).

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*, V.IX, nº26, p.25-47. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. et al (Orgs.). *Governança Democrática e Póde Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, p. 57-93. 2005.

GONZÁLES, Sara. La Geografía Escalar del Capitalismo Actual. *Scripta Nova Revista Electrónica de geografía e ciencias sociales*. Barcelona, Vol. IX, n. 189, 2005.

GUANZIROLI, Carlos E. *Contribuição à reflexão sobre o processo de produção de um espaço regional: o caso de Angra dos Reis*. Dissertação (Mestrado) – Planejamento Urbano e Regional – UFRJ. 1983.

GUIMARÃES, Gonçalo. *Uma cidade para todos: o plano diretor da cidade de Angra dos Reis*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GUIMARÃES, G. and ABICALIL, M. T. (1992), 'Plano diretor do município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município' in GRAZIA, G. (ed.): *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*, Rio de Janeiro, FASE.

HAESBAERT, Rogério(Org.). *Des-territorialização e identidade: A rede "gaúcha" no nordeste*. Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense. 1997.

_____. Identidades territoriais. In: ROSENDAHL, Z.; CORREA, R. L. (Org.) *Manifestações da cultura no espaço*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999. p.169-190.

_____. *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: EdUFF, 2001.

_____. *O Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. *Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo, Martins Fontes, 1990.

LIMA, Rosa Maria Cortês de & BITOUN, Jan. Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. et al (Orgs.). *Governança Democrática e Póde Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, p. 95-130. 2005.

MCPHERSON, C.B. *A democracia liberal*. São Paulo:Zahar, 1978.

MARSTON, Salie. A Long Way from Home: Domesticating the Social Production of Scale. In: SHEWPPARD, E. & McMASTER, R. (orgs.) *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Methodology*. Oxford: Blacwell, 2004. p.171-1991

MASSEY, Doreen. *Spatial divisions of labour: spatial structures and the geography of production*. London: Macmillan, 1984.

MOREIRA, Ruy. Uma Análise Crítica do Modelo de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. In: *O estado do Rio de Janeiro no Início do Século XXI: Olhando para o futuro*. Niterói:UFF. p. 127-7132. 2001.

PANNEKOEK, Anton (1936). *Os Conselhos Operários* [texto disponível na internet em 17/07/2006: <http://www.marxists.org/portugues/pannekoe/index.htm>]

OLIVEIRA, Rogério Ribeiro de. Marcos da História Ambiental do Município de Angra dos Reis. In: JOSAFÁ, Carlos de Siqueira. et al (Orgs.). *Educação Ambiental: Valores Éticos na Formação de Agentes Multiplicadores*. Rio de Janeiro. PUC-RIO. 2001. p. 61-70.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. *A República*. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2. ed. 1993.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1980.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In GRAZIA, Grazia de (org.). *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990.

RUA, J. *Urbanização em Áreas Rurais no Estado do Rio de Janeiro*. In: MARAFON, G.; RIBEIRO, M. Estudos de Geografia Fluminense. Rio de Janeiro: Infobook, 2001. p. 43-69.

Sader, E. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Zahar, 1981.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec / Ampur, p. 15-20, 2002.

SCUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SHEWPPARD, Eric & McMASTER, Robert. (orgs.) *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Methodology*. Oxford: Blacwell, 2004.

SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

_____. Geografia, diferencia y lãs políticas de escala. *Terra Livre*, São Paulo, n. 19, p.127-146. jul./dez. 2002

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et al (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. O narcotráfico no Rio de Janeiro, sua territorialidade e a dialética entre 'ordem' e 'desordem'. *Cadernos de Geociências*, n.º 13. Rio de Janeiro, IBGE, pp. 161-171. 1995 b

_____. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Revista Território*, Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, v.1, nº1, p.5-22, jul./dez.1996.

_____. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, n. 15, p. 39-58, 2000.

_____. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 3ª ed. 2004 (2002).

_____. A expulsão do paraíso: O paradigma da complexidade e o desenvolvimento sócio-espacial. In: CASTRO, I. et al (Orgs.). *Explorações Geográficas: percursos no fim do século*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 43-87, 1997

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SWARTZ, M. J. *Local-Level Politics: social and cultural perspectives*. Chicago: Aldine, 1968.

SWYNGEDOUW, Eric. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In: COX, Kewin R. *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York/London: The Guilford Press, 1997. p. 137-66

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TUAN, Yi-Fu. *Espaço e Lugar: A Perspectiva de Experiência*. São Paulo: Difel, 1983.

VAINER, Carlos. As escalas de poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: CARDOSO, A. L. et al (Orgs.). *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 13-32. 2001.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1 - Técnicos da prefeitura durante a discussão do Plano Diretor e membros do COMAM.

Dados Gerais:

- Nome do entrevistado
- Local de trabalho
- Idade:
- Formação profissional:
- Há quanto tempo trabalha no município?

1) Como se deu o processo de elaboração do Plano Diretor em Angra dos Reis? Qual era o ambiente político naquele momento?

2) Quais as principais alterações observadas no ambiente político no município do período do debate referente ao primeiro plano diretor até os dias de hoje?

3) Quais aspectos positivos e negativos o Sr. (a Sra.) ressaltaria quanto ao Plano Diretor aprovado pela Câmara em 1991?

4) Como a participação popular foi incorporada na discussão do Plano Diretor? Nesse sentido, quais os grupos mais organizados e mais atuantes?

5) Entre as associações de bairro, quais participaram ativamente do processo de discussão do Plano Diretor? Havia algum distrito ou bairro que concentrava as associações mais atuantes? Em caso de resposta afirmativa: quais fatores o Sr. (Sra.) indicaria como responsáveis pela maior participação nestes distritos ou bairros?

6) Quais os fatores responsáveis pela escolha do conselho municipal como forma de garantir a “participação popular” no planejamento da cidade de Angra dos Reis? Durante o debate havia propostas de outras formas de garantir essa participação?

7) Como ocorreu a definição dos grupos que teriam participação garantida no Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente? O Sr. (a Sra.) acredita que as entidades que obtiveram direito de representação no CMUMA representavam as forças políticas do município naquele momento?

8) Durante a escolha dos conselheiros que formariam o CMUMA, a escolha dos representantes por distritos foi uma reivindicação de algum grupo específico ou uma formulação dos técnicos? O Sr. (Sra) acredita que a escolha de representantes a partir dos distritos é uma forma de garantir a ampla participação no CMUMA?

9) O Sr.(a Sra.) tem acompanhado o desenvolvimento das atividades e da agenda do CMUMA nos últimos anos? Qual a avaliação pode ser feita a partir deste quadro?

10) Considerando o debate em torno da revisão do Plano Diretor, quais aspectos deveriam ser alterados (se é que, na sua opinião, algo deve ser alterado) no que se refere aos artigos relacionados ao funcionamento do CMUMA?

11) A que o Sr. (a Sra.) atribui a indefinição quanto ao futuro papel do CMUMA no novo plano diretor?

12) Na avaliação feita pelo Sr. (Sra.) a organização do espaço de Angra dos Reis, a partir dos grandes projetos (central nuclear, TEBIG e a rodovia Rio-Santos) e do turismo, de alguma forma influenciou na mobilização da população para sua participação na elaboração do plano diretor?

2 – Entidades Profissionais e ONGs com representante no CMUMA.

Dados Gerais:

- Nome do entrevistado
- Local de trabalho
- Idade:
- Formação profissional:
- Há quanto tempo trabalha no município?

1) Como se deu o processo de elaboração do plano diretor em Angra dos Reis? Qual era o ambiente político naquele momento?

2) Quais as principais alterações observadas no ambiente político e na organização do espaço no município do período do debate referente ao primeiro plano diretor até os dias de hoje?

3) A entidade representada pelo Sr. (Sra.) participou da elaboração do plano diretor de Angra dos Reis? O mesmo ocorreu na revisão do plano?

4) Como vem sendo a atuação da entidade representada pelo Sr. (Sra.) no CMUMA? Quais os critérios utilizados na escolha do representante no CMUMA dentro da entidade (assembleia, fórum, reunião, etc)?

5) Na avaliação do Sr. (Sra.) a entidade consegue abarcar todo o território municipal? Quais os mecanismos utilizados para garantir essa atuação em todos os distritos?

6) A participação no CMUMA tem ocorrida de forma mais atuante entre os conselheiros representantes de bases territoriais da população (associações de moradores, membros distritais e da área rural), de entidades de base setorial (SAPÊ, ATCV, AECEAR) ou oriundos dos quadros da prefeitura?

7) O CMUMA se configura como um canal aberto à participação? Existem outros canais dentro da prefeitura municipal que cumpram o papel de garantir a “participação popular” no planejamento?

8) Quais os temas mais recorrentes na agenda do CMUMA? Na avaliação feita pelo Sr. (Sra.) quais os temas que deveriam ser incorporados na agenda do conselho? Quais os pontos propostos pela entidade representada pelo Sr. (Sra.) incorporados pelo conselho?

9) Existe uma rotatividade nos locais escolhidos para sediar as reuniões do conselho, ou as mesmas ficam concentradas nos locais escolhidos pela prefeitura?

10) Quais os principais problemas vivenciados no interior do CMUMA pelo Sr. (Sra.)?

11) Que avaliação geral pode ser feita quanto ao papel do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente enquanto um mecanismo que garanta a abertura do Estado para com a participação popular?

12)) Na avaliação feita pelo Sr. (Sra.) a organização do espaço de Angra dos Reis, a partir dos grandes projetos (central nuclear, TEBIG e a rodovia Rio-Santos) e do turismo, de alguma forma influenciou na mobilização da população para sua participação na elaboração do plano diretor?

13) O Sr. (Sra.) percebe alguma influência dos agentes ligados ao setor imobiliário na formulação da agenda do CMUMA? Em caso afirmativo: de que forma esta ocorre?

3 – Entidades Profissionais e ONGs sem representante no CMUMA.

Dados Gerais:

- Nome do entrevistado
- Local de trabalho
- Idade:
- Formação profissional:
- Há quanto tempo trabalha no município?

1) Como tem sido a atuação da entidade representada pelo Sr. (Sra.) no município de Angra dos Reis? Existe diálogo com outros grupos organizados?

2) A prefeitura tem garantido o diálogo com as entidades profissionais, associações de moradores e ONGs?

3) Qual a participação da entidade representada pelo Sr. (Sra.) na revisão do plano diretor? Houve algum ponto específico a ser revisto e apontado pela organização?

4) O Sr. (Sra.) tem conhecimento do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente? Em caso de resposta afirmativa:

4.1) A que fatores o Sr. (Sra.) atribui o fato de a entidade não possuir um representante no CMUMA?

4.2) A agenda do CMUMA é disponibilizada para os grupos que não possuem representantes no conselho? De que forma?

4.3) O debate sobre a revisão do plano diretor possibilitou uma abertura do CMUMA, ou mesmo de outras formas de participação no planejamento municipal?

5) Qual a avaliação feita pelo Sr. (Sra.) quanto à participação da população junto às entidades profissionais, associações de moradores e ONGs no

município? Algum distrito ou bairro se destaca positivamente neste quadro? Em caso de resposta afirmativa: quais os fatores o Sr (Sra.) indicaria como responsável pela maior participação nestes casos?

6) Na avaliação feita pelo Sr. (Sra.) a organização do espaço de Angra dos Reis, a partir dos grandes projetos (central nuclear, TEBIG e a rodovia Rio-Santos) e do turismo, de alguma forma influenciou na mobilização da população para sua participação na elaboração do plano diretor?

Moradores de Angra dos Reis

4 – Moradores de Angra dos Reis

Dados Gerais:

- Nome do entrevistado
- Local de trabalho
- Idade
- Formação profissional
- Bairro \ distrito onde reside
- Tempo de residência no município

1) – O Sr. (Sra.) participa de alguma entidade profissional, associação de moradores, ONG, sindicato ou outro tipo de organização?

Em caso de resposta afirmativa:

- 1.1) Com que frequência participa dessa organização?
- 1.2) Quais os temas debatidos nas reuniões ou encontros dessa organização?
- 1.3) Essa organização envolve a participação de pessoas de vários bairros ou distritos?
- 1.4) Qual a relação da organização com a Prefeitura?

Em caso de resposta negativa:

- 1.5) Sabe da existência de alguma organização desse tipo nas proximidades?
- 1.6) Já teve interesse em participar de uma dessas organizações?
- 1.7) Quais fatores levaram o Sr. (Sra.) a optar pela não-participação?

2) O Sr. (Sra.) conhece algum instrumento disponibilizado pela Prefeitura que possibilite à população intervir na política local? Qual?

3) O Sr. (Sra.) tomou conhecimento do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Angra dos Reis?

4) O Sr. (Sra.) conhece o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (CMUMA)?

Em caso de resposta afirmativa:

4.1) Já participou ou teve interesse em participar das reuniões do CMUMA?

4.2) Existem empecilhos para a participação no CMUMA? Quais?

5) Na avaliação do Sr. (Sra.) as mudanças observadas no governo municipal, com a eleição de prefeitos de diferentes partidos, garantiram uma maior ou menor abertura para a participação da população nas decisões da Prefeitura?

6) Na avaliação feita pelo Sr (Sra.) a atuação da Prefeitura ocorre da mesma forma em todo o município ou alguns distritos ou bairros são privilegiados pelas políticas públicas?

7) Se fosse dada a oportunidade do Sr. (Sra.) morar em outro bairro de Angra dos Reis para qual bairro o Sr (Sra.) se deslocaria? Por quê?