

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Daniel Rossin Polo

A dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade: o caso do
Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Psicologia Social, sob orientação da Profa. Dra. Maria da Graça Marchina Gonçalves.

São Paulo
2018

Daniel Rossin Polo

A dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade: o caso do
Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Psicologia Social, sob orientação da Profa. Dra. Maria da Graça Marchina Gonçalves.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo amor e apoio sempre presentes no curso desta fase acadêmica, mas não restrito apenas a ela.

A minha esposa, Tati, a quem amo profundamente e é fonte de alegria e inspiração: pela compreensão, apoio, incentivo e consolo.

Aos meus queridos colegas de CMDCA Jundiaí, com quem desenvolvi novos sentidos no trabalho político-social na cidade.

A Daniela da Camara, pelas portas abertas e atenção ofertada à proposta de pesquisa, mesmo quando os trabalhos frente à Secretaria Municipal se tornavam intensos.

A minha querida professora e orientadora Graça Gonçalves, guia e mestre no desenvolvimento deste trabalho, sempre presente e sensível às causas expostas.

Aos professores Odair Furtado e Pedro Pontual, cujas orientações impulsionaram o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas de NUTAS, colaboradores intelectuais.

Ao professor Jarbas Vargas Nascimento, um dos primeiros incentivadores ao mestrado em minha trajetória profissional na PUC-SP.

Aos colegas da ADPI, em especial, Rebeca Ambra Ciorniavei pela parceria, compreensão e condições ofertadas.

A Fundação São Paulo, pela bolsa integral ao tempo de estudo, oferecendo as condições necessárias para seu desenvolvimento.

POLO, Daniel Rossin. **A dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade: o caso do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 213 p. São Paulo, 2018.

RESUMO

Fundamentada nas concepções da Psicologia Sócio-Histórica, a pesquisa tem como objetivo caracterizar aspectos da dimensão subjetiva do processo participativo de uma determinada política municipal de planejamento urbano, acessados pela identificação e análise das significações presentes em diferentes âmbitos do processo. A pesquisa toma como objeto de estudo a particularidade do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP, desenvolvido a partir de 2014 e aprovado como lei municipal em 2016, especificamente em relação aos processos de participação social compreendidos como parte dos mecanismos que buscam garantir o direito à cidade, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. A pesquisa empírica foi desenvolvida a partir de dois procedimentos principais: a) levantamento, leitura e análise do conteúdo dos documentos da política pública, os quais apresentavam e discutiam os modelos de participação social referenciados e executados; e b) entrevistas individuais com quatro participantes que compuseram os trabalhos do Plano Diretor, sendo todos estes delegados eleitos representantes da sociedade civil. A análise buscou discutir os aspectos identificados a partir de três contextos articulados: político, processual e das singularidades. O que se apreende na análise é que o processo participativo da política urbana se caracterizou por proporcionar uma experiência subjetiva contraditória aos sujeitos. Isso quer dizer que, ao mesmo tempo em que se fundamentava em diretrizes democráticas de planejamento urbano, apontava a função social da cidade como preceito e abria à participação pública, possibilitando experiências inovadoras, também carregava em suas estratégias metodológicas características limitadoras, e, em certo sentido, conservadoras, tais como a redução da questão da participação democrática aos aspectos processuais, a não explicitação e os limites produzidos pela desigualdade na representação dos participantes e a manutenção de aspectos de caráter liberais e elitistas em seus discursos e posições. Consideram-se, então, os avanços e as limitações que caracterizaram a dimensão subjetiva do processo participativo com vistas a produção de uma política radicalmente democrática, com a expectativa de que o estudo de caso colabore para adensar as discussões e práticas de participação social no planejamento urbano.

Palavras-chave: Psicologia Social; Dimensão Subjetiva; Participação Social; Planejamento Urbano; Políticas Públicas; Subjetividade; Sentidos e Significados.

POLO, Daniel Rossin. **The subjective dimension of the participatory process in city planning: the case of the Participative Master Plan of Jundiaí-SP.** Dissertation (Master in Social Psychology) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 213 p. São Paulo, 2018

ABSTRACT

Based on the conceptions of Socio-Historical Psychology, the research aims to characterize aspects of the subjective dimension of the participatory process of a municipal urban planning policy, accessed through the identification and analysis of the meanings present in different areas of the process. The research takes as its object the particularity of the Participative Master Plan of Jundiaí-SP, developed from 2014 and approved as a municipal law in 2016, specifically in relation to the processes of social participation understood as part of the mechanisms that seek to guarantee the right to city, as recommended by the City Statute. The empirical research was developed from two main procedures: a) reading and analysis of the content of the documents of the public policy, which presented and discussed the social participation models referenced and its execution; and b) individual interviews with four participants who composed the work of the Master Plan, all of whom were elected representatives of civil society. The analysis sought to discuss the aspects identified from three articulated contexts: political, procedural and singularities. What is perceived in the analysis is that the participatory process of urban politics was characterized by providing a contradictory subjective experience to the subjects. This means that, while it was based on democratic guidelines for urban planning, it pointed to the social function of the city as a precept and opened up to public participation, enabling innovative experiences, it also had limiting characteristics in its methodological strategies and, in a certain way, conservative strategies, such as reducing the issue of democratic participation to procedural aspects, non-explicitness and limits produced inequality in the representation of participants and maintaining liberal and elitist aspects of character in their speeches and positions. The advances and limitations that characterize the subjective dimension of the participatory process with a view to the production of a radically democratic policy are then considered, with the expectation that the case study will collaborate to broaden the discussions and practices of social participation in planning urban.

Keywords: Social Psychology; Subjective Dimension; Social Participation; Urban Planning; Public Policy; Subjectivity; Senses and Meanings.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa da Aglomeração Urbana de Jundiáí	97
Figura 2 - Evolução do Perímetro Urbano de Jundiáí.....	106
Figura 3 - Propaganda de empreendimento imobiliário localizado nas bordas da rodovia Anhanguera, próximo a uma das principais entradas de Jundiáí.....	107
Figura 4 - Logomarca do Plano Diretor Participativo de Jundiáí	114
Figura 5 - Mapa da regionalização.....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Território, População, saúde e educação.....	98
Tabela 2 - Resultado de questionários respondidos e entregues na Fase 2	128
Tabela 3 - Presença nas Oficinas Territoriais	135
Tabela 4 - Síntese das reuniões das entidades com Câmara Legislativa.....	149

LISTA DE ABREVIATURAS

CIMU	Comissão de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMPT	Conselho Municipal de Política Territorial
COPUMA	Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente
FEPASA	Ferrovias Paulista S.A.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPs	Instituições Participativas
MVC	Movimento Voto Consciente
PDM	Plano Diretor Municipal
PDP	Plano Diretor Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDIL	Plano de Incentivo e Desenvolvimento Industrial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSH	Psicologia Sócio-Histórica

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	10
2. PSICOLOGIA SÓCIO-HISTÓRICA	14
2.1 Significações e subjetividade	19
2.2 Significações e dimensão subjetiva da realidade	22
2.3 A Psicologia Sócio-Histórica e a análise de políticas públicas	25
3. CIDADE, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	31
3.1 O direito à cidade	31
3.2 Categorias no estudo da cidade	36
3.3 A condição dialética no estudo da cidade: capitalismo, industrialização e urbanismo	43
3.4 Democracia e participação social	54
3.5 Crítica à democracia representativa liberal: a democracia participativa como emancipação social	59
3.6 Institucionalização e efetividade da participação social no Brasil	74
4. O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	83
4.1 O marco legal brasileiro	85
4.2 Direções para um plano diretor participativo	91
5. ESTUDO DE CASO: O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUNDIAÍ	95
5.1 A cidade	95
5.1.1 Primeiro momento: café e ferrovia.....	99
5.1.2 Segundo momento: a era das rodovias	103
5.1.3 O atual momento: algumas considerações	105
5.2 Procedimentos de Análise	108
5.3 Contextos como apresentação e análise	111
5.4 O PDP de 2016: seu contexto político	113
5.5 O PDP de 2016: seu contexto processual	125
5.5.1 Etapa 1 - Da Jundiaí que temos para a Jundiaí que queremos.....	126
5.5.2 Etapa 2 – Como construir a Jundiaí que queremos	130
5.5.3 Etapa 3 - Como construir a Jundiaí que queremos	143
5.5.4 Etapa 4: Projeto de Lei	148
5.5.5 Considerações sobre a participação social pela sua processualidade	154
5.6 O PDP de 2016: seu contexto das singularidades	161
5.6.1 Os dilemas da participação e da representação democráticas	169

5.6.2 Os elementos que expressam a desigualdade no processo participativo	176
5.6.3 O conflito ambientalistas x especuladores imobiliários	185
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201
ANEXOS	207

1. APRESENTAÇÃO

De forma alinhada às diretrizes que serão apresentadas nesse trabalho, escolho por iniciar o texto com uma breve apresentação histórica pessoal que diz respeito às origens de produção deste estudo, ou seja, falar sobre as determinações que enxergo, na configuração final desta pesquisa, ao revisitar o caminho percorrido por mim até a sua concepção e elaboração. Com isso, faço um convite à leitura e, seguindo essa apresentação, falarei também sobre organização do texto.

Pode-se dizer que o trabalho está determinado pela trajetória profissional, política e intelectual que venho desenvolvendo há uma década e meia, mas que, mesmo correndo os riscos subjacentes às demarcações temporais, faço questão de considerar como fundantes e primordiais os acontecimentos e experiências a partir de 2011. Neste ano, assumi um papel representativo vinculado a uma determinada política pública pela primeira vez, sendo eleito conselheiro titular no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em minha cidade natal, Jundiaí. Foi nesse momento que houve um importante salto qualitativo em minhas experiências e significações como cidadão jundiaiense e profissional do campo social, as quais, até então, estavam circunscritas na execução e gestão de projetos sociais vinculados exclusivamente a organizações do terceiro setor, de caráter privado e sem fins lucrativos.

Sinteticamente, esse salto se caracterizou por uma transformação do prisma de compreensão das relações e estrutura sociais, em especial, sobre a articulação entre Estado e sociedade civil no tabuleiro sociopolítico. Ao ser eleito como representante da sociedade civil no sistema conselhos, por intermédio da organização social na qual trabalhava na época, fui incorporado como elemento constituinte da política pública vinculada ao primeiro setor no município, posição que conflitaria com o entendimento que construía, até então, sobre meu papel profissional como um trabalhador nos espaços sociais onde o Estado não chegava.

Naquele momento, os limites entre o que era sociedade civil e Estado se tornavam tênues em minha atuação, o que era possível pela concepção participativa que a instituição Conselho inscrevia na Política Pública de referência. Posso afirmar que essa foi uma quebra importante de paradigma que proporcionou, a partir das experiências e exigências concretas da posição, o desenvolvimento de novas significações sobre a práxis que articula a Psicologia, as políticas públicas e a vivência na cidade em que morava e trabalhava. Além disso, é possível pensar que minha própria relação com a cidade se modificou, pois, além das minhas vivências como cidadão e profissional natural desta localidade, apresentaram-se novas formas de presenciar esta

cidade, a qual se expande e se amplia territorialmente, visto que a posição de conselheiro o leva a transitar por locais e temas para além do comum em sua vida cotidiana. Enfim, pode-se dizer que, de modo experiencial e pouco teórico, já se apresentavam, naquele momento, as categorias com as quais trabalharia nessa dissertação anos mais tarde.

Com essas categorias seria também articulada outra concepção importante que é promovida pelas atividades desenvolvidas nos quatro anos que permaneci no Conselho e que está presente como motivo desta dissertação: a avaliação de projetos sociais e políticas públicas. Como coordenador da comissão de políticas e programas do CMDCA, participei intensamente, junto aos demais conselheiros, de discussões e elaboração de estratégias de monitoramento, controle e avaliação das ações da política de infância e juventude do município, discussões essas que se tornavam mais complexas quando vinculadas ao uso dos recursos financeiros provenientes do Fundo Municipal.

Uma etapa marcante nesse trabalho foi o desenvolvimento de um estudo diagnóstico do município, cujo objetivo era desenvolver parâmetros oficiais e científicos para priorização dos escassos recursos e ações, a fim de construir um mapa do município e obter, assim, os melhores resultados. Na época, a avaliação diagnóstica da situação municipal, bem como a definição estratégica das ações do conselho e seu fundo, mostrou-se para mim como a forma mais eficaz e concreta de mobilizar a intrínseca e necessária articulação entre sociedade civil e Estado, pois ao mesmo tempo em que proporcionava ao cidadão e às organizações sociais a possibilidade de compreender suas ações inseridas num contexto público municipal, por intermédio das diretrizes e prioridades determinadas, também proporcionava ao programa da gestão estatal a incorporação destas ações de forma particular e territorializada, ou seja, considerando seus agentes concretos. A partir daí o tema da avaliação ocupou um papel importante em minha construção profissional, desembocando especificamente no questionamento quanto ao papel da Psicologia nesse campo, motivo que subjaz à elaboração dessa pesquisa.

Foi no bojo dessas elaborações e construções que, a partir de 2015, começo a acompanhar – de forma distante devido às condições pessoais e laborais à época – o desenvolvimento do Plano Diretor Participativo de Jundiá – PDP, que já havia sido iniciado. Suas condicionalidades estratégicas e conceituais, como serão apresentadas, chamaram minha atenção e, aos poucos, se transformam em possível campo de estudo, o que seria concretizado a partir de 2016 com o início do mestrado. Ali se apresentavam, numa configuração bastante peculiar, categorias e práxis que, de alguma forma, ofereciam espaço de desenvolvimento para meus interesses como cidadão, profissional e, agora, acadêmico.

O PDP de Jundiaí pode ser considerado um dos “carros-chefes” da gestão municipal que assume em 2013, cuja coligação partidária, depois de muitos anos posicionada como oposição na cidade, é eleita para comandar o executivo. Os trabalhos públicos do PDP foram iniciados em 2014 e perduraram até 2016, ano em que foi aprovado por unanimidade como lei na Câmara Legislativa Municipal. Sua característica principal foi buscar inscrever numa política pública “guarda-chuva”, de forma deliberada, atributos eminentemente participativos, concretizados de diversas formas. Em mais de dois anos de execução, as estratégias foram divididas em etapas que conciliaram formas representativas com formas diretas de participação social na elaboração da proposta legal. Enfim, o contexto do PDP de Jundiaí ofereceu um ambiente muito propício para o desenvolvimento desta pesquisa, com acesso às informações e estratégias desenvolvidas, aos marcos legais, aos documentos elaborados e às pessoas envolvidas.

Desta forma, foi a partir das diretrizes teórico-metodológicas da Psicologia Sócio-Histórica que foi consolidada uma proposta de estudo interpretativo e avaliativo do processo participativo desta política de planejamento urbano, proposta esta que considera a subjetividade como aspecto importante para uma compreensão concreta do fenômeno social. Delimitou-se como objetivo, então, a caracterização de aspectos da dimensão subjetiva do processo participativo, com a identificação e análise das significações concebidas como constituídas pelo par dialético sentidos-significados. O estudo que se configura pela perspectiva metodológica materialista, histórica e dialética da Psicologia Social busca articular as diversas categorias apresentadas – como participação social, democracia, direito à cidade e outras – com vistas a uma produção acadêmica que contribua com o campo da avaliação de políticas públicas e sociais, de forma que a dimensão subjetiva do fenômeno social seja considerada. É nessa trilha que se compreende a possível contribuição e relevância deste trabalho.

Com este objetivo, o trabalho foi organizado em seis capítulos, incluída, como o primeiro deles, a atual apresentação. No segundo capítulo, será delineada a fundamentação teórico-metodológica da pesquisa, que possui referência na Psicologia Sócio-Histórica, bem como se buscará elucidar o modo como foi concebida a categoria central da pesquisa – dimensão subjetiva da realidade – na sua articulação com as significações e com o campo das políticas públicas. No terceiro capítulo, desenvolve-se a discussão que articula a produção das cidades com as categorias participação social, democracia, urbanismo, industrialização, entre outras, organizando o que se compreende por direito à cidade e estabelecendo também as diretrizes metodológicas ao se estudar temas urbanos. No quarto capítulo, é desenvolvido o tema mais específico referente à pesquisa – Estatuto da Cidade e Planos Diretores – que se articula aos anteriores e delimita de forma mais precisa a política pública que está em foco,

indicando seus aspectos sócio-históricos. Já o quinto capítulo se vincula diretamente ao estudo de caso de referência, apresentando a cidade de Jundiaí, os procedimentos metodológicos, os detalhes das etapas do PDP, os modos de formatação da análise, bem como o conteúdo analítico e interpretativo produzido pela pesquisa. Nesse capítulo, articulam-se a apresentação do objeto de estudo, o levantamento das informações, a discussão e análise do caso. Por fim, no sexto e último capítulo, são realizadas as considerações finais, bem como a indicação e discussão sobre as possibilidades que se abrem a partir deste estudo. Desta forma, espera-se que a atual pesquisa possa contribuir com a consideração da Psicologia Social como disciplina competente na produção de análises de políticas públicas e sociais.

2. PSICOLOGIA SÓCIO-HISTÓRICA

A Psicologia Sócio-Histórica (PSH) é a referência científica que oferece arcabouço teórico e metodológico para a produção desta pesquisa. É a partir de seu método e categorias que se busca estudar a participação social no planejamento da cidade, focalizando a produção de significações como elemento importante para o desenvolvimento de conhecimento na área. Frente a isso, mostra-se interessante tecer breves considerações acerca da PSH a fim de precisar o modelo de estudo. Isso é feito elencando aquilo que se considera mais pertinente à pesquisa, sem nenhuma pretensão de se esgotar o assunto, tendo em vista a complexidade da tarefa.

Pode-se afirmar, de modo geral, que a PSH posiciona sua crítica nos processos que produzem a naturalização da subjetividade, foco de estudo desta ciência. Em sua concepção, a subjetividade, historicamente, acabou por ser reificada pelas diferentes práxis e teorias científicas no campo da Psicologia, nas diferentes posições adotadas que configuram essa ciência. Essas posições podem ser consideradas, de forma ampla, a partir de duas vertentes principais, contrárias entre si em diversos aspectos, mas que acabam por reproduzir, igualmente, a proposta reificada de subjetividade, limitando o desenvolvimento dessa ciência. São as visões objetivistas e subjetivistas da psique.

Para a PSH, as tensões entre essas duas visões demarcam na Psicologia, do mesmo modo em ambas, a naturalização dos elementos que compõem a subjetividade. Na proposta objetivista, a subjetividade é desconsiderada em sua complexidade e o sujeito é reduzido às implicações decorrentes da realidade externa, sendo compreendido a partir de uma visão comportamental. Na subjetivista, por sua vez, a subjetividade e o sujeito tornam-se absolutos e autônomos, com sua gênese alienada de suas determinações sócio-históricas. Como afirma Gonçalves (2015a, p.61):

Apesar de percorrer caminhos opostos, pode-se dizer que as duas vertentes acabam por impor uma noção de subjetividade comum que historicamente tem influenciado o próprio desenvolvimento da experiência concreta de subjetividade. Trata-se de uma subjetividade natural, constituída de maneira individual no enfrentamento da objetividade.

Essas concepções criam dicotomias entre o sujeito e o mundo social, ou entre a subjetividade e a objetividade, de modos muito similares, apesar de colocarem diferentes referências. Para a PSH, essas dicotomias precisam ser superadas. Essa crítica, que se desdobra também em um objetivo, é importante, já que desconstrói uma concepção hierárquica na gênese

e dinâmica da subjetividade, que atribui predominância a um elemento sobre o outro em sua constituição, deslocando para fora da análise o foco da relação dialética que a constitui.

A PSH considera que tal superação não pode ser considerada com a supressão das diferenças de natureza que existem entre os elementos que são apresentados como dicotômicos, visto que não se pode coincidir o sujeito ao social, nem o subjetivo ao objetivo, o que levaria a um equívoco semelhante ao criticado. Pelo contrário, entende-se que esses elementos são diferentes, porém são impossíveis de serem compreendidos integralmente se analisados de forma separada, ou seja, sem conceber a dinâmica da relação que estabelecem entre si, dinâmica esta que determina a concepção e a gênese de cada um deles.

Em outras palavras, um não pode ser concebido sem trazer referência ao outro. Desta forma, o desenvolvimento do sujeito e a configuração da subjetividade individual não podem ser considerados sem suas determinações sociais, culturais e históricas, do mesmo modo que os elementos e mediações sociais não podem ser compreendidos como algo natural, diferente de produções resultantes da atividade teleológica humana.

Para a PSH, a superação da dicotomia pode ser acessada pela utilização de fundamentos teóricos e metodológicos que resgatem uma concepção ontológica do humano como movimento integrado e complexo, que considere a gênese da subjetividade a partir de categorias do pensamento dialético. Nesta referência, a condição para pensar a subjetividade nesses novos termos se dá com a apropriação da dialética materialista, noção proveniente do pensamento marxista, pelo pensamento psicológico. A psique, então, não é vista mais como um produto direto das condições ambientais (perspectiva objetivista), assim como também não é compreendida como um fenômeno que possui vida própria, que se expressa por si mesma (perspectiva subjetivista). A subjetividade é entendida como tendo determinações nas condições concretas da vida, bem como com potencial criativo para configurar-se de forma singular pelos sujeitos nessas relações.

Significa dizer que a subjetividade se expressa de acordo com as bases materiais de sua produção e ao mesmo tempo, o sujeito portador dessa determinada subjetividade é também agente produtor das bases objetivas na qual o contexto social é estruturado. (FURTADO, 1998, p.43).

Uma categoria que colabora para garantir que a lógica dialética materialista possa ser referência para a Psicologia de forma a não perder a articulação dialética entre o social e o individual – assim como entre o objetivo e o subjetivo – é a historicidade. Entende-se que são as experiências do indivíduo em sua relação com os objetos, com as instituições, com as ideias, falas e demais produções desenvolvidas pelos sujeitos e pela humanidade, que oferecem a ele

as condições para seu desenvolvimento como sujeito singular, para a organização de seu mundo psicológico, de forma não apartada do desenvolvimento social. Ao se relacionar com o mundo material, o sujeito apropria-se da história e da cultura da sociedade da qual faz parte e, a partir disso, escreve sua própria história individual.

O princípio defendido, então, é que o mundo histórico-cultural, expresso e apresentado ao indivíduo de forma objetiva por diversas mediações sociais, precisa ser considerado como elemento constituinte de seu desenvolvimento subjetivo e, se assim for considerado, será possível construir conhecimento mais fidedigno sobre os sujeitos e suas produções sociais. Porém, essa determinação sócio-histórica não pode ser considerada pela perspectiva mecanicista, de causa e efeito linear, visto que o sujeito se desenvolve de forma ativa, criativa e, portanto, singular. É esta lógica, por exemplo, que permite à Psicologia desenvolver pesquisa e práxis social de forma a considerar o sujeito como socialmente determinado, ativo e, também, como agente de transformação social, já que o considera a partir do contexto social e com capacidade de ação sobre este. Nessa lógica reside a possibilidade de superação das dicotomias e a negação da naturalização, tanto do mundo social quanto da subjetividade.

Para a PSH, o pensamento crítico tem sido, em muitos contextos, impedido de se desenvolver plenamente devido, dentre outras coisas, à ausência ou à negação da historicidade, o que se revela no pensamento sobre os fenômenos sociais e individuais, assim como sobre a constituição da subjetividade e dos fenômenos psicológicos. Para Kahhale e Rosa (2009, p. 20):

(...) quando se deixa de reconhecer que as leis sociais não são naturais, quando se perde a perspectiva histórica na análise do humano, quando se opera a análise do individual sem reconhecer as mediações sócio-históricas dele constitutivas, constrói-se um saber conservador e pactuado com o status quo social, impedindo ou negando a constituição do sujeito da transformação social, de modo que esse saber possa orientar sua práxis na direção da construção de relações sociais mais igualitárias.

No desenvolvimento de conhecimento em Psicologia não se pode correr o risco de negligenciar o fato de que as produções subjetivas, que se apresentam de determinado modo no momento da análise e pesquisa, expressam também um caráter histórico que precisa ser conhecido. Isso só pode ser compreendido tendo em vista que a subjetividade possui determinações sociais e se configura a partir das experiências concretas do sujeito. Entende-se, então, que os sujeitos são potencialmente capazes de se organizarem psicologicamente de modo único e atuar no mundo concreto de forma transformadora, sem perder, por isso, a historicidade de suas próprias produções na vida cotidiana. Sua presença no mundo, seja expressa por suas

ideias ou pelo seu comportamento, é sempre uma presença que carrega a realidade daquele momento histórico.

Frente a isso, atribui-se ao desenvolvimento do conhecimento em Psicologia a necessidade de compreender essas determinações históricas referendadas ao se estudar as expressões dos sujeitos, dos grupos, das instituições, das políticas, entre outros. Em nosso caso particular, tanto a discussão teórica quanto a análise da particularidade do contexto, realizam-se com essa perspectiva de não perder a historicidade como noção básica do estudo.

Além disso, na presente pesquisa, por exemplo, ao discutirmos as significações presentes como foco para acessar a dimensão subjetiva da participação no planejamento da cidade, faremos isso a partir da análise dos produtos objetivos e dos modos concretos de relações e interações que se deram ao longo de todas as etapas da política estabelecida. Ao mesmo tempo, estas etapas, produtos e processos poderão ser mais bem compreendidos ao discutir quais são as ideias, valores e interesses que subsidiaram sua construção da forma que foi estabelecida, dentro de uma cidade particular, buscando garantir, com isso, um caráter histórico e materialista ao estudo.

Mostra-se interessante mencionar também, mesmo que de forma breve, outras duas categorias metodológicas adotadas pela PSH que são igualmente importantes: totalidade e mediação. A primeira estabelece uma articulação necessária e dialética entre as unidades de análise, entre a parte que se destaca na pesquisa e o todo que configura sua inserção social, entre o singular que se organiza como tal a partir do plural. Essas partes não são confundidas, mas articuladas desde sua gênese, não podendo existir de forma independente, tendo a consciência de que, se estudadas de forma apartadas, corresponderão a uma construção de conhecimento equivocado, com tendência a-histórica e, inevitavelmente, ideológica.

Para Kahhale e Rosa (idem, p. 31) “*isso significa que o singular expressa dimensões do plural ou do todo que o constitui, assim como o todo articula dialeticamente todas as possibilidades das singularidades a partir das quais se produz*”. Essa será uma premissa que subsidia a necessidade de discutir o desenvolvimento da cidade capitalista, em seu processo histórico e crítico, articulando tanto com a particularidade das novas propostas legais brasileiras (Estatuto da Cidade e Plano Diretor), metodológicas (democracia participativa) e da cidade que se localiza, quanto com a singularidade dos sujeitos que promovem e participam do planejamento da cidade (OLIVEIRA, 2001).

Para realizar tal tarefa é preciso trazer a campo a categoria mediação, a qual auxilia o pesquisador a expressar as relações concretas que são estabelecidas pelas unidades que compõem este todo, cujas relações não podem ser apreendidas sem o reconhecimento desses

aspectos (mediações) que expressam as vinculações dialéticas. Esta categoria é tanto ontológica quanto metodológica, pois ao mesmo tempo em que expressa uma característica do real, também indica uma forma de acessá-lo, sendo um recurso fundamental.

Nesta pesquisa, busca-se caracterizar e analisar, à luz dessa teoria e método, algumas dessas mediações que configuraram o fenômeno da participação no Plano Diretor, dando especial atenção aos processos metodológicos desenvolvidos por esta política. São esses processos que, como mediações, oferecem condições concretas para a presença dos sujeitos na elaboração do planejamento urbano, a partir de uma específica forma previamente elaborada pelo poder público municipal, ou seja, uma forma repleta de intenções e considerações. Estes processos, por serem produções humanas e culturais, carregam em sua proposição objetiva valores, ideias e premissas que se tornam determinantes para o modo de relacionamento dos participantes e sua compreensão acerca de temas como democracia, participação e planejamento urbano, dentre outros. Os modelos participativos elaborados, então, promovem experiências singulares aos sujeitos que irão, a partir da articulação realizada, produzir significações, as quais poderão ser acessadas e analisadas de forma específica pelas entrevistas, contribuindo para a apreensão do fenômeno social.

Ao pesquisador, que se fundamenta no materialismo histórico dialético e na psicologia sócio-histórica, cabe analisar a realidade em movimento, centrar-se na processualidade do fenômeno em estudo e nas múltiplas mediações que o constitui. O caminho teórico-metodológico percorrido pelo pesquisador viabiliza a apreensão da dialética parte e todo. E, bem por isso, o pesquisador pode superar as armadilhas das análises isolacionistas e a-históricas dos elementos que compõem o objeto, processo ou situações em estudo, analisando-os, então, sob consideração da história, da cultura e da sociedade, nas quais se constituem e são constantemente transformados. (AGUIAR et al, 2016, p. 94-95)

Enfim, essas condicionalidades analíticas, expressas por intermédio das categorias apresentadas, oferecem condições para que a PSH possa admitir seu objeto de estudo – a subjetividade – a partir de uma matriz materialista e histórica, sem reduzi-lo a um simples estágio mecânico de evolução comportamental, ou a uma entidade naturalizada e subjetivista. Adotando essa posição, há terreno propício para avançar na discussão sobre as significações, que, como produções humanas que articula o social e o individual de forma dialética, permitem acessar e discutir a dimensão subjetiva do fenômeno social em foco.

2.1 Significações e subjetividade

Como dito acima, a subjetividade é compreendida a partir de uma matriz materialista, dialética e histórica, e, no âmbito individual, é configurada de forma singular mediante as experiências sociais dos sujeitos. Sendo uma categoria teórica complexa, possibilita diferentes formas de manejo científico, mesmo quando delimitados os princípios epistemológicos que a definem. Uma das possibilidades de discuti-la em pesquisa, que será referência aqui, se dá pela sua articulação com as significações produzidas a partir das experiências sociais dos indivíduos num determinado contexto, ou seja, a partir das diferentes formas de apropriação e expressão do que é vivenciado pelos sujeitos, dentro de um recorte sócio-histórico específico. Por significações entende-se a dinâmica dialética que *“configura a relação entre sentidos e significados constituídos pelo sujeito frente à realidade na qual atua”* (AGUIAR, SOARES e MACHADO, 2015, p. 59). As significações fazem referência, de modo geral, àquilo que as coisas querem dizer, numa articulação entre o que socialmente é atribuído e o que é singularmente compreendido, não correspondendo a uma universalização da significação, mas também sem se desprender daquilo que é coletivamente compartilhado.

Significado e sentido se configuram como momentos diferentes do processo de desenvolvimento subjetivo do sujeito e de constituição do próprio fenômeno social. Entretanto, eles devem ser compreendidos como uma unidade de contrários, em constante tensão e reorganização.

[...] sentido e significado apesar de não serem iguais, de não manterem relação de identidade, de explicitarem e explicarem diferentes momentos de construção do homem, só podem ser concebidos no dialético movimento de mútua constituição, em que um não é sem o outro, sem ser o outro, sendo apreendidos somente no movimento de transição em que dialeticamente se constituem. (AGUIAR e BOCK, 2016, p. 52)

O significado aparece para o sujeito como um conceito geral, uma generalização construída social e historicamente que, num primeiro momento, apresenta-se como estavelmente compartilhada pela sociedade em que está inserido. Por assim se caracterizar, exerce uma importante função na comunicação social, sendo, então, fundamental para a interação comunitária, para a constituição do pensamento, dos afetos e do psiquismo humano. Entretanto, ao ser acessado pelo sujeito em suas relações sociais e comunicativas, os significados acabam por introduzir uma nova faceta de sua posição na vida dos indivíduos, para

além desta característica de estabilidade socialmente constituída, na qual é regido pelas leis históricas de seu desenvolvimento. Assumidos pelos sujeitos, os significados engendram um processo relativo à consciência singular deste indivíduo, subjetivando-se e iniciando um novo processo de significação que dará vazão à configuração singular, mas sem perder suas raízes sócio históricas.

Sentido é um agregado de todos os fatos psicológicos que surgem na nossa consciência como resultado da palavra [...]. O sentido real de cada palavra é determinado, no final das contas, por toda a riqueza dos momentos existentes na consciência e relacionados àquilo que está expresso por uma palavra. (VIGOTSKI, 2001, p. 466)

Os sentidos subjetivos são constituídos por complexos arranjos e reorganizações que são acionados em vivências que acessam tanto o âmbito cognitivo como afetivo do sujeito, sendo, por conta disso, altamente singular. Isso acontece porque “*a dimensão semântica da palavra não dá conta de traduzir ou expressar a totalidade das possibilidades de registro da realidade*” (AGUIAR et al., 2009, p.62). Os significados, então, aparecem ao sujeito de modo particular e, a partir disso, é possível falar da construção da categoria sentido e, assim, da configuração da subjetividade.

É importante frisar que o processo de significação, que referencia a dinâmica entre esses dois momentos, é um fenômeno das relações sociais, sendo, portanto, historicamente produzido. Os próprios significados sociais, por mais perenes que aparentam ser, carregam a historicidade de sua construção e socialização, e, por isso, pode-se afirmar que eles contêm mais do que aparentam. Os significados sociais expressam, em sua imediaticidade e aparência, uma estabilidade que, geralmente, apazigua os conflitos que o constituíram. Assim, apresentam aos sujeitos sínteses socialmente pactuadas que buscam sobressair-se à possibilidade de sua própria reconfiguração e, ao negar sua historicidade, podem apresentar-se como ideológicos. Apreender os significados sociais, presentes numa mediação social específica, pelo seu caráter dialético no processo de significação dos sujeitos, historicamente orientado, é necessidade da produção científica pela perspectiva da PSH.

Por isso, em pesquisa, os significados sociais não podem ser explicados por suas características assumidas aprioristicamente, necessitando, para serem mais bem compreendidos, de uma metodologia que presuma que o real não se resume a sua aparência (AGUIAR, SOARES e MACHADO, 2015). É exatamente este fator que faz dos significados sociais o ponto de partida da pesquisa social, mas não, necessariamente, seu ponto de chegada. A pesquisa que se orienta pelas significações – que carrega a dialeticidade da relação entre o

sujeito e o social – trabalha para resgatar a historicidade de seus elementos e, assim, resgatar o sujeito nesta equação, articulando os significados sociais com a capacidade produtiva dos indivíduos. A criatividade humana, expressa pela produção de sentidos que tensionam a estabilidade dos significados sociais, cria zonas mais fluidas, dinâmicas e complexas para a significação daquilo que compõe o fenômeno estudado. Entretanto, por ser uma construção socialmente determinada, é possível afirmar que, apesar de ter o sujeito singular como elemento imprescindível da análise, o processo de significação não se caracteriza por ser estritamente individual.

Essa concepção torna possível à pesquisa

[...] verificar as transformações e contradições que ocorrem no processo de construção dos sentidos e significados, o que possibilitará uma análise mais consistente que nos permita ir além do aparente e considerar tanto as condições subjetivas quanto as contextuais e históricas. (AGUIAR e OZELLA, 2013, p. 310 *apud* AGUIAR, SOARES e MACHADO, 2015, p. 72).

Assim, o processo de significação pode ser considerado como uma forma de expressão da subjetividade, em seu dinâmico processo de organização, e, por isso, é também uma possibilidade de acessá-la. Como a relação estabelecida por seus dois elementos constituintes – significados e sentidos – é dialética, escolhe-se trabalhar preferencialmente com o termo significação ou significações, pois estes remetem ao processo constante, à dinâmica de relação que é estabelecida entre ambos para a configuração tanto da subjetividade quanto dos próprios fenômenos socioculturais. Para os fins dessa pesquisa, entende-se que as significações permitem desenvolver conhecimento sobre a categoria subjetividade, tanto quando é pensada a partir da singularidade dos sujeitos, quanto sobre a concepção de dimensão subjetiva da realidade, quando o foco está na constituição e nas determinações do fenômeno social, garantindo, assim, as condicionalidades teórico-metodológicas de referência. A noção de dimensão subjetiva da realidade será desenvolvida a diante.

Essas orientações, então, auxiliam a delimitar o escopo do estudo, assim como seu método de pesquisa. Assume-se que há uma dimensão subjetiva do fenômeno social estudado, que pode ser acessada e discutida tendo como foco a dinâmica dialética estabelecida entre os significados socialmente atribuídos aos seus elementos – que carregam sua historicidade e com os quais o sujeito se relaciona – e os sentidos que os indivíduos desenvolvem a partir de sua atividade com esses mesmos elementos, nas suas experiências específicas, determinando sua

configuração subjetiva e comportamentos. Isso só é possível, então, devido às orientações teórico-metodológicas do materialismo histórico e dialético no percurso da PSH.

2.2 Significações e dimensão subjetiva da realidade

Nesta perspectiva, a subjetividade pode ser compreendida, então, a partir do processo de significação, constituído por esses dois elementos. Com isso, a subjetividade afasta-se de um caráter determinado ou essencialista, tornando-se categoria central de articulação com todas as outras. Ela possui dois aspectos fundamentais: é expressa, e pode ser acessada, pelo processo de significação que se desenvolve na atividade humana e, necessariamente, é caracterizada por ser uma articulação entre o social e o individual, sendo simultaneamente ambos, por ser expressa tanto pelos significados quanto pelos sentidos subjetivos.

Quando essa compreensão é estendida ao estudo, de maneira mais específica da relação indivíduo-sociedade, aponta-se que o foco, nesse caso, devem ser os fenômenos sociais, mas no viés da participação dos sujeitos na sua constituição. Ao corresponder desta forma ao objeto de estudo da Psicologia, enfatiza-se também a existência, na realidade ou nos fenômenos sociais, de uma dimensão subjetiva.

Assim, a realidade é a expressão desse campo de valores que a interpretam e ao mesmo tempo o desenvolvimento concreto das forças produtivas. Há uma dinâmica histórica que coloca os planos subjetivo e objetivo em constante interação, sem que necessariamente se possa indicar claramente a fonte de determinação da realidade. Isso nos leva a afirmar que a realidade é um fenômeno multideterminado, e isto inclui uma dinâmica objetiva (sua base econômica concreta) e também uma subjetiva (o campo dos valores). O indivíduo é o sujeito singular dessa dinâmica e assim como recebe pronta a base material (dada pela sua inserção de classe) e os valores (o plano da socialização), também é agente ativo da transformação social independente de ter ou não consciência do fato. (FURTADO, 1998, p. 62-63)

São seus fundamentos materialistas, dialéticos e históricos que permitem à PSH afirmar que todo fenômeno social possui uma dimensão subjetiva, visto que tais fenômenos são produções humanas repletas de intenções, valores e significados, expressos em elementos objetivos que compõem essa realidade que será vivenciada pelos sujeitos. Para a PSH, é pela categoria dimensão subjetiva da realidade que se busca promover a compreensão dos processos de produção e de organização da subjetividade na relação ativa do sujeito com o mundo e

peças com quem convive, numa produção dinâmica de significações. Desta forma, permite um diálogo não reducionista, constante e permanente com os diversos elementos e níveis constitutivos da realidade social.

Entende-se *dimensão subjetiva da realidade* como construções da subjetividade que também são constitutivas dos fenômenos. São construções individuais e coletivas, que se imbricam, em um processo de constituição mútua e que resultam em determinados produtos que podem ser reconhecidos como *subjetivos* (BOCK e GONÇALVES, 2009, p. 143).

A dimensão subjetiva da realidade é uma categoria que pode ser aplicada à totalidade social. Mas também pode ser considerada em relação a fenômenos sociais delimitados, cuja compreensão é necessária, inclusive como forma de compreender a totalidade social de forma mais profunda, nas suas particularidades. Nesse sentido, pode ser acessada de diferentes modos.

No caso desta pesquisa, afirma-se que a participação social no planejamento da cidade é um fenômeno social constituído historicamente que possui uma dimensão subjetiva, a qual, especificamente, pode ser expressa e acessada ao analisarmos, de forma sistemática, os processos de significações desenvolvidos ao longo de suas etapas de concretização. Essa será uma forma de dar visibilidade à dimensão subjetiva da participação social no contexto da política de planejamento urbano.

A pesquisa lança mão, então, de estudar e analisar o conteúdo dos documentos, a concretização do processo participativo e a fala dos sujeitos, todos sob o referencial da PSH, tendo as significações como recurso metodológico para se discutir sobre a dinâmica de organização da dimensão subjetiva da participação social no planejamento urbano. As referências metodológicas orientam a compreender a particularidade do fenômeno, assim como suas mediações, sem perder de vista o cenário maior em que está inserido, a fim de produzir conhecimento empírico e analítico que, apesar de particular, possa contribuir para uma discussão mais ampla sobre os aspectos da dimensão subjetiva da participação social.

Para ter possibilidade de fazê-lo, entende-se que é primordial a presença dessa articulação entre a análise do processo de significações e a categoria dimensão subjetiva da realidade, visto que é exatamente isso que garante o caráter não dicotômico da concepção de subjetividade na pesquisa. A categoria dimensão subjetiva da realidade permite discutir a superação da dicotomia indivíduo e sociedade, de forma que o conhecimento produzido não tenha tendências de hierarquizar nenhum dos dois elementos, nem de os reduzir um ao outro.

Discutir as significações desenvolvidas no processo estudado, com constante referência à categoria dimensão subjetiva da realidade, é o modelo escolhido para buscar compreender as

determinações sociais da constituição subjetiva dos sujeitos participantes e, ao mesmo tempo, compreender as expressões e produções subjetivas presentes na objetividade do fenômeno. Ao fazer isso, busca-se articular esses aspectos e oferecer aos participantes a condição de agentes ativos e transformadores, assim como identificar as contradições, os processos ideológicos e as transformações presentes em todo o processo.

A dimensão subjetiva é uma dimensão da realidade e não dos sujeitos, mas é exatamente a dimensão da realidade que afirma a presença e a contribuição dos sujeitos na construção dela. São construções individuais e coletivas que resultam em determinados produtos, na objetividade, reconhecidos como de natureza subjetiva. Esses produtos são sempre sociais e subjetivos; são a marca da presença dos indivíduos no mundo coletivo e são decorrentes da ação humana sobre o mundo. (AGUIAR e BOCK, 2016, p. 49)

Ademais, é válido dizer que quando o fenômeno social em voga se trata de uma política pública, acredita-se que as questões apontadas ganham relevância que merece ser destacada. As políticas públicas de cunho social apresentam-se, como será discutido a seguir, tanto como mediações da vida cotidiana, que determinam os modos das relações entre indivíduos e instituições, bem como como produtos sociais que sintetizam as concepções, práticas e diretrizes em disputa na arena social, objetivadas pelos serviços ofertados pela arquitetura política. Ao falar delas, trata-se de uma arquitetura de referência de serviços e programas em larga escala que determinam a organização social e impactam diretamente as condições de vida dos cidadãos, tanto para o melhor quanto para o pior. Para discuti-las, então, mostra-se profícuo considerá-las em suas dimensões objetivas e subjetivas, a fim de garantir uma discussão que ultrapasse a superficialidade do fenômeno e seja capaz de produzir um conhecimento mais crítico da realidade.

Frente a isso, as deficiências históricas da Psicologia em tratar o assunto subjetividade, como discutido, ganham mais evidência, fazendo com que a articulação entre o modelo de estudo e a categoria dimensão subjetiva da realidade torne-se debate importante. Sem fazê-lo, a interferência que as ciências parcelares possuirão na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas – no nosso caso, a Psicologia – tendem a produzir efeitos acrílicos de caráter descritivo da realidade, que pouco colaboraram para a superação das contradições que se apresentam; ao contrário, tendem à produção hegemônica e reprodução ideológica. Por isso, é necessária uma discussão aprofundada sobre as matrizes teórico-metodológicas utilizadas como referência na ação social, de forma crítica e com vistas ao compromisso com o coletivo, para a construção de políticas mais justas, igualitárias e inclusivas.

2.3 A Psicologia Sócio-Histórica e a análise de políticas públicas

Apresentadas as concepções teórico-metodológicas de referência à pesquisa, mostra-se interessante apontar, mesmo que brevemente, a posição crítica que a PSH assume quando articula seus estudos e práxis com o campo das políticas públicas. Isso se torna interessante visto que a presente pesquisa está situada exatamente nesse contexto.

As concepções objetivistas e subjetivistas, potencializadas pela perspectiva moderna de ciência, que influenciam drasticamente o desenvolvimento da Psicologia como disciplina específica, vão promover também incursões no campo das políticas públicas, articulando essas duas áreas do conhecimento. Essa é uma afirmação que pode ser verificada historicamente, cuja exposição auxilia a compreender a posição crítica da PSH frente a sua inserção na análise das políticas públicas.

Para compreender melhor esta questão, mostra-se importante apresentar um emblemático exemplo: o impacto histórico das perspectivas objetivistas nas políticas educacionais nos Estados Unidos da América (EUA), que foi contexto de importantes avanços do experimentalismo, positivismo e do behaviorismo. Neste país, houve o desenvolvimento de bases próprias de se pensar e agir tanto da Psicologia quanto do campo das políticas públicas, que se diferenciam em vários aspectos do que havia sido realizado em outros países e, devido a sua influência transnacional, mostra-se historicamente importante e representativo.

Na entrada do século XX, há uma multiplicidade do fazer Psicologia na América do Norte. Entretanto, é possível destacar tendências, como a experimental objetiva, com o estruturalismo de Titchener e a quantificação de Cattell; o funcionalismo de Dewey e o pragmatismo de James. Esses últimos, então, encontram síntese nas investigações desenvolvidas por Thorndike, que “*introduzem a orientação biológica nas investigações psicológicas*” (REY, 2003, p. 07).

Potencializado pelo conhecimento desenvolvido por essas tendências, a interlocução entre a Psicologia estadunidense e as políticas públicas se deu, em especial, no campo da análise destas últimas, a partir das mesmas noções ontológicas e epistemológicas modernas, carregando traços que trarão impactos duradouros. O trabalho de WORTHEN e equipe (2004) é referência no campo de análise de políticas públicas, oferecendo contribuições históricas, conceituais e metodológicas de alto impacto no campo. Em sua conhecida obra, eles contribuem para a ilustração dessa questão, referendando-se nas políticas educacionais dos EUA:

Ainda no início do século XX, o movimento que desejava provas na área da educação começou a ganhar força à medida que a tecnologia da mensuração fazia rápidos avanços com E.L. Thorndike e seus alunos e, em 1918, as provas objetivas estavam florescendo, penetrando no setor militar e da indústria privada, bem como em todos os níveis da educação. A década de 1920 viu o rápido surgimento de testes baseados nas normas dos programas, criados para avaliar os níveis individuais de desempenho. Em meados da década de 1930, mais da metade dos Estados Unidos tinha alguma forma de testes estaduais, inclusive testes para avaliar o aprendizado, assim como testes de personalidade e perfis de interesse, transformaram-se num grande negócio (WORTHEN et al, 2004, p.63).

Os autores nos oferecem uma síntese bastante emblemática – assim como também oferecem posições críticas em sua obra – dos resultados concretos que a articulação entre a Psicologia e políticas públicas promoveu a partir de suas concepções modernas. Neste trecho, é possível observar a complexa relação oferecida por este panorama, onde a subjetividade (personalidade, perfil de interesse) deve ser conhecida a partir de processos objetivos, externos e quantificáveis, que compreendem o indivíduo a partir de generalizações que se apoiam num “grande negócio” cujo foco é gerar dados abrangentes para o controle de políticas de grande amplitude. Entretanto, mais do que adentrar nessa discussão, o que se pretende aqui destacar com essa ilustração é o impacto que determinadas concepções de sujeito e subjetividade promovem ao serem articuladas com processos concretos dentro de políticas públicas.

No exemplo acima, percebe-se não só uma tendência de caracterizar o conceito de personalidade a partir de traços mensuráveis e inertes, o que pode levar a concepções não históricas e desarticuladas do contexto social, como também o potencial de um processo científico em se caracterizar como de grande interesse econômico, quando articulado em escalas abrangentes, via políticas públicas. Pode-se dizer que as perspectivas que negam as mediações sócio-históricas da constituição do sujeito, assim como seu potencial transformador, tendem a trabalhar para a manutenção do *status quo*, operando, com patamar considerado como científico, para a formulação de novos processos de manutenção societária, que tangenciam as justificativas individualistas da desigualdade social. Devido a esses riscos inerentes às políticas de Estados capitalistas modernos, mostra-se muito importante uma profunda discussão crítica dessa articulação, estabelecendo modelos coerentes da inserção do conhecimento da Psicologia no campo público. É nesse contexto que a PSH estabelece sua crítica e promove novos modelos de pensar o campo público.

É nesse caminho que a análise das políticas públicas com a introdução da noção de dimensão subjetiva da realidade indica que não é possível compreender as primeiras sem

considerar as subjetividades que as produzem e são produzidas por elas, ou seja, é preciso se referir aos indivíduos participantes e suas concepções, necessariamente, quando se pretende avançar na análise de políticas. As categorias apresentadas que embasam a perspectiva da PSH se articulam para promover uma produção de conhecimento na área que considere tanto este indivíduo quanto o coletivo, as relações sociais e sua historicidade, compostas também por significados e sentidos.

[...] é importante reconhecer que diversos fenômenos sociais integram esse campo e, como tal, carregam uma dimensão subjetiva. Ao falar de políticas públicas, falamos de relações sociais em situações diversas; ocupação e convivência nos espaços públicos; adesão de indivíduos a orientações gerais de comportamento; expressão, identificação, problematização e transformação de demandas; participação de indivíduos em diferentes contextos; decisões coletivas; adequação de linguagem e procedimentos de intervenção a populações diversas; estruturação de grupos e movimentos sociais; dinâmicas de relações entre indivíduos, grupos, movimentos e poder público. Todos esses fenômenos e outros ainda que poderiam ser arrolados envolvem ou expressam aspectos subjetivos (GONÇALVES, 2010, p. 32)

Indivíduo e sociedade, políticas e atores sociais, não podem ser considerados objetos de análise fechados em si mesmos e atomizados. Para compreendermos as políticas públicas, é preciso aproximá-las dos seus elaboradores e implantadores, assim como contextualizá-las num período histórico e social particular, apreendendo seus processos em movimento e suas várias dimensões.

A posição crítica da PSH evidencia que há sempre um posicionamento ao discutir políticas públicas, pois há sempre uma concepção determinada de sujeito e de subjetividade no desenvolvimento de políticas sociais. Isso ficou evidente na ilustração apresentada anteriormente sobre a concepção estadunidense de avaliação em políticas educacionais. A compreensão do sujeito que deve ser contemplado pela ação pública, assim como os elementos e métodos que são utilizados para verificação do impacto individual e/ou social daquela política, definem de antemão as condições de desenvolvimento, de aferição e de suposta relevância de uma determinada área pública.

Além disso, as diferentes concepções podem ser determinantes para definir quem são os sujeitos merecedores e não merecedores de participação da arena pública, intensificando a desigualdade social, a depender da escolha. Essas mesmas políticas constroem enunciados e práticas que justificam essas situações, por exemplo, ao individualizar a produção subjetiva, naturalizando a compreensão de sujeito e remetendo unicamente a ele a responsabilidade pela

sua condição, isentando o modelo de estrutura da política pública estabelecida como responsável por um possível fracasso social; em outras palavras, tratando o desenvolvimento humano de forma individualizada e não histórica.

É a partir desta perspectiva que se compreende que a Psicologia, em sua perspectiva crítica, pode contribuir de forma significativa na análise de políticas públicas, já que essas, em sua formulação, aplicação e avaliação, pressupõem determinadas concepções de sujeitos e de subjetividades, promovendo, com isso, delimitações na construção do real. A arena pública é uma arena conflituosa e contraditória, e o desenvolvimento de conhecimento que possa colaborar com a superação destas condições passa, necessariamente, pela investigação da dimensão subjetiva que está presente nos fenômenos sociais deste campo, tanto no momento de sua elaboração, quanto de sua execução e avaliação. Feito de forma crítica e com vistas ao compromisso social, a Psicologia pode ser capaz de colaborar para a construção de programas e serviços que concretamente transformem a realidade, subjetiva e objetivamente, em direção a uma sociedade menos desigual.

Essa posição defendida pela PSH passa, necessariamente, por compreender o papel das políticas públicas na sociedade hodierna. É importante sublinhar a concepção de que, na formatação do Estado contemporâneo, as políticas públicas carregam as contradições inerentes ao sistema de produção capitalista, que inclui as contradições entre o público e o privado, entre o coletivo e o individual, entre o econômico e o social, entre o conservador e o liberal, entre o autoritário e o democrático, e assim por diante. De modo geral, pode-se dizer que essas contradições são muitas vezes transformadas em antagonismos independentes, sendo que suas expressões concretas atuais podem criar dificuldades para uma proposta que busque superar as dicotomias sociais, já que são fundamentadas no capitalismo contemporâneo.

[...] no contexto do capitalismo, aparecem as políticas sociais como maneira de concretizar a relação indivíduo e sociedade, o que se dá por meio da relação entre o Estado, como representante da sociedade e, nesse sentido, expressando suas contradições, e o bem-estar dos indivíduos (GONÇALVES, 2010, p.33).

O campo das políticas públicas e, em especial, daquelas voltadas diretamente às condições de vida social, é um campo repleto de contradições. Compreender as políticas públicas criticamente a partir desta referência auxilia no entendimento histórico-cultural de suas expressões objetivas atuais, assim como contribui para caracterizar sua dimensão subjetiva, utilizando do recurso das significações historicamente desenvolvidas. Particularmente no presente estudo, considera-se que estas contradições e dicotomias pulsam na análise de políticas

de planejamento urbano, sendo a cidade um importante *locus* contemporâneo de vivência individual e social, além do espaço de participação naquilo que é considerado público. Na cidade, há a imanência da complexidade de um conjunto de políticas públicas que são configuradas pelo expoente crescimento urbano mundial, trazendo novas necessidades e urgências.

Outro ponto importante de salientar é que as políticas públicas são aqui consideradas como processo e produto simultaneamente. São produto, pois resultam em construções objetivas que expressam determinado conjunto de ideias políticas e sociais, materializadas em documentos legais, procedimentos burocráticos, serviços específicos, composição de equipe, material publicitário, organização imobiliária, entre outros. Ao fazer isso, criam elementos concretos que expressam determinados significados, tornando-os coletivos e estáveis num período de tempo. Ao mesmo tempo, são processos, visto que esses elementos configuram ambientes sociais que serão ocupados pelos cidadãos, cujas experiências abrem novas possibilidades de permanência ou transformação, sendo condição para a produção de novas realidades: são também, por isso, mediações sociais. Os sujeitos, então, significarão estas experiências, desenvolvendo seus próprios sentidos singulares sobre a política e seus substratos, contribuindo, assim, para a dinâmica produção de sua dimensão subjetiva. Este é o princípio de aproximação da PSH com as políticas públicas.

Nesse contexto, é pelas ações do Estado que conseguimos captar as diversas formas de atualização das situações contraditórias presentes na sociedade, em função de características do momento histórico, já que ele aglutina o papel de gerenciar a sociedade a partir das políticas públicas. Essa ação é feita de forma comprometida e intencional, descartando qualquer concepção de neutralidade do Estado na produção de suas políticas.

Embora o Estado, na concepção liberal, seja apresentado como neutro, ele é uma relação social, não é um árbitro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos, nem um instrumento. É, ao mesmo tempo, lugar de poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral (idem, p. 49).

Enquadrado numa perspectiva em que os fenômenos psicológicos estão geneticamente imbricados com as condições sociais e culturais particulares do contexto inserido, não sendo apenas um reflexo destes, mas transformando-se ao mesmo tempo em que provoca a materialidade social, o método da PSH contribui significativamente para resgatar a dimensão

subjetiva como elemento fundamental na análise de políticas públicas, resgatando o sujeito e sua singularidade, numa construção social, como instância de construção de conhecimento científico. Assim,

Nossa proposta é que se trabalhe no campo social das políticas públicas, considerando que subjetividades constituídas no processo social e histórico podem ter sua produção compreendida e ser alvo de intervenções. Ou seja, considerando que ações no campo das políticas podem contribuir para que se produzam experiências subjetivas que favoreçam subjetividades transformadas e transformadoras da realidade (GONÇALVES, 2010, p. 75)

Compreender a posição das políticas públicas nas cidades a partir deste prisma é importante para posicionar o papel da Psicologia neste âmbito. A crítica apresentada pela PSH mostra-se importante para contribuir para uma nova configuração desta articulação entre Psicologia e análise de políticas públicas. Na superação das dicotomias e na discussão das condições ideológicas que permeiam a concepção naturalizante dos sujeitos reside a possibilidade de se compreender o campo das políticas públicas como construções dinâmicas, históricas e sociais que mediam a produção de significados sociais e sentidos subjetivos, ou seja, se apresentam como espaços de síntese, de produção de realidades materiais e de subjetividades.

Neste caminho, torna-se necessário, para este estudo, situar histórica e metodologicamente, de forma crítica, temas e categorias que serão fundamentais para que possamos acessar as determinações referentes à produção da dimensão subjetiva no processo participativo de planejamento da cidade, tais quais: direito à cidade, democracia, participação social e instituições participativas, dentre outros. Este, então, é o desafio dos capítulos seguintes, cujo conteúdo promove as condições necessárias para atingir o objetivo proposto.

3 CIDADE, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3.1 O direito à cidade

É possível afirmar, que, desde Henri Lefebvre, a concepção e o método ao estudar a cidade e a sociedade urbana vêm ganhando novas perspectivas e formatos, impulsionados pela velocidade do desenvolvimento histórico do capitalismo tardio, em sua versão neoliberal. No Brasil, especificamente, a virada do milênio trouxe elementos singulares no que diz respeito à discussão social e construção de elementos jurídicos nacionais na área do planejamento urbano – o que apresentaremos mais adiante – fato que elevou nossa experiência particular a assumir um nível diferenciado nos estudos da área.

Isso é tão emblemático que os recentes processos brasileiros de política democrática para o planejamento das cidades foram considerados por diversos e importantes pensadores contemporâneos em suas últimas análises, como as que foram feitas pelo português Boaventura de Souza Santos e o inglês David Harvey, ambos pensadores fundamentais para a área e, também, para o atual estudo. O último autor chega a afirmar que:

[...] la extraña confluencia entre neoliberalización y democratización en Brasil durante los años noventa diera lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001 que garantizan el derecho a la ciudad, debe atribuirse al poder e importancia de los movimientos sociales urbanos, en particular con respecto al derecho a la vivienda, en la promoción de la democratización (HARVEY, 2013a, p.8-9).

Entretanto, deixaremos a discussão sobre o caso nacional para mais adiante e, neste momento, buscaremos aprofundar as bases epistêmicas que norteiam os estudos sobre a prática democrática de planejamento urbano, passando, necessariamente, pelas formas de compreender e estudar a cidade – e a compreensão de direito à cidade – o que, inevitavelmente, nos leva a estudar Henri Lefebvre.

David Harvey é o autor que guia para esta aproximação e, além de sua estima intelectual expressa pela particularidade brasileira, este autor também se mostra taxativo ao falar que, frente aos desafios colocados ao buscar compreender essas novas configurações urbanas contemporâneas – e o caso brasileiro é bastante desafiador, neste aspecto, devido, entre outras coisas, aos passos singulares que deu em termos de legislação nacional nos últimos quinze anos – é extremamente útil e importante acompanhar os modos pelos quais Henri Lefebvre respondeu às questões em sua época. Diz isso com algumas ressalvas, já que afirma que a

importância do autor não se dá porque suas respostas se encaixam de formar mecânica ao que se encontra a nossa frente, mas sim porque “*su metodo dialectico de investigación crítica inmanente puede ofrecer un modelo inspirador sobre cómo podríamos responder a esa queja y ese requerimiento*” (idem, p.10). Assim, é principalmente pelo viés do método aplicado ao tema que se mostra profícua a aproximação a Lefebvre, autor que, em vários outros aspectos, acaba por se distanciar da realidade brasileira.

O método dialético, da forma que foi reconfigurado por Marx, será, então, o modelo investigativo que, como Lefebvre, utilizaremos na pesquisa para superar as aparências dos fenômenos sociais e, assim, nos aproximarmos do real ao desenvolver o estudo da subjetividade ao longo do processo participativo e democrático de planejamento da cidade. Tal método “*tem de ser capaz de entender e representar processos em movimento, mudança e transformação*” (HARVEY, 2013b, p. 21). Marx aponta, em suas obras, a mutabilidade e o dinamismo do capitalismo que o impressionaram tanto em sua construção teórica. Entendemos que essa perspectiva deve referenciar a pesquisa, visto que não é possível compreender o que é mobilizado no processo de planejamento urbano sem esta vertente. Por isso será afirmado, apoiado nos autores citados, que a cidade que se coloca como contexto da *práxis*¹ urbana é uma cidade com características peculiares, desenvolvida como noção e prática com o advento do capitalismo pós-industrialização.

Foi com Lefebvre que o estudo social que coloca a cidade como foco de análise teve seu principal marco referencial histórico, materialista e dialético. O autor, sempre muito sensível ao que acontecia no cotidiano da cidade, acreditava que o pensamento sobre sua questão principal – o direito à cidade – não nascia, necessariamente, da busca intelectual dos espaços acadêmicos, mas sim da truculenta vida cotidiana das ruas da cidade, onde nasciam e se desenvolviam lutas constantes de afirmação e negação deste direito que hoje compreendemos como fundamental. Para ele, os movimentos revolucionários assumem com frequência, se não sempre, uma dimensão urbana. Tanto é que ele questiona o pensamento marxista convencional que sempre deixou de lado o urbano como fundamental para a estratégia revolucionária.

Sua tese central – a qual vem retomando sua força a partir do fortalecimento da conjuntura neoliberal contemporânea fortalecida pelas rápidas mudanças das condições e relações de trabalho – é focada na necessidade de convocação de uma classe trabalhadora como o agente

¹ Práxis aqui é entendida como a atividade teleológica historicamente determinada do sujeito, bem como “*uma atividade social que produz os objetos e o sentido dos objetos*” (CHAUÍ, 1984, p. 41). Práxis é significada, então, como um “*modo de agir no qual o agente, sua ação e o produto de sua ação são termos intrinsecamente ligados e dependentes uns dos outros, não sendo possível separá-los*” (idem, p. 8).

histórico primordial para a transformação estrutural da construção e vivência da cidade. Entretanto, o autor caracteriza esta classe para além dos operários alocados nas fábricas, compreendendo-a como uma classe de trabalhadores urbanos. Esta classe, por sua vez, caracteriza-se de uma forma mais peculiar que a tradicionalmente operária, pois se apresenta como mais dividida e fragmentada, detentora de múltiplos desejos e necessidades, e, em especial, não se encontra solidamente implantada, mas, frequentemente, é itinerante, desorganizada e fluida (LEFEBVRE, 2011; HARVEY, 2013a).

Esta visão foi constantemente menosprezada, pois, na época de Lefebvre e nas décadas seguintes, havia uma incompreensão do papel transformador dos movimentos sociais urbanos, que eram concebidos como movimentos de reformas particulares e específicas, e não sistêmicas, e que, por isso, não eram considerados movimentos verdadeiramente revolucionários, nem uma verdadeira classe.

Com o desenvolvimento histórico do sistema capitalista, reencontra-se esta polêmica estabelecida há mais de cinco décadas, em especial para aqueles que querem desenvolver sua obra e pensamento sobre o direito à cidade a partir de uma perspectiva revolucionária. A tese de Lefebvre continua viva nos dias de hoje.

A título de demonstração: o número de pessoas que vivem em zonas urbanas ultrapassou o número de pessoas que vivem na zona rural em 2008 pela primeira vez na história da humanidade e, até 2050, esse contingente deve crescer cerca de 60%, e ultrapassar 6,3 bilhões de pessoas². De acordo com o censo do IBGE de 2010, 84,4% da população brasileira é urbana e a previsão é para que em 2030 seja 91,1% da população brasileira e que em 2050, a América Latina seja 86% urbana. Isso gerou o nascimento de uma nova dinâmica na cidade, na qual as relações de trabalho estão, cada vez mais, condicionadas a atividades eventuais, informais, desorganizadas e mal pagas. O então proletariado foi substituído pelo chamado “precariado”. Afirma-se, agora, que o grande desafio posto concentra-se em um fator político de como estes atores podem se auto-organizar e como podem se configurar em força de transformação social, sendo tão diversos. Outro desafio posto, em especial para os estudiosos e interessados na área, está em compreender as origens e natureza de suas queixas e reivindicações.

O legado de Lefebvre foi construído a partir de duas necessidades por ele reconhecidas, que podem ser assim traduzidas, de modo geral: a primeira como uma queixa frente a uma crise de vivência nessa cidade que se organiza pelo capital, levando-o a uma agonia destas

² Conferir: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/10/20/O-mundo-se-reuniu-em-Quito-para-discutir-suas-cidades.-Como-isso-afeta-o-Brasil>.

experiências, num momento e num local – seu livro mais conhecido e influente denominado *O Direito à Cidade* foi escrito em Paris na década de 1960 – onde as condições para o questionamento ao sistema produtivo estão prestes a eclodir; a segunda como uma reivindicação para encarar a crise posta, a fim de criar novas formas de vida urbana que fossem alternativas a uma concepção de vida alienada, a partir da visão aberta ao futuro e aos encontros, em busca de novidades ainda não tangenciadas.

Essas necessidades passam, necessariamente, por uma mudança estrutural e trazem a classe trabalhadora como condição de mudança a partir de sua ativa participação na gestão da cidade. David Harvey, atualmente, é um dos pensadores contemporâneos que, influenciado pela perspectiva teórico-metodológica de Lefebvre, continua a desenvolver o pensamento sobre o direito à cidade, contextualizado para o século XXI. Este autor busca sintetizar a obra desenvolvida por Lefebvre, no âmbito intelectual, como uma “psicogeografia da cidade”.

Para compreender esta concepção é preciso se aproximar do modo como Harvey vê a relação entre a cidade e as pessoas, a partir da categoria marxiana de trabalho. Para ele, assim como para Lefebvre, a cidade é, em essência, obra, ou seja, é uma construção dinâmica da práxis humana em seu processo teleológico de produzir a vida concreta a partir de suas necessidades e desejos. Assim, afirma que a cidade só pode ser julgada a partir dos desejos dos indivíduos no coletivo. Para compreendê-lo, Harvey nos apresenta a citação do sociólogo urbano Robert Park, onde diz que a cidade é:

[...] a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração. Porém, se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo. (PARK, 1967 apud HARVEY, 2013c, p. 27)

Então, para Harvey “*a questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos*” (idem, p.28). Esta concepção de cidade está na base da compreensão da categoria primordial que orienta o estudo: o direito à cidade.

Em suma, esta é compreendido como um direito coletivo, que ocupa nas sociedades urbanas a posição de um grande guarda-chuva em termos de direitos sociais, que busca ultrapassar as concepções privatistas e individualistas do sistema produtivo capitalista. Está

diretamente conectado a todos os direitos sociais que são reivindicados pelos diversos movimentos urbanos e rurais que pensam e agem coletivamente na cidade, como os direitos dos trabalhadores, da habitação popular, da terra produtiva, das mulheres, da comunidade LGBT, entre outros. Em lutas sociais mais recentes, é possível perceber que a noção de direito à cidade passou a ser difundida como uma forma de unificar diversas pautas que possuem expressão fragmentada na sociedade (HARVEY, 2013a; CAFRUNE, 2016).

A autora Clarice Libânio, referenciada em Lefebvre, entende que a perspectiva do direito à cidade “*é o direito à vida urbana, aos encontros e trocas, à festa, ao poder, à riqueza e ao uso pleno da cidade*” (2015, p.1). Desta forma, compreende que este direito não consegue ser exercido pelos indivíduos apenas com o acesso à extensão do tecido urbano, concretizado pelos serviços e infraestrutura a determinado território.

Reclamar o direito à cidade supõe, para Harvey, reivindicar um poder de influenciar e reconfigurar o processo de urbanização, o qual está permanentemente fazendo e refazendo a cidade, e, ao reivindicá-lo, fazê-lo de uma forma fundamental e radical. Reivindicar, então, o direito de construir a cidade pela práxis humana, assumindo-a como obra coletiva.

Para Harvey,

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es, como argumentare, uno de los más preciosos, pero más descuidados de nuestros derechos humanos (2013a, p.21).

Pode-se afirmar que esta é uma discussão contemporânea. O direito à cidade, tratado por Lefebvre na década de 1960, retorna e permanece como o grande orientador da discussão sobre a vida e o planejamento urbano ainda no século XXI, tendo como referência, por exemplo, a posição privilegiada que ocupa na Nova Agenda Urbana desenvolvida e aprovada no Habitat 3, em 2016³.

³ A conferência da ONU sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em sua terceira versão, é conhecida como Habitat 3. A reunião internacional se concentrou em definir uma Nova Agenda Urbana para todo o mundo pela primeira vez na história da ONU desde 1945. Essa é a terceira conferência de uma série que começou em 1976, com o Habitat 1, realizada em Vancouver. A segunda edição aconteceu em Istambul, em 1996. As conferências Habitat são uma resposta ao reconhecimento dos desafios e oportunidades gerados pela rápida urbanização. A nova agenda debatida agora servirá como um amplo marco regulatório global que buscará dar conta disso.

A condição teleológica e a relação dialética da automediação no trabalho humano, como veremos mais adiante, são cruciais para estabelecer as conexões pretendidas no estudo do direito à cidade e participação democrática no planejamento urbano. Uma importante implicação disto é que os cidadãos, individual e coletivamente, fazem a cidade a partir de suas ações diárias e do seu engajamento político, econômico e social. Assim, compreender as mobilizações e participações das pessoas nos espaços formais e informais da intervenção urbana, compreendendo-a como práxis, torna-se fundamental para uma aproximação transformadora.

Qualquer reflexão sobre a cidade, a partir da base teórico-metodológica apresentada, é, essencialmente, uma reflexão sobre a práxis sócio espacial humana, do modo que se realiza na vida urbanizada, que perpassa, necessariamente, a apropriação concreta do espaço como elemento constitutivo da realização da existência humana. Pelo seu uso, a cidade é considerada, ao mesmo tempo, condição, meio e produto da ação teleológica humana, historicamente determinada. E, por essas características, apresenta-se como mediação para a configuração subjetiva dos indivíduos, processada na relação dialética entre as condições particulares do contexto e singulares dos sujeitos históricos.

O sentido da cidade enquanto obra da civilização – que não se reduz a sua construção física – diz respeito à construção da humanidade do homem, por isto o caminho de Lefebvre permite a leitura da história e de nossa condição no mundo moderno, incluindo a ideia de um projeto para a sociedade. (CARLOS, 2007, p. 31)

3.2 Categorias no estudo da cidade

A perspectiva dialética, como cunhada por Lefebvre, na apreensão do papel das cidades na construção do metabolismo social, estabelece a posição epistemológica e metodológica que garante a fuga de qualquer processo ou perspectiva que coisifique o território trabalhado e modificado pelo humano. A cidade não é compreendida, como faz, por exemplo, a perspectiva positivista, como natural e independente das contradições que são estabelecidas por uma determinada época na qual se encontra a construção urbana.

A análise da cidade deve levar em consideração sua historicidade, sendo ela compreendida em sua gênese numa época que coincide com o início da modernidade, em especial, com a industrialização das sociedades mercantis, como veremos. É dessa cidade que estamos falando, a cidade que se estabelece dentro do modo de produção capitalista.

É a partir desta potente modificação do sistema de produção que Lefebvre afirma que a sociedade urbana foi construída sobre as ruínas da cidade antiga, promovendo uma complexidade para a análise que deve ser apreendida por uma perspectiva capaz de compreender tais produções como: i) históricas, de forma não naturalizante, evolucionista ou linear; ii) materialista, sem perder de vista as condições objetivas que delimitam as possibilidades do real; e iii) dialética, sabendo que as relações de ambiguidade entre os elementos conflitantes, como a construção da cidade e a industrialização, são constitutivas do real e oferecem a dinâmica contraditória a ser superada.

A cidade que é estudada, então, é uma cidade que possui características particulares e, ao mesmo tempo, é pertencente, constituinte e representante, de um movimento global, de um processo de movimento em alta escala das relações de produção que configuram novas relações e objetivações naquilo que se estabelece como urbano; assim, não se trata de um conceito de cidade abstrato. Qualquer tentativa nesse caminho estabelece-se como reflexo ideológico de uma busca, em certos momentos, de romantização da vida em comunidade e de justificação de interesses do modelo hegemônico, ou seja, de exploração.

Conceber o estudo das cidades sob aqueles parâmetros é não perder o horizonte da noção de totalidade e, assim, não destacar aquela cidade estudada dos elementos gerais da organização social capitalista e, ao fazer isso, ser capaz de compreender, a partir de categorias como trabalho, contradição, mediação, ideologia e outras, a inserção da particularidade territorial nas condições gerais, que, inevitavelmente, fazem do espaço urbano, na modernidade, o foro por excelência da expressão da luta de classe e da mercantilização das relações sociais. Lefebvre considera a cidade como obra, mais do que um simples produto material. Para ele, a produção que se realiza na cidade se dá de seres humanos e por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. Afirma que *“a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”* (LEFEBVRE, 2011, p.52).

A compreensão da cidade como obra, realizada por agentes históricos, necessita a clara apreensão sobre a teleologia objetiva do trabalho, que se apresenta como a fundamental perspectiva para qualquer explicação coerente, de base materialista e histórica, do desenvolvimento social, em específico, do desenvolvimento urbano. Como afirma Mézáros (2011, p.55),

De fato, a história humana não é inteligível sem algum tipo de teleologia. Mas a única teleologia consistente com a concepção materialista da história

é a teleologia objetiva e com fim aberto do trabalho em si. No nível ontológico fundamental, essa teleologia está preocupada com a forma pela qual o ser humano – esse único ‘ser automegador da natureza’ – cria e desenvolve a si próprio por meio de sua atividade produtiva dotada de propósito.

Para o autor, o trabalho está alocado como mediação do constante processo de mutação do metabolismo social, como denomina, na relação entre humanidade e natureza. A teleologia desta mediação é capaz de ofertar todas as possibilidades da constituição do ser social, assim como das configurações das relações sociais neste metabolismo, sendo este trabalho, como atividade humana, considerado também como automegação, ao assumir que o processo de produção material deste agente histórico também promove sua própria condição de ser social, criando, a partir dele, novas configurações sociais e necessidades.

Frente a isso, Mészáros é taxativo em afirmar que as formas desta automegação humana são impossíveis de serem premeditadas, tanto teórica como praticamente, visto que a teleologia é historicamente criada, na construção constante da história humana. A atividade produtiva é o meio que promove objetivamente as condições teleológicas desta automegação e as exigências e necessidades provenientes da atividade só podem ser satisfeitas enquanto acontece a automegação em si.

Assim, em um primeiro momento, a categoria trabalho – e suas condições – torna-se fundamental, já que a compreensão da cidade como obra passa necessariamente pela compreensão de que a cidade moderna é a expressão objetiva da atividade produtiva humana, dentro do contexto do capitalismo pós-industrialização, o qual estabelece tensões peculiares nessa produção e promoverá expressões concretas na constituição da vida na cidade, tanto em sua dimensão física quanto simbólica. Ao mesmo tempo, é igualmente fundamental assumir que é na atividade produtiva urbana deste ser histórico que, ao modificar o ambiente prático-sensível dentro de uma condição pós-industrial, também, por ser automegação, o indivíduo estabelece-se em sua singularidade, de forma dialética, concebendo novas necessidades, ideias e desejos nesta particularidade.

Num segundo momento, há outro elemento fundamental apresentado pela categoria trabalho que influenciará a postura crítica em relação às diversas tentativas de estabelecer determinado urbanismo como condição geral e universal para o desenvolvimento das cidades modernas. Este elemento é explicado também por Mészáros:

É por isso que as tentativas de produzir sistemas impecavelmente autônomos e fechados de explicação histórica resultam ou em alguma

redução arbitrária da complexidade das ações humanas à simplicidade bruta das determinações mecânicas ou na superimposição idealista de um ou outro tipo de *transcendentalismo a priori* acerca da *imanência* do desenvolvimento humano (idem, p. 56).

Na discussão da cidade como obra, muitas vezes recai na disciplina do “urbanismo” essa incessante busca por criar explicações científicas caracterizadas como totalitárias ou mecânicas, que deixam de lado a historicidade, a mediação e a contradição como categorias metodológicas fundamentais, transformando-se em instrumento ideológico para uma construção social elitizada e desigual. O urbanismo, como veremos, é o conjunto plural e historicamente determinado – ou seja, não é único, sofre modificações com o passar do tempo – de ideias e propostas de organização, planejamento e regulação urbanística (ARANTES, MARICATO, VAINER, 2000), que busca determinar a forma de concretização e vivência nas cidades e é apresentado, periodicamente, como um postulado universal desta regulação das cidades, suprimindo, constantemente, seu caráter histórico. O urbanismo, muitas vezes, ocupa essa posição criticada por Mészáros. Ao fazer isso, o urbanismo assume seu viés generalista, autoritário e não histórico, apresentando-se como o revés da condição aberta da teleologia do trabalho, destituindo a cidade como obra, operando-a como produto, consequência dada ou mercadoria. Os ideais urbanistas, em geral, autonomizam-se e apresentam-se, então, como ideologia.

Antes de continuar a problematizar o campo em que se encontra esta pesquisa, como está sendo realizado com a categoria direito à cidade, mostra-se importante caracterizar o que se está denominando de ideologia, visto que se torna imprescindível para a continuidade da discussão sobre a cidade capitalista e seus modos de planejamento na política pública.

Categoria importante de análise, a ideologia possui um caráter polissêmico na literatura e, ao utilizá-la, é preciso cuidar, pois o termo carrega traços dos diversos usos que caracterizaram a sua construção histórica e teórica (CHAUÍ, 1984; THOMPSON, 1995; KONDER, 2002). Mesmo em Marx – referência para o uso da categoria neste estudo –, mesmo quando o conceito adquiriu uma posição diferenciada dentro de um sistema teórico crítico específico, continuam existindo diversas divergências na leitura, podendo levar a concepções variadas e distintas, como foi discutido pelos seus diversos estudiosos, tais quais Lukács, Gramsci, Mészáros, dentre outros.

Visto que a discussão sobre a ambiguidade ou divergências/convergências do uso do termo na literatura marxiana não é objeto do presente estudo, buscaremos apenas delimitar a compreensão da categoria nesta pesquisa. Como vimos, o trabalho é a mais fundamental

atividade do ser humano que é exatamente o que o caracteriza como humano, pois é a sua condição teleológica e automediadora que faz com que, por exemplo, se distinga dos animais que, apesar de também produzirem, essa produção se orienta pelas necessidades mais imediatas, não planejadas. É pelo trabalho que, além de tudo, passa a existir a contraposição entre sujeito e objeto. Segundo Konder, “*o trabalho é a atividade pela qual o ser humano se criou a si mesmo; pelo trabalho ele transforma o mundo e se transforma*” (2002, p. 35).

Chega-se, então, num primeiro pressuposto que é a concepção marxiana de uma consciência como sendo determinada a partir da atividade de transformação do mundo material. O pensar e as ideias não devem ser caracterizados como processos autônomos ou prescritos na história, naturalizando-os; mas sim como processos que estão interligados com a atividade mundana, que produz os meios de existência dos seres humanos.

Ao assumir esta concepção, a própria posição epistemológica dos idealistas é colocada em xeque e analisada sob outro prisma. Como afirma Thompson:

[...] o ponto principal é a afirmação de que a prática de olhar a consciência e as ideias como autônomas e eficazes e, por isso, de olhar os indivíduos concretos em suas circunstâncias concretas como produtos das ideias em vez de produtores delas, é, ela mesma, resultado de condições e processos sócio-históricos particulares [...] (THOMPSON, 1995, p. 52)

E que condições são essas? A fundo, elas estão alicerçadas pelo processo histórico da divisão social do trabalho, dividido entre trabalho material e trabalho intelectual, que permite que sejam legitimados socialmente os processos de autonomização das ideias. Essa divisão possibilitou que pessoas engajadas no trabalho mental pudessem produzir ideias que se mostravam como independentes, que pareciam ter uma existência que não se vincula aos processos materiais nem históricos.

Foi a divisão social do trabalho que ocasionou o bloqueio das pessoas em perceber que estavam trabalhando, intelectualmente, a partir de uma ilusão de autonomia do mundo material e, desta forma, é marcada “*a emergência da ideologia como doutrinas e atividades teóricas que se consideram autônomas, quando de fato não são*” (idem, p. 53). Cria-se um mundo cindido.

É importante salientar que tal divisão do trabalho, dentro da sociedade burguesa, é uma divisão que “*envolve a distribuição desigual tanto de pessoas no processo que está em causa, como do produto dessas atividades*” (IANNI, 1984). Assim, ela está acompanhada, necessariamente, pela desigualdade social, já que não produz a diferença apenas nas funções em exercício, mas também naquilo que é produzido.

Da mesma forma, Chauí (1984, p. 24) compreende que reside na análise da divisão social do trabalho na sociedade burguesa a base para a formulação do conceito de ideologia. Afirma:

A divisão social do trabalho não é uma simples divisão de tarefas, mas a manifestação de algo fundamental na existência histórica: a existência de diferentes formas da propriedade, isto é, a divisão entre as condições e instrumentos ou meios do trabalho e o próprio trabalho, incidindo, por sua vez, na desigual distribuição do produto do trabalho. Numa palavra: a divisão social do trabalho engendra e é engendrada pela desigualdade social ou pela forma da propriedade.

Assim, pode-se afirmar que “*a origem remota da ideologia, então, estaria na divisão social do trabalho, ou, o que é a mesma coisa, na propriedade privada*” (KONDER, 2002, p. 41). Neste mundo cindido, onde os homens já não trabalham juntos, é o mundo que promove a alienação, compreendida como sendo tanto a alienação do trabalhador que é expropriado do produto de seu trabalho, quanto a alienação de caráter cultural, que acompanha a primeira (IANNI, 1984).

Sobre este aspecto, diz Chauí:

O trabalho alienado é aquele no qual o produtor não pode reconhecer-se no produto de seu trabalho; porque as condições desse trabalho, suas finalidades reais e seu valor não dependem do próprio trabalhador, mas do proprietário das condições do trabalho. Como se não bastasse, o fato de que o produtor não se reconheça no seu próprio produto, não o veja como resultado de seu trabalho, faz com que o produto surja como um poder separado do produtor e como um poder que o domina e ameaça. (1984, p. 22)

Marx avança em sua caracterização do que é a ideologia caminhando na sua elaboração sobre o fetichismo da mercadoria, valor de uso e valor de troca – deixando claro que, para ele, a ideologia se baseia no processo de naturalização e universalização de um conjunto de ideias que se deslocam de suas bases materiais e, ao mesmo tempo, expressam essa incapacidade de “*cotejar as ideias com o uso histórico delas, com a sua inserção prática no movimento da sociedade*” (KONDER, 2002, p. 40), entendendo que essa incapacidade deveria ser analisada historicamente.

A dialética materialista coloca-se nesta empreitada com eficácia, concebendo que seu motor, não sendo mais o Espírito, é o trabalho material do homem em relação à Natureza que, ao transformá-la, nega as coisas naturais como naturais, transformando-as em produtos de trabalho, ou seja, coisas culturais, humanizadas. Essa compreensão permite descortinar os processos ideológicos como dominação, vistos pelo seu aspecto negativo, pois, sendo

essencialmente crítica, a dialética toma a realidade, num primeiro momento, como opaca, ou seja, sabendo que a realidade não se permite conhecer imediatamente. “*A realidade social é complexa, contraditória, constituída por nexos, relações, processos, estruturas que não se deixam conhecer pela observação empírica, convencional*” (IANNI, 1984, p. 97).

Conforme ressalta Harvey (2013, p. 22), “*o que Marx pretende é recuperar o poder intuitivo do método dialético, que permite compreender que tudo está em processo, tudo está em movimento*”. E isso é invariavelmente importante frente à noção de que os homens tendem a produzir as ideias como uma representação invertida do processo real, colocando como origem ou como causa aquilo que é efeito ou consequência, e vice-versa.

Essa inversão também acontece com o homem ao conceber as relações sociais, pautadas na divisão de trabalho, como coisas-em-si. Essa divisão de trabalho, no tempo, se estabiliza e se repete, fixando o indivíduo em uma função ou atividade específica que lhe é atribuída como inevitável pelas forças produtivas e necessidades sociais, que estão fora do controle do sujeito e lhe são impostas como vinda de um poder superior a ele. Nessa fixação, nessa repetição, se naturalizam as relações sociais, que se colocam como dadas, como coisas. E, desta forma, invertem-se, ocupando a posição de causas. A consequência se torna sujeito, e o sujeito se torna objeto. Esta é a alienação, proveniente da divisão social do trabalho, que sustenta os processos ideológicos.

Por isso,

A forma inicial da consciência é, portanto, a alienação. E porque a alienação é a manifestação inicial da consciência, a ideologia será possível: as ideias serão tomadas como anteriores a práxis, como superiores e exteriores a ela, como um poder espiritual autônomo que comanda a ação material dos homens. A divisão social do trabalho torna-se completa quando o trabalho material e o espiritual se separam. [...] Nasce agora a ideologia propriamente dita, isto é, o sistema ordenado de ideias ou representações e das normas e regras como algo separado e independente das condições materiais, visto que seus produtores – os teóricos, os ideólogos, os intelectuais – não estão diretamente vinculados à produção material das condições de existência. E, sem perceber, exprimem essa desvinculação ou separação através de suas ideias. Ou seja: as ideias aparecem como produzidas somente pelo pensamento, porque os seus pensadores estão distanciados da produção material. (CHAUÍ, 1984, p. 25-26)

Quando dedicamos ao estudo da produção da cidade, a realidade não se mostra de forma diferente. Nesse contexto específico, há um determinado pensamento do urbanismo que se dedica a funcionar como ideologia, promovendo, no âmbito do planejamento e da construção das cidades, novos modelos e justificativas que atualizam a alienação da vida cotidiana. Este

urbanismo está contextualizado de forma articulada ao desenvolvimento da cidade capitalista contemporânea e seus interesses hegemônicos. Suas práticas tendem a apartar o cidadão das decisões do desenvolvimento urbano, compreendendo-o mais como um elemento a ser equacionado dentro de uma cadeia lógica de produção urbana que está previamente estabelecida: aquela lógica que faz da cidade uma mercadoria, deteriorando seu valor de uso em favor de seu valor de troca. Nesse pensamento que busca ser apresentado como única possibilidade no mundo globalizado, o cidadão não produz a cidade: deve, sim, consumi-la ou deixá-la. Para aprofundar esta questão, é preciso discutir a proposta dialética de compreender a cidade capitalista.

3.3 A condição dialética no estudo da cidade: capitalismo, industrialização e urbanismo

A crítica entusiasta de Lefebvre sobre a sobreposição do valor de troca ao valor de uso da cidade moderna está diretamente relacionada à sua crítica em relação à epistemologia positivista e de desarticulação das disciplinas que, historicamente, vêm desenvolvendo conhecimento na área. A ciência que desenvolve estudos sobre a cidade apresenta-a como objeto de estudo e, desta forma, busca aplicar seus métodos e conceitos parcelares sobre ele. Desta forma, a cidade escapa entre seus dedos, pois escapam a estes estudos as articulações e mediações que a constituem. Afirma Lefebvre (2011, p.109):

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem poderes de um taumaturgo. Nem um, nem outro cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. Ou não os possui. As pessoas acima relacionadas, tomadas separadamente ou em equipe, podem limpar o caminho; também podem propor, tentar preparar formas. E também (e sobretudo) podem inventariar a experiência obtida, tirar lições dos fracassos, ajudar o parto do possível através de uma maiêutica nutrida de ciência.

O pensamento que reifica o urbano descarta sua composição em diversas dimensões articuladas, que se relacionam, não alcançando as implicações que configuram, de fato, o que é a vivência real da cidade. O pensamento que se estabelece desta forma, afirma Lefebvre, articula-se, verdadeiramente, com os interesses hegemônicos, construindo uma representação

da cidade que responde e justifica a manutenção e expansão do capital. Assim, constitui-se o urbanismo moderno como ideologia. A cidade, então, como objeto, torna-se mercadoria.

Acessar uma concepção emancipadora a partir do direito à cidade passa, necessariamente, por concebê-la historicamente. Por isso, o autor investe parte de sua obra para desconstruir as posições organicistas e evolucionistas das filosofias e teorias que pensam a cidade. A ideologia urbana, em muitos contextos e utilizando-se de diversas disciplinas, constituiu o pensamento sobre a cidade de forma distante da dinâmica da luta de classes e da crítica à reificação das relações sociais urbanas, alegando um caminho único para o seu desenvolvimento e progresso de forma linear e contínua. A Psicologia, se posicionando como ciência do individual, corre o risco de complementar esta posição ao, no sentido inverso, destacar o sujeito de sua articulação com a cidade, ou seja, segregá-lo de sua posição de agente constituído e construtor do ambiente prático-sensível e simbólico do urbano.

Lefebvre, também, não se furta em afirmar, de forma enfática, que a cidade é, nestas condições apresentadas, a mediação entre as mediações. É por esta afirmação que o autor posiciona o estudo da cidade como um dos mais importantes, e até então negligenciados, momentos de análise para a aproximação de uma compreensão marxiana da sociedade capitalista. Para ele, afirmar que a cidade se transforma no mesmo instante que a sociedade sofre mutações estruturais não é suficiente para a compreensão de seu papel no metabolismo social, pois, desta forma, corre-se o risco de estabelecer uma relação causal mecanicista entre os elementos de estudo e, assim, atribuir às mudanças concretas do espaço uma posição passiva, de resultado, nesta equação.

O autor reporta-se à categoria mediação para estruturar seu pensamento e, assim, posiciona o estudo da cidade e da sociedade urbana numa condição mais favorável para a transformação social e emancipação humana, a partir da promoção de uma consciência capaz de compreender as forças de exploração capitalista que envolvem também a vivência e relações sociais no ambiente urbano.

A cidade, então, sempre teve relações com a sociedade em seu conjunto e, assim, com a sua condição histórica. Entretanto, ela está situada em um meio termo, no caminho entre o que ele denomina ordem próxima e ordem distante. A primeira está circunscrita pela imediaticidade das relações particulares, ou seja, é organizada por outras formatações de mediação, como a família, as organizações profissionais, as instituições localizadas, que, a seu modo particular, configuram as relações diretas com os indivíduos e constituem a vida cotidiana. A segunda ordem, por sua vez, é regida pelas grandes instituições, poderosas e abstratas, como a Igreja e o Estado, promotores de condições morais e jurídicas que buscam orientar ideologicamente,

num grande certame, as condições do sistema de produção capitalista e, com isso, projeta-se na realidade prático-sensível, tornando-se visível ao se inscrever nela. Afirma Lefebvre (2011, p. 52):

A cidade é uma mediação entre as mediações. Contendo a ordem próxima, ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata; a cidade inscreve essa ordem, prescreve-a, escreve-a, texto num contexto mais amplo e inapreensível como tal a não ser pela meditação.

São essas considerações que oferecem condições para se estudar a cidade que se constrói a partir da industrialização e consequente configuração da sociedade urbana, numa relação dialética. Até a época de Lefebvre, o pensamento teórico levava em consideração que a cidade era uma entidade, um resultado ou um produto total entre diversos produtos. Desta forma, era tida como uma parcialidade que meramente refletia de forma direta a história geral. Com isso, o pensamento sobre a cidade caracterizava-se em matrizes organicista, funcionalistas ou evolucionistas, sendo, em última instância, elementos ideológicos de uma postura moderna.

Com o giro epistemológico promovido a partir de Lefebvre começa-se a compreender a especificidade da cidade e dos fenômenos urbanos, que sempre estão em dinâmica relação com a sociedade em seu conjunto, sendo as suas transformações algo diametricamente diferente de resultados passivos do funcionamento social.

É importante ressaltar que a existência da cidade é anterior mesmo ao processo de industrialização. Entretanto, é nessa nova condição que ela se modifica qualitativamente, ocupando uma posição de destaque ainda não vista na História. É a industrialização que inaugura novas condições materiais das relações sociais, com a divisão de trabalho e a intensificação da produção em massa que, ao promover o distanciamento entre o trabalho e o produto material deste, promove a alienação do indivíduo, seu estranhamento sobre este trabalho, e o desloca da posição de dono daquilo que é produzido e de seus meios de produção (MARX, 2004).

Consequentemente, é esta nova configuração capitalista, mediatizada pelas relações de classe na divisão de trabalho no processo de industrialização, que reconfigura a qualidade da vivência da cidade pelos seus cidadãos a partir, também, de sua reconstrução concreta e objetiva (prático-sensível), posicionando a cidade moderna como um elemento fundamental na incansável busca de atender às novas demandas do capital.

Como afirma Lefebvre (2011, p.16),

Temos a nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” desse processo, inseparáveis, tem uma unidade e, no entanto, o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ele se revela cada vez mais difícil de ser apreendido, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos.

Considerando esses aspectos, não é possível segregar a análise da cidade moderna de sua relação dinâmica e constante com os processos de industrialização e urbanização. Este último sempre foi um fenômeno relacionado à divisão de classes e à exploração proveniente do sistema de produção capitalista, já que as cidades modernas foram constituídas a partir de uma concentração geográfica e social de um excedente de produção da era industrial.

O urbanismo, elemento do processo de urbanização, determina-se como uma construção superestrutural da configuração material das cidades modernas a partir da industrialização e, como tal, não se desvincula originariamente desta. Esta concepção é de fundamental importância para o pensamento sobre a cidade.

A industrialização caracteriza a sociedade urbana. Para Lefebvre, a industrialização, de forma inicial, produz a urbanização de forma negativa, com a desconfiguração e gradual aniquilação da cidade tradicional e sua organização prático-sensível. Sobre essas ruínas e seu contorno altamente agrário, inicia-se uma transformação da relação entre urbanização e industrialização, a qual leva a uma mudança de posição da cidade, que deixa de ser apenas o “*receptáculo passivo dos produtos e da produção*” (idem, p. 138). Nesse processo de transformação, a realidade urbana que se organiza entra definitivamente como elemento integrante dos novos meios de produção e fomenta a construção de dispositivos de exploração do trabalho social, estes sob a posse daqueles que centralizam os meios de decisão.

Lefebvre, ao analisar a relação entre o desenvolvimento das cidades e o urbanismo por esta perspectiva, afirma:

As relações sociais são atingidas a partir do sensível; elas não se reduzem a esse mundo sensível e no entanto não flutuam no ar, não fogem na transcendência. Se a realidade social implica formas e relações, se ela não pode ser concebida de maneira homóloga ao objeto isolado, sensível ou técnico, ela não subsiste sem ligações, sem se apegar aos objetos, às coisas. Insistimos muito nesse ponto, metodológico e teoricamente importante. Há, portanto, uma ocasião em uma razão para distinguir a morfologia

material da morfologia social. Talvez devêssemos introduzir aqui uma distinção entre a cidade, realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico – e por outro lado o “urbano”, realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento. Todavia, esta distinção se revela perigosa e a denominação proposta não é manejada sem riscos. O urbano assim designado parece poder passar sem o solo e sem a morfologia material, desenhar-se segundo o modo de existência especulativo das entidades, dos espíritos e das almas, libertando-se de ligações e de inscrições numa espécie de transcendência imaginária. Se adotada essa terminologia, as relações entre a “cidade” e o “urbano” deverão ser determinadas com o maior cuidado, evitando tanto a separação como a confusão, tanto a metafísica quanto a redução à imediatividade sensível (idem, p.54).

A sociedade capitalista baseia-se, como explica Marx, na incessante busca pelo acúmulo do capital, na perpétua produção da mais-valia pela exploração do trabalho. A condição do capitalista, entretanto, não se resume simplesmente no acúmulo, visto que parte deste excedente deve ser reaplicada na produção e em outros elementos que o permitam, como forma de retroalimentação, manter a hegemonia num mercado competitivo, cujo crescimento, expansão e exploração são as regras de sobrevivência.

A cidade que se forma, então, estabelece-se como um elemento fundamental neste ciclo, pois, ao mesmo tempo, ocupa um duplo papel. A urbanização é a consequência direta da industrialização e, continuamente, necessita desta para a sua própria existência. Ao mesmo tempo, também ocupa outra posição que, como unidade dialética, dimensiona este sistema de produção: numa relação inversa concomitante, o capitalismo necessita da urbanização como depositária deste excedente de produção que o mantém, como forma de absorção de seus subprodutos. Aqui surge a intrínseca conexão entre o desenvolvimento do capitalismo e o desenvolvimento da urbanização. Como afirma Harvey (2013a, p.22), *“la política del capitalismo se ve afectada por la perpetua necesidad de encontrar campos rentables para la producción y absorción de un excedente de capital”*.

A urbanização torna-se constitutiva para a manutenção do sistema de produção capitalista, pois é um elemento ativo – juntamente com outros como a militarização nas campanhas de conquistas de territórios e guerra – para a absorção do excedente na contínua busca pelo acúmulo e mais-valia. Lefebvre apresentou alguns exemplos históricos que indicam essas condições, sendo um deles bastante especial, quando analisa a reconstrução de Paris sob a regência de Luís Bonaparte, que brevemente será relatado abaixo. Seguido a este, será trazido também outro exemplo localizado nos EUA, que, em seu conjunto, serão aproveitados no presente estudo para agregar à discussão central que objetiva fortalecer o argumento metodológico de estudar a cidade a partir da unidade capitalismo-industrialização-urbanismo.

O primeiro exemplo refere-se ao caso de Paris, após uma grave crise datada de 1848. A escolha do primeiro presidente da Segunda República e posterior imperador Napoleão III fez alavancar uma das mais emblemáticas estratégias de manutenção e fortalecimento do modo de produção capitalista a partir de projetos de urbanização que, estrategicamente, investiram em um duplo impacto de interesse do capital: i) a absorção e reinvestimento do excedente para a manutenção do sistema, e ii) o enfraquecimento de propostas e movimentos revolucionários que emergiam na crise.

O convocado por Luís Bonaparte para o novo projeto de reconstrução da cidade foi Georges-Eugène Haussmann, responsável por estabelecer grande parte do que entendemos hoje por Paris. Seu projeto foi a reconstrução quase completa de diversos ambientes da cidade, assim como o alargamento das vias e o redesenho de bairros completos, segundo uma perspectiva de oferecer condições para a aplicação do excedente do capital a partir de um plano de desenvolvimento infraestrutural mediante a aquisição de dívidas. Ao mesmo tempo em que aconteciam os novos investimentos, configurava-se uma cidade mais ampla, desconstruindo suas sinuosidades que foram tão importantes para a história de lutas de Paris, facilitando, dentre outras coisas, que a repressão maciça tivesse condições estruturais para acontecer, enfraquecendo piquetes e outras formas clássicas de resistência nas estreitas vielas.

A solução teve seus resultados durante um período de tempo, como afirma Harvey (2013a, p. 25-26):

Paris se convirtió en «la Ville-Lumière» y en el gran centro de consumo, turismo y placer: los cafés, los grandes almacenes, el novedoso sector de la moda, las grandes exposiciones, todo aquello cambió la forma de vida urbana abriendo la posibilidad de absorber grandes excedentes mediante un inmenso consumo (lo que ofendía a los tradicionalistas y al mismo tiempo excluía a los trabajadores). Pero el agigantado sistema financiero, cada vez más especulativo, y las estructuras de crédito en las que se basaba, se vinieron abajo en la crisis financiera de 1868.

A crise, proveniente desta tentativa, fez o imperador recorrer, posteriormente, a outro elemento de solução – a guerra contra Alemanha de Bismarck, que perdeu - abrindo, assim, o espaço para a constituição da Comuna de Paris.

O segundo exemplo, apresentado por Harvey e que foi inspirado em Haussmann, aconteceu nos Estados Unidos em 1942. Apesar de a guerra estar provisoriamente equacionando os graves problemas financeiros enfrentados pelo país na depressão da década de 1930, havia uma grande preocupação do que aconteceria posteriormente. Assim, no início da década de quarenta, iniciou-se um projeto articulado por Robert Moses que, nada mais nada

menos, intentava a reconstrução, agora não da cidade, mas de toda a região metropolitana de Nova Iorque. Para ele, focar na região metropolitana, ao invés de apenas localmente na cidade, era uma das soluções para os problemas enfrentados pelo seu antecessor francês.

A remodelação da região metropolitana incluiu algo que hoje verificamos, também, como característico deste país, que foi a dispersão para as regiões periféricas ou, como conhecemos, os subúrbios padronizados. Este processo foi capaz de absorver, durante algum tempo também, a mão de obra e o capital excedentes, ao mesmo tempo que objetivava a segregação social em novas condições prático-sensíveis de organização da cidade.

Essas duas formas de se equalizar as contradições capitalistas a partir da intervenção urbana sofreram resistências de modos muito similares, que perpassaram pelos movimentos de revolta e reivindicações das parcelas socialmente objetivadas de excluídos, consequência desses processos de reprodução do sistema capitalista que mantêm a divisão de classes, o acúmulo e a exploração como base. No caso dos EUA, a crise urbana que se sucedeu na década de sessenta articulou-se com a rejeição popular frente à postura imperialista internacional do país, mantida pela guerra do Vietnã. Essa articulação favoreceu manifestações de massas capazes de aglutinar diferentes atores urbanos.

Estes exemplos trazem os impactos reais e as articulações dialéticas entre o capitalismo industrial e a crescente urbanização das cidades, perspectiva que se mantém, em configurações diversas, com o fortalecimento do neoliberalismo como uma nova tentativa de solução para as contradições do capital a partir da década de 1970, ganhando forte expressão nos governos Thatcher e Reagan nos anos oitenta, assim como o período pós redemocratização no Brasil, em especial nos anos 1990.

Afirma Harvey (idem, p.45):

La urbanización, podemos concluir, ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad.

Os processos ideológicos que subsidiam a permanência desses modos de exploração territorial e humana não são estáveis e necessitam de novas formas de atualização. A ideologia neoliberal, que se seguiu após os ciclos apresentados de crises do capitalismo, estudados por Lefebvre, apresenta, hoje, uma forma caracteristicamente diferente para a solução da mesma problemática que permanece, a saber, a manutenção do crescimento e expansão do sistema de produção capitalista, agora impulsionado pela sua internacionalização e globalização. A ética

neoliberal, pregando o estado mínimo e maximização da postura individualista e meritocrática no livre mercado internacional, busca responder à questão de como resgatar o capitalismo de suas próprias contradições.

Essa ética promove impactos diretos no estilo de vida urbana, pois suas implicações objetivam mudanças importantes na geografia das cidades e promovem a intensa urbanização das relações humanas. A financeirização extrema fez também a qualidade de vida urbana se transformar em mercadoria para aqueles que detêm o dinheiro, construindo novas estratégias que fazem da Cultura e História das cidades algo a ser consumido e vendido.

Como uma expressão disso na economia política contemporânea, a cidade se transforma em palco de consumo do turismo, das atividades culturais, do folclore, das ações ligadas à intelectualidade, em suma, a cidade – agora emplacada como cidade-global – deve ser vendida segundo estes termos para ter espaço no mundo, se transformando em palco para a economia do espetáculo, sendo objeto e sujeito ao mesmo tempo (ARANTES, MARICATO, VAINER, 2000). Em última instância, sendo depositária do excedente do capital. No Brasil, recentemente, houve um exemplo que sintetizou perceptivelmente essa condição, que até mesmos países em processo de desenvolvimento tentam já alcançar: a execução dos Jogos Olímpicos em 2016 na cidade do Rio de Janeiro, realizada de forma irretocável segundo seus organizadores, seguido de uma intensa crise político-econômica que se alastra no país, na qual a mesma cidade que sedia esse megaevento esportivo altamente lucrativo, está com dificuldades para realizar os pagamentos de seus funcionários públicos, poucos meses depois⁴. Essa é apenas um exemplo do que vem sendo discutido.

É possível ilustrarmos mais esta questão, aprofundando a articulação que diz respeito às implicações geográficas e psicossociais da ideologia e da ética neoliberal na cidade, a fim de sedimentar essa concepção crítica. Vivenciamos, atualmente, uma nova configuração do aspecto ideológico do “novo urbanismo” que, sustentado pelo viés individualista, proclama como excelência um estilo de vida afastado da sociedade como um todo. Uma expressão e ilustração concreta dessa vertente está na elaboração de condições urbanas que irão priorizar a vivência a partir da construção de condomínios cercados por grandes muros, dentro dos quais se buscará criar uma ilusão de conforto, segurança e autossuficiência. Os condomínios brasileiros – ou os subúrbios nos exemplos estadunidenses – materializam estas questões. As

⁴ Conferir matéria jornalística emblemática da Folha de São Paulo, com o título “Funcionários do Rio vão à Justiça contra desconto em salário”, datada de 05/11/16, no link: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1829583-funcionarios-do-rio-irao-a-justica-contra-desconto-em-salario.shtml>, acessada em 10/11/16.

ruas, então, não são mais espaços de convívio e construção do coletivo, e os espaços públicos deverão, então, organizar-se como algo a ser consumível ao invés de vivenciado e construído. Argumenta Harvey (2013a, p. 35):

El desarrollo suburbano incoherente, anodino y monótono que sigue dominando en muchas partes del mundo encuentra ahora un revulsivo en el «nuevo urbanismo» que proclama las excelencias de la vida en comunidades apartadas (supuestamente íntimas y seguras, a menudo valladas y cerradas al exterior) en las que los promotores inmobiliarios prometen un estilo de vida refinado supuestamente capaz de cumplir todos los sueños urbanos. Es un mundo en el que la ética neoliberal del intenso individualismo posesivo puede convertirse en pauta para la socialización de la personalidad humana. Su efecto es el creciente aislamiento individualista, la ansiedad y la neurosis en medio de uno de los mayores logros sociales (al menos a juzgar por su enorme envergadura y su generalización a todos los niveles) jamás construido en la historia humana para la realización de nuestros deseos más profundos.

Mesmo considerando a necessidade de particularizar a discussão nos territórios específicos estudados, os quais carregam sua própria história de segregações e lutas no contexto neoliberal, essa linha de pensamento leva a uma orientação geral de que, no desenho de uma cidade, as análises devem ser concebidas com cuidado e adotando uma perspectiva complexa, levando em consideração as suas contradições imanentes referentes ao consumo capitalista do território, ou, seja, nenhuma reflexão pode ser tão rápida, já que tudo que se constrói (ou que se põe abaixo) causa um impacto em níveis diferentes. No caso ilustrado, essa contradição é apresentada, entre certos urbanistas críticos, da seguinte forma: se os condomínios fornecem sensação de segurança para seus condôminos, são eles também a causa de cidades cada vez mais desiguais e inseguras. Reforçam, desta forma, que é preciso olhar criticamente para uma necessidade de se repensar com urgência um modelo tão naturalizado, que vá além de uma cruzada contra quem escolhe viver atrás de muros ou contra o mercado imobiliário.

Os condomínios, por sua vez, geram desigualdade porque concentram apenas pessoas de um mesmo poder aquisitivo convivendo entre si. Essa lógica tem sido responsável por produzir uma sociedade dividida em nichos em que o contato com o outro fica cada vez mais distante e, por isso mesmo, o diálogo cada vez mais difícil. São também geradores de insegurança, porque todos os serviços e instalações oferecidas nos condomínios usam muito espaço para se viabilizarem, o que produz quarteirões inteiros murados, onde o pedestre não tem motivo para passar, fazendo das calçadas lugares desertos.

Nessas condições, torna-se muito difícil conceber uma identidade urbana que se configure por ser coletiva e participativa. Parece cada vez mais complicado pensar que a cidade possa funcionar com um corpus coletivo e que dela possa emanar movimentos sociais progressistas. Entretanto, são as próprias contradições deste sistema que abrem as brechas de criatividade capazes de oferecer luz à superação desta contradição entre um mundo que, ao mesmo tempo em que se encontra altamente globalizado e integrado, estipula um modo de vida individualizado e segregado, no qual manifestações coletivas são cada vez mais desqualificadas. Afirma Harvey (2013b, p.32):

A descentralização do poder que o neoliberalismo demanda abriu espaços de toda a sorte para que florescessem uma variedade de iniciativas locais, de maneira que são muito mais consistentes com uma imagem de socialismo descentralizado ou de um socialismo anarquista do que de um planejamento e controle centralizados e estritos. As inovações já existem lá fora. O problema é como reuni-las de maneira a construir uma alternativa ao neoliberalismo de mercado.

As ruas e os espaços públicos continuam sendo potencialmente as condições para a organização destes movimentos. O que eles, então, deveriam exigir para a garantia do direito universal à cidade?

Harvey e Lefebvre caminham lado a lado ao compreender que é preciso criar mecanismos de intervenção à lógica de aprisionamento da questão pública pelo capital, o que só poderá ser realizado plenamente com a ativa participação da classe dos trabalhadores. O primeiro autor, mais enfático nesta questão devido às demandas de seu tempo, compreende que o controle e gestão da aplicação do excedente de produção na cidade deve ser objeto de discussão a partir de espaços democráticos e realmente participativos, onde, de fato, a lógica do sistema capitalista pode ser refreada. Afirma que é preciso reformar as estruturas do próprio Estado para que esse possa, além de ter controle sobre o uso desse excedente, colocar esta decisão sob o controle democrático do povo (HARVEY, 2013a, p. 49):

Cabe esperar que durante el siglo XXI lleguemos a ver un movimiento coherente de oposición a todo esto. Existen, por supuesto, multitud de luchas y movimientos sociales urbanos (en el sentido más amplio del término, incluyendo los movimientos en la periferia rural), y abundan en todo el mundo las innovaciones urbanas con respecto a la sostenibilidad medioambiental, la incorporación cultural de los inmigrantes y el desafío habitacional de los espacios públicos; pero todavía tienen que converger en el propósito concreto de obtener un mayor control sobre los usos del excedente (por no hablar de las condiciones de su producción). Un paso hacia la unificación de esas luchas, aunque no fuera en absoluto el último,

será el de concentrarse en esos momentos de destrucción creativa en que en la economía de acumulación de riqueza se transfigura violentamente en economía de desposesión, reivindicando abiertamente el derecho de los desposeídos a su ciudad, su derecho a cambiar el mundo, a cambiar la vida y a reinventar la ciudad de acuerdo con sus propios deseos. Ese derecho colectivo, entendido a un tiempo como consigna de trabajo y como ideal político, nos retrotrae a la antiquísima cuestión de quien está al mando de la conexión íntima entre urbanización y producción y uso del excedente. Quizá, después de todo, Lefebvre tenía razón, hace más de medio siglo, al insistir en que la revolución de nuestra época tiene que ser urbana, o no será.

É a partir desta trilha epistemológica e metodológica, liderada por Lefebvre e Harvey, que surge o questionamento sobre o impacto desempenhado pelas novas condições de planejamento urbano participativo, resultado de um processo de luta social promovido na virada do último século no Brasil, mas que se iniciou em sua redemocratização, conquistando configurações legais e estruturais de âmbito nacional, especificamente, a partir de 2001 com o Estatuto da Cidade. Obviamente, a questão central que surge é sobre a capacidade transformadora que essas instituições participativas oferecem desde dentro da arquitetura jurídico-institucional do Estado, estratégia que toma uma nova escala a partir de 1988 e, de alguma forma, afasta-se de uma proposta insurgente, autônoma e popular de radicalização do Estado.

Enfim, conceber o urbanismo como ideologia e compreender as contradições da cidade capitalista possui um peso importante nos estudos na área, pois se trata de manter uma visão política da cidade que permite uma aproximação crítica que ultrapasse a aparência do fenômeno estudado. No caso deste trabalho, compreendendo que a noção de urbanização que atende aos interesses do capital estará presente nos processos participativos de planejamento da cidade, determinando posicionamentos e relações estabelecidas pelos atores da sociedade civil que ocupam os espaços participativos dessas políticas.

O processo de urbanização que atende aos interesses do capital se expressa, em alguma medida, nos valores e concepções dos sujeitos envolvidos. Identificá-los permite caracterizar a dimensão subjetiva do fenômeno social. Essas concepções e valores vão incidir na constituição subjetiva, configurando as relações sociais e vão ser alimentadas, por sua vez, por vivências dos sujeitos. Essas noções também estarão presentes no próprio entendimento de processo participativo e, assim, na configuração da metodologia de participação e das estratégias de aproximação com a população.

Em outras palavras, as significações do processo participativo no planejamento urbano terão a incidência das concepções e dos valores configurados por sujeitos históricos que

vivenciam esta particularidade, os quais se constituem subjetivamente também por intermédio desses modos de relações sociais na cidade. Ao analisá-las, busca-se encontrar um diálogo favorável entre as determinações e o horizonte das possibilidades da participação social. Para manejar estas questões, mostra-se necessário avançar no estudo sobre as demais categorias: democracia e participação social.

3.4 Democracia e participação social

Tomando a concepção de urbanismo a partir de seu potencial ideológico, articula-se a ela outra categoria, que será foco de análise nesta pesquisa: a participação social. Essa categoria permitirá trazer a discussão para o âmbito nacional brasileiro, atualizando as questões postas. Isso porque o processo de mudança social e política pós golpe militar no Brasil, iniciado na década de oitenta e com efeitos até os dias de hoje, atribuiu à participação social nas políticas públicas um fator emblemático e estrutural para o fortalecimento da democracia no país (GOHN, 2011; AVRITZER, 2008; DAGNINO e TATAGIBA, 2007), de uma forma bastante particular. No que tange o direito à cidade, foi em 2001 que um passo importante foi estabelecido no Brasil, com a instituição do Estatuto da Cidade, que preconiza o desenvolvimento de Planos Diretores Participativos, sugerindo metodologias que ofereçam aos diversos públicos a oportunidade de discutir e definir a cidade que habitam. Se na recente história democrática brasileira a participação social possui papel de destaque para a concretização do Estado de Direitos como um todo, sendo o caminho de sua realização, no contexto das cidades há, na virada do milênio, a formalização legal que irá articular a tríade *democracia - participação social - planejamento urbano* com o novo Estatuto, oferecendo diretrizes para sua execução e, assim, criando o contraponto necessário às tendências hegemônicas do urbanismo neoliberal.

Aparentemente positiva, a participação na gestão da cidade também foi objeto de discussão de Lefebvre nos anos sessenta e setenta, que a articulou dentro do que ele denominou de obsessões da cidade moderna. Dentre essas, ele elenca a obsessão pela integração, que recorrentemente recai numa falácia de um conotador social sem conceito, sem objetivo e objetividade; e a obsessão pela coerência, que está relacionada à racionalidade orientada pelos valores de eficácia e organização, que nega, por sua vez, as dinâmicas conflitantes inerentes à vida urbana a partir de uma argumentação ideológica. Junto a isso, ele questiona também a obsessão pela participação (LEFEBVRE, 2011, p.103),

Outro tema obsedante: a participação (ligada a integração). Mas não se trata de uma simples obsessão. Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se autogestão. O que levanta outros problemas.

Apesar do conceito de autogestão não estar incluso nesta pesquisa, já que, aqui, se trata de um estudo a partir das condições de participação oferecidas pela arquitetura jurídico-institucional brasileira, que possui sua particularidade, o trecho acima é referência para ativar duas preocupações na discussão aqui realizada: tanto a posição da participação social como possibilidade de coerção ideológica e estratégia de manutenção da diferença de classes, quanto a atenção constante necessária para perceber os limites que as instituições participativas possuem na atual arquitetura brasileira, mesmo considerando-a como avanço democrático. Para tal tarefa, mostra-se importante aprofundar a discussão sobre a articulação dessas categorias centrais.

Discutir participação social em políticas públicas passa pela compreensão dos processos de democratização da sociedade brasileira e, assim, nos conduz às lutas sociais de acesso à cidadania e direitos sociais, que se iniciaram na década de setenta e foram nacionalmente intensificada nos anos oitenta (GOHN, 2004; 2011). Desta forma, podemos afirmar que a participação é convergente, historicamente, com o caminho de lutas para melhores condições de vida da população.

Em épocas de confrontos pela redemocratização do Estado brasileiro, a demanda por participar das arenas de gestão e decisão sobre o bem público sempre esteve presente nas ondas de manifestação, de diversas formas diferentes. A reivindicação – que toma corpo com a institucionalização, posteriormente, de mecanismos populares de participação na gestão pública, com a nova Constituição – é significada, de forma geral, tanto na possibilidade de influência nas questões que dizem respeito à vida concreta e cotidiana da população, quanto nos âmbitos de decisão das políticas de Estado e dos governos que, de forma indireta, tangenciam o cotidiano social (MORONI, 2005).

A soberania popular é o princípio que fundamenta o direito à participação na formação democrática. Junto a este, está o princípio da igualdade, que deve assegurar as mesmas chances e condições aos participantes. São eles que consagram a cidadania democrática. Desta forma, não se pode fugir, ao se construir e efetivar uma nação democrática, da promoção de espaços

que favoreçam a participação social “*nos quais a publicidade das informações, a identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais*” (GUIMARAENS, 2010, p. 9).

Entretanto, é preciso observar que há diversos matizes do conceito de participação social. Para Gohn (2011), este pode ser caracterizado a partir de quatro modelos conceituais clássicos: liberal, autoritário, revolucionário e democrático. Para a autora, as concepções não devem ser entendidas como monolíticas e é preciso atentar para o fato de cada uma delas poder, historicamente, desenvolver outras formas de interpretação com a composição entre esses modelos primordiais, tais quais: liberal/comunitária, liberal/corporativa, democrática/radical, entre outras.

Na *concepção liberal*, há o entendimento de que todos os membros da sociedade são iguais e, ao mesmo tempo, não se abre mão da busca por um modelo de ordem social que garanta a liberdade individual. Nesta perspectiva, a sociedade civil organizada estabelece-se como um importante ator, o que leva à criação de mecanismos de fortalecimento de uma forma peculiar de organização social, já que ela tem a função de assegurar que o Estado não interfira ou tenha ingerência sobre a vida dos indivíduos de forma prejudicial à sua concepção liberal. O fortalecimento da organização social civil não busca, necessariamente, sua participação na esfera estatal, mas constrói uma regulação inversa. Este paradigma é de suma importância já que, como veremos adiante, oferece a base para o tipo de democracia representativa que se torna hegemônica no ocidente pós-guerra, mantendo elementos estruturantes mesmo em sua configuração neoliberal posterior. Segundo Gohn, “*a interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas*” (idem, p.17-18).

Dois modos derivativos da concepção liberal são importantes de serem mencionados, pois configuram as formas bastante difundidas hoje na democracia e política social brasileira. A primeira é a *participação corporativa*, que também é compreendida como um movimento espontâneo dos cidadãos, mas que agrega uma ideia de bem comum, ou seja, os indivíduos reconhecem não mais apenas seus interesses individuais, mas há também um sentimento de identidade e concordância com uma forma de se organizar e agir, o que acaba se fortalecendo como um núcleo articulador dos indivíduos. O segundo derivativo é a *participação comunitária* que compreende esse fortalecimento da organização da sociedade civil mencionado a partir da integração da comunidade em mecanismos e órgãos deliberativos/consultivos, administrados pelo Estado.

Nestas modalidades, a concepção liberal é sempre compreendida como uma forma institucionalizada, funcionando dentro destes aparelhos estatais, que articulará os interesses

públicos com os privados. Esses dois derivados, segundo a autora, alimentam-se de uma mesma vertente, que é o paradigma liberal. A participação em ambas é significada como “*um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classes, raças, etnias etc*” (idem, p.19).

A segunda concepção tratada é a *forma autoritária*, que se orienta para uma total integração e controle da sociedade e da política. É válido perceber que esta pode acontecer tanto em regimes de direita quanto de esquerda, sendo até mesmo possível ter um derivativo em regimes democráticos que, aparentemente não autoritários, concebem mecanismos de cooptação social mediante todo um instrumental de estímulo de políticas de cima para baixo.

Na terceira, a *concepção democrática* preconiza a soberania popular como princípio inalienável da sua forma de organização, indo para além da participação meramente institucionalizada, ou seja, entendendo como legítima a participação que se desenvolve na sociedade civil, criando possibilidades para sua interlocução junto às políticas públicas com o mesmo patamar de legitimidade que os órgãos estatais de participação. “*Essa concepção opõe-se ao corporativismo e demarca posições entre a sociedade civil e o sistema político*” (idem, p. 20).

Entretanto é preciso apontar que, apesar da importante diferença, alguns vícios da concepção liberal permanecem nesta última, como, por exemplo, a constituição de redes clientelistas. Isso acontece já que a participação oficial no sistema político permanece com a delegação de poder aos representantes que ocuparam “cadeiras” de decisão, ou seja, há a primazia de uma forma só de democracia – a representativa. Assim, defende-se a liberdade de concorrência na sociedade civil ao mesmo tempo em que se garante o extremo respeito à hierarquia representativa estatal.

Na quarta forma – *concepção revolucionária* – a participação social se dá em coletivos que se organizam para a luta contra a divisão do poder político e as relações de dominação, utilizando-se de meios jurídicos existentes, reformando-os, ou até mesmo criando condições paralelas para sua efetivação. Uma postura aberta à experimentação e ao combate às estruturas estabelecidas torna-se fundamental nesta perspectiva. É no bojo desta concepção que nasce a tentativa de substituir a democracia representativa como a única forma de organização do sistema político e da participação, construindo caminhos para uma *democracia participativa*, que implica, necessariamente, a redistribuição do poder.

Por fim, como um derivativo que funde essas duas últimas concepções – democrática e revolucionária – a autora apresenta a possibilidade de uma perspectiva denominada *democrática-radical*, que busca “*fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos*

que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc” (idem, p.21). Aqui, a participação tem um caráter plural e, para além da ideia de classe social, articula-se com a noção de cidadania. Os participantes, então, sejam indivíduos ou coletivos, são concebidos como sujeitos sociais. Esses sujeitos sociais, então, ao participarem das questões públicas, caminham pelo entendimento de criação de uma cultura de divisão das responsabilidades daquilo que é público. Segundo Gohn,

Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicações. No Brasil, na última década, várias experiências se constituíram sob a inspiração dessa forma de participação, a exemplo dos programas e fóruns do Orçamento Participativo, assim como diferentes fóruns de participação popular (da Reforma Urbana, do Meio Ambiente etc.) (idem, p. 22).

Estas concepções e seus derivativos são de extrema valia para compreender a histórica polissemia da categoria participação social e, igualmente importante, do conceito de democracia. Essa visão panorâmica permite uma melhor compreensão quanto aos atuais e emergentes experimentos democráticos, tanto internacionais quanto brasileiros e, em especial, auxilia a compreensão da tratativa dada à participação no tema deste estudo.

Segundo a mesma autora, a categoria participação social também pode ser analisada a partir de outros dois diferentes níveis básicos, para além do conceitual apresentado anteriormente: o político e o da prática social. O primeiro está correlacionado aos processos institucionais de democratização nas políticas de Estado e, conforme salienta a autora, *“pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca de mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social”* (idem, p.16); já o segundo, trata-se das ações concretas desenvolvidas pelos agentes sociais, geralmente organizados, em suas lutas cotidianas para fomentar a participação em diversos graus institucionais ou temas específicos. Compreender a categoria a partir de seus três diferentes níveis de abordagem, procurando analisar seus aspectos ao objeto da pesquisa, mostra-se importante para o presente estudo.

3.5 Crítica à democracia representativa liberal: a democracia participativa como emancipação social

A participação social não se torna um tema de fácil discussão mesmo nas nações que adotam regime democrático como forma de organização política, sendo comum verificarmos a constante análise, como nos autores que veremos a seguir, de que a democracia representativa, apesar de ser o regime mais comum adotado no ocidente após as duas grandes guerras, não necessariamente proporciona espaços sociais de participação aos cidadãos ao ponto desses serem capazes de influenciar, de forma direta e decisiva, o futuro de seus territórios e vida social. Essa lacuna, que sempre foi discutida enquanto a democracia conflitava com outras formas de regime político em anos anteriores, como o fascismo ou comunismo autoritário, permanece na atualidade, sendo ampliada com a sua homogeneização como democracia representativa adequada aos preceitos neoliberais, a partir dos anos oitenta.

Especialmente na América Latina, os conceitos de participação e democracia ficaram, durante muitas décadas do século XX, limitados e foram oscilantes com formas autoritárias não democráticas de poder. Entretanto, de forma geral, mesmo quando era instaurada uma gestão democrática nesses países, esta esteve aliada a uma perspectiva meramente formal de igualdade, que na verdade escondia uma estrutura de estagnação e desigualdade sociais, construídas e perpetuadas pelos mecanismos estatais, caracterizando-se por ser patrimonialista ao extremo, e, em especial no Estado brasileiro, de descendência escravocrata, elitista e burocrática.

Esta é a visão de Moroni (2005) e, segundo o autor, a ideia de participação social como elemento de fundamento da democracia e do espaço público foi constantemente abandonada por mostrar-se como um grande potencial desestabilizador das estruturas de dominação, o que acarretou na construção de uma concepção de democracia entendida apenas como método. Nessa linha, a democracia se reduz ao procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições, o que, com o tempo, tornou-se a forma reducionista de caracterizar um país democrático. Segundo o autor:

Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses dos ‘donos do poder’ que suprimem a voz dos dominados, criando a ilusão de que todos têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas têm origem nas diferentes capacidades individuais ou depende de sorte. (idem, p.285)

Estamos tratando do conceito mundialmente vigente de democracia liberal representativa. Miguel (2012), a partir de uma perspectiva marxista, analisa, de uma forma similar, que a

participação social foi cooptada por uma concepção liberal de democracia onde seu conceito foi esvaziado de sentido, resumindo-se a um método concorrencial de governantes, distanciando-se de uma ideia de governo do povo. Essa forma de democracia, instituída pela prática única do voto periódico, organiza-se de modo análogo ao mercado econômico, podendo ser descrito como um mercado político, que se baseia nas regras de propaganda de alto teor ideológico. Segundo ele:

Pode-se dizer que o modelo liberal de eleição, em que cada cidadão é chamado a participar isoladamente, dentro de um quadro normativo de “votar com a própria consciência”, privilegia a expressão de interesses individuais, em detrimento daqueles que precisam ser construídos coletivamente [...] (idem, p. 103)

Este autor entende que, na junção entre capitalismo e democracia, há a tendência de a segunda acomodar-se à presença da inevitável desigualdade econômica e social do modo de produção capitalista. Para ele, como a capacidade de mobilização e influência política está diretamente relacionada e dependente, neste contexto, ao controle dos recursos materiais e modo de produção hegemônico, será, inevitavelmente, violado o princípio de igualdade inerente a qualquer processo democrático, devido à assimetria de divisão destes recursos.

Desta forma, a naturalização da estagnação da luta de classes em um sistema capitalista denota, conseqüentemente, a naturalização da organização política que não será capaz de se radicalizar como democrática. Assim, “*é possível defender a tese de que, diante desses dois mecanismos concorrentes, o mercado é superior à democracia. É o que faz toda a linhagem ultraliberal*” (idem, p.111). Por fim, conclui que o alto apreço do voto como via única de participação democrática de ótica liberal deslegitimou outras formas mais expressivas e ofensivas de política popular.

Frente a estas análises dos limites e elementos ideológicos do triunfo de uma concepção liberal de democracia representativa, a condição contraditória da realidade torna-se fundamental para fugir de qualquer posição niilista da análise política e social. Para compreender, voltemos ao caso brasileiro.

A democracia representativa foi questionada pelos diversos movimentos sociais ao longo dos anos setenta e oitenta e, de forma bastante peculiar, a reivindicação toma força no processo de redemocratização brasileira, durante a constituinte. O que é necessário para desenvolver um Estado efetivamente democrático?

Esta pergunta ecoou na formulação da Constituição de 1988, trazendo em seu bojo questionamentos avaliativos da suficiência da democracia representativa como modelo capaz

de responder às complexas necessidades da sociedade moderna, assim como dos múltiplos interesses dos sujeitos e organizações políticas que surgiam, o que levou à criação de dispositivos legais de fomento à participação social em sua elaboração.

A Constituição Federal, ao buscar avançar nesta discussão, instituiu os processos que conhecemos hoje, caracterizados por serem descentralizados e participativos, nas diferentes políticas públicas. Em busca de um modelo de Estado de Bem-Estar, apontou importantes avanços para os direitos sociais, provendo sua universalização. Além disso, foram instituídos instrumentos para a democracia direta, tais quais plebiscito, referendo e iniciativa popular e, com a regulamentação do Congresso, abriu-se a possibilidade de criar mecanismos concretos de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, por exemplo. Não seria isso um avanço concreto?

Pode-se afirmar que sim, porém não caracterizando como suficiente para a implantação de uma democracia de matriz transformadora e radical. A particularidade brasileira dos anos noventa em diante carrega uma contradição entre este seu processo e o momento histórico internacionalmente vivido, que, naquele momento, está profundamente marcado pela ampliação e pelo fortalecimento de políticas de característica neoliberal.

Esta contradição apresenta-se pela própria ideia de descentralização, tão importante nas novas formulações do novo Estado democrático brasileiro. Conforme afirma Moroni (2005, p. 287):

O movimento social falava em descentralização no sentido do poder de decisão estar mais perto da população e não concentrado em 'Brasília', isto é, no município e não mais na União. Falava em participação das organizações da sociedade civil na definição das políticas, de forma autônoma e independente. A concepção neoliberal entendia a descentralização como estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação) e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, sobretudo na área social.

São essas as situações contraditórias que oferecem espaço para que, a partir da mobilização social, seja possível ultrapassar os modelos tradicionais de participação democrática, que carregam em si, na perspectiva liberal, a despolitização da arena pública. As conquistas das lutas pela redemocratização do Estado brasileiro não passam sem consequência concreta, ao mesmo tempo em que também não são suficientes para a perpetuação de um novo modelo radical de democracia. Como afirma Miguel (2012, p. 104) “*os direitos importam. Mas não bastam*”.

Este último autor, ao refletir sobre quais são os importantes elementos que merecem atenção e análise para impulsionar qualquer discussão que busque fomentar a participação democrática transformadora, nos apresenta três tópicos que, como afirma, são óbvios e, ao mesmo tempo, fundamentais para construir uma autonomia coletiva que se desarticule das severas limitações impostas pela ordem capitalista.

O primeiro é a *dependência estrutural* que o Estado possui da ordem econômica para a tomada de suas decisões, cujo monopólio estabelece-se sob domínio dos proprietários privados. Este elemento dialoga com a ideia de planejamento urbano capitalista quando afirma que esta situação subtrai enormemente o escopo da soberania popular e legitima a remuneração do capital como balizador das atividades públicas.

Há, também, uma construção ideológica neoliberal que diferencia, em dois domínios diferentes, de forma aparente, o político do econômico. É essa alocação como esferas distintas da sociedade que permite que decisões tão impactantes e relevantes na vida das pessoas – como habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outros – possa permanecer sobre o arbítrio de indivíduos e ambientes privados. Segundo o autor (idem, p. 107):

Com o capitalismo, há a privatização das funções sociais de produção, distribuição, extração de mais-valia e apropriação, gerando uma esfera econômica diferenciada. A apropriação e a exploração capitalista transformam certas questões políticas essenciais, disputas sobre exploração e dominação antes ligadas ao poder político, em questões econômicas.

O segundo é a *influência “pervasiva” do poder econômico* que se infiltra em diversas esferas, sendo o campo político bastante suscetível à influência do poder econômico. Para o autor, “*são ‘pervasivas’, para usar um anglicismo necessário – [pois] permeiam tudo, infiltram-se em todas as relações sociais*” (idem, p.107). É bastante notável perceber essa relação no momento de eleição, no impacto do financiamento privado das campanhas políticas. Em relação ao tópico anterior, forma-se uma complementariedade, pois, de um lado, há a privação de recursos materiais, como tempo livre e acesso à informação, que prejudica a participação política popular; por outro lado, o acúmulo de capital fornece condições para que a influência da riqueza se materialize no financiamento de campanhas e perpetue os interesses hegemônicos pelas amarras da democracia representativa.

O terceiro, por fim, é a *socialização inadequada dos trabalhadores para a ação política democrática*, visto que a situação concreta dos trabalhadores no sistema de produção capitalista, baseado na exploração do trabalho alheio, leva-os a uma situação de extrema heteronomia. Os

assalariados vivem em condições precarizadas e, sob a tutela do capital, recebem treinamento que vão na contramão das qualidades necessárias e exigidas para a prática da democracia.

Além disso, um conjunto de elementos ideológicos constrói a imagem do trabalhador à medida do consumidor, sendo que o consumo de massa é fundamental para a manutenção da dinâmica da produção, sendo correlacionado constantemente à ideia de satisfação e realização pessoal, além de ser uma forma de compensação de frustrações de outros âmbitos. Segundo Miguel “*o discurso de valorização da esfera privada é a contraface da estrutura que bloqueia os espaços de participação efetiva na esfera pública*” (idem, p. 110).

A partir da análise que caminha por estas diretrizes, surge a necessidade de ultrapassar o tom acrítico hegemônico estabelecido a partir dos anos noventa, que prega o fim da história, e estabelecer novas perspectivas que se constroem por meio das brechas da contradição do real e pela mobilização contra hegemônica dos diversos sujeitos sociais. Conforme afirma Miguel (idem, p. 101): “*permanece a aposta de que nessas ‘novas arenas participativas’ se concentram as melhores possibilidades de transformação social*”.

Para Fedozzi, que procura ir além das teorias clássicas sobre democracia, o termo participação social retomou seu espaço de discussão entre os anos oitenta e noventa. Entretanto, de forma bastante rápida, tornou-se um termo banalizado, sendo apresentado com formas e significados bastante distintos. Para ele, isso se deu mediante as mudanças do contexto socioeconômico, político e cultural da época que impactou não só os modos de produção e consumo, como também os modos de convivência e relações sociais.

O autor analisa que diversas tensões foram estabelecidas entre a democracia e o capitalismo de caráter neoliberal, impulsionadas com o enfraquecimento do Estado-Nação, a intensificação do poder do mercado financeiro e da orientação de instâncias supranacionais, como FMI e Banco Mundial, que determinam as políticas econômicas e fiscais a serem adotadas pelos países. Segundo ele (FEDOZZI, 2012, p 17),

Essas tensões configuram um novo paradoxo: por um lado, é crescente a adoção da democracia como regime político, a exemplo das recentes revoluções em países do norte da África. Por outro, o regime democrático passou a apresentar o que vem sendo diagnosticado como uma crise da representação política. Não se trata apenas do distanciamento entre representantes e representados, mas também da diminuição da soberania popular [...].

Com o mesmo teor, Santos (2002; 2007; 2016) verifica que houve uma crise estabelecida nas democracias representativas dos países centrais do modelo capitalista hegemônico, local onde mais haviam se consolidado, que foi coincidente com a expansão global do próprio

conceito liberal de democracia patrocinada pelo consenso de Washington, levado, agora, aos países chamados de periféricos e semiperiféricos.

Segundo o autor, a crise ficou caracterizada “*como uma dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram*” (SANTOS, 2002, p. 42). Para o autor esta visão tornou-se reducionista e hegemônica sobre o conceito de democracia representativa e, conseqüentemente, de participação pelo voto, o que estabeleceu regras de adequação internacional para além dos Estados nacionais, suprimindo estes últimos e estabelecendo um modo ocidental de globalização. Afirma que:

[...] o modelo hegemônico da democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (idem, p. 32).

Santos é uma das mais importantes referências contemporâneas no estudo da democracia, produzindo estudos complexos que alinham a perspectiva histórica com a dialética entre a teoria e o empírico, desenvolvendo trabalhos focados nos países das chamadas periferia e semiperiferia do capitalismo, onde o autor acredita que estão sendo provocadas propostas concretas fundamentais para a saída do beco em que se encontra a hegemonia da democracia representativa de base liberal e neoliberal, a partir das duas patologias mencionadas.

Atualmente, seu trabalho vem focando nas lutas contra hegemônicas de países como a Bolívia, Índia, África do Sul, Portugal, entre outros, inclusive o Brasil, cujo processo de fomento ao Orçamento Participativo iniciado na região sul foi objeto de extensa análise do autor na virada do século⁵. Suas análises, em primeiro lugar, mostram-se necessárias para compreender as razões históricas que transformaram a concepção liberal de democracia representativa como a forma hegemônica de sistema político no ocidente – e as conseqüências que isso traz para a práxis da participação social – e, em segundo lugar, auxilia-nos a conceber possibilidades de superação dos conflitos emergentes, caminhando para a radicalização da democracia e a abertura à experimentação de novos formatos de organização sociopolítica, com a concepção da democracia participativa.

⁵ Santos, B.S. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto: Afrontamento, 2002.

Para Santos, a democracia representativa é compreendida como:

[...] o regime político no qual os cidadãos (inicialmente uma pequena porcentagem da população) concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos. Uma vez eleitos, estes passam a ser os titulares do poder democrático que exercem com mais ou menos autonomia em relação aos cidadãos. Essa autonomia dos representantes é paradoxal. (SANTOS, 2016, p.119)

Apesar deste procedimento – a eleição pelo voto – ser um requisito necessário para o funcionamento deste tipo de democracia, inegavelmente há a presença de uma constante tensão entre os representantes e os representados que, se subtraída ou alienada como elemento fundante do processo, pode chegar ao ponto de construir situações nas quais os segundos não se reconhecem mais representados pelos primeiros, ocasionando, como muitos exemplos, inclusive no Brasil, o que denomina de patologia da representação.

Quando esta distância entre ambos se torna muito grande e disfuncional, e, somado a isso, os mecanismos democráticos estipulados legalmente para lidar com esta anomalia sociopolítica (a não representação radicalizada) não se mostram suficientes para dar conta de uma verdadeira mudança do cenário representativo, ou seja, por exemplo, uma proposta de novas eleições (mudança dos representantes) é percebida pela população como ineficaz (podem mudar muito pouco o cenário), a ruptura desta relação configura a patologia da participação: “*os cidadãos se convencem de que seu voto não muda as coisas e, por isso, deixam de fazer o esforço (por vezes considerável) de votar; assim, surge o abstencionismo*” (idem, p. 120) ⁶.

A denominação destes aspectos como patologias, argumenta o autor, é importante para destacar, desde logo, que a postura é crítica em relação à teoria liberal que subjaz à configuração da democracia representativa hegemônica. Para ele, a arquitetura da democracia representativa foi realizada pelos teóricos liberais com a intenção de que se traduzisse empiricamente em uma participação pouco ativa, que denomina de *procedimentalismo*, assim como garantisse a existência desta distância entre representantes e representados, que chama de *elitismo*. Por trás desta arquitetura está a constante tensão existente na possibilidade de coexistência entre o capitalismo e a democracia, que teve seu auge logo após a primeira guerra mundial, quando a possibilidade de gestão democrática foi constantemente cotejada com regimes diferentes e teoricamente opostos, como o fascismo e o comunismo autoritário.

⁶ A título de ilustração, nas últimas eleições municipais de 2016, no segundo turno, houve 32,5% de votos brancos ou nulos, comparados aos 26,5% de 2012. Fonte: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html> , acessado em 02/01/17

Após a segunda guerra mundial, com exceção na Europa dos países ibéricos, a democracia representativa não precisou mais competir com o fascismo, triunfando sobre este regime, fato este que só aconteceu em relação ao comunismo após a queda do muro de Berlim. Foi neste período de pós-guerra que “*a tensão entre o capitalismo e democracia foi institucionalizada na Europa sob a condição de o socialismo deixar de ser o horizonte das lutas democráticas. O capitalismo cederia até o ponto em que isso não afetasse sua produção alargada*” (idem, p. 123).

Essa flexibilidade capitalista se tornou necessária já que, para o capitalismo, a presença de uma intenção de se instaurar o socialismo, em alguns países, por via democrática era um perigo iminente, como se mostrava no leste europeu e, posteriormente, no Chile de Allende, que chegou ao poder pelo voto popular na intenção de promover reformas radicais para um socialismo de tipo específico, o chileno. Isso sem mencionar a revolução cubana que sofre transformações importantes a partir do apoio do bloco soviético. Para Santos, “*a questão da compatibilidade entre democracia e capitalismo era uma maneira mais radical de abordar a questão mais antiga da tensão permanente entre capitalismo e democracia*” (idem, p. 123).

Aqui é importante ressaltar que a perspectiva de Santos considera que toda forma de controle social hegemônico e globalizado carrega dentro de seu contexto histórico, necessariamente, iniciativas locais contra hegemônicas que promovem avanços empíricos contra os malefícios da hegemonização globalizante.

Assim, ele demonstra que houve, até os anos oitenta, múltiplas formas de se buscar a construção de regimes socialistas a partir de vias democráticas, até mesmo que ultrapassassem as barreiras da democracia representativa, como aconteceu em países da África pós colonial e países da América Latina. Entretanto, foi nos anos 1980 que toda essa diversidade foi desaparecendo para dar espaço de triunfo à democracia representativa, ou melhor dizendo, a um tipo de democracia representativa de cunho liberal que pouco se assemelhava àquela de caráter socialdemocrata, clivando, de uma vez por todas, os direitos cívicos e políticos dos direitos sociais e econômicos.

Também é importante frisar que, para ele, o termo globalização que é identificado midiaticamente como único e monolítico é, na verdade, diverso e melhor caracterizado como globalizações (SANTOS, 2002). O mesmo acontece com os movimentos contra hegemônicos. Ao analisar a obra de Santos, Pereira (2008, p. 114) afirma que:

O termo globalização tem sido usado pelos meios de comunicação de massa, em parte como forma de construção de um senso comum em torno

da palavra, como tendo um sentido unívoco, que significaria um movimento inexorável e que incluiria, entre outras coisas, a liberalização do comércio internacional, com a abertura das fronteiras para a entrada de produtos e serviços, certas políticas econômicas, como o controle inflacionário, e também certos padrões de organização política, como a democracia representativa liberal, além de outros ditames sociais e culturais.

Há, nisso, a intenção de fazer crer que desapareceram as clivagens políticas, sendo inexorável o rumo da história, obrigando aos povos e países a se adequarem àquilo que está dado e é necessário.

Frente a isso, voltamos então a compreender a importância que os postulados do consenso de Washington tiveram na hegemonia de um tipo de democracia, com característica neoliberal, que propõe, segundo Santos, a eliminação da tensão existente entre o capitalismo e a democracia, com a retirada do Estado como regulador da economia e a mitigação dos investimentos da área social, com a consequente anulação da redistribuição social que foi alcançada pelas políticas das décadas anteriores. Nesse momento, o capitalismo recua em suas concessões anteriores.

Neste ponto, a democracia se distancia, como analisa Fedozzi, de sua luta pela soberania popular e tangencia uma tecnocracia que limita o Estado ao processualismo do sufrágio como participação social. Este processo, que foi imposto aos diversos países dependentes do ocidente, só foi possível pela instauração de uma democracia de baixa intensidade, com caráter elitista e procedimentista, saturada de corrupção, visto que a dimensão econômica se sobrepõe e interfere na política, num regime deste tipo.

Para Santos (2007, p. 90), democracia de baixa intensidade se dá a partir da

[...] emergência de um constitucionalismo global das empresas multinacionais que prevalece sobre as leis nacionais e as viola frequentemente, mas tem prioridade sobre elas como antes a lei constitucional tinha prioridade sobre as leis ordinárias. E de tudo isso resulta o que chamo uma democracia de baixa intensidade: vivemos em sociedades de democracia de baixa intensidade. O problema está em compreender que a democracia é parte do problema, e temos de reinventá-la se quisermos que seja parte da solução.

Então, para o autor, está subjacente a ideia, como podemos perceber, de que a democracia, mesmo a representativa, se estabelece como um modelo com elasticidade, capaz de oferecer possibilidades concretas de criar mais justiça social que ainda não foram esgotadas. Para corroborar isso, ele rompe totalmente com a concepção ideológica do caminho único para as sociedades democráticas de baixa intensidade e busca nos exemplos locais, travados nos países

periféricos e semiperiféricos nas últimas décadas, o que tem potencial de oferecer indicativos para a radicalização e superação do cenário hegemônico.

Para o autor, a democracia representativa foi e é mobilizada, por exemplo, no continente latino-americano, pelas classes populares, como parte de uma democratização de alta intensidade que inclui nos processos novos formatos democráticos, de novos tipos. Em sua concepção, entende que o processo de triunfo da democracia representativa neoliberal, de forma globalizada, não se dá sem a necessária atividade de grupos contra hegemônicos, ao mesmo tempo em que não é adequada e recebida nos diferentes países da mesma forma, nem mesmo sofre resistência da mesma forma. Há, então, uma multiplicidade de resistências democratizantes, que se apresenta como uma multiplicidade de possibilidades para a democracia.

O caminho, para ele, se dá pela retomada do que designa *demodiversidade*, conceito formulado a partir do conceito de biodiversidade, que busca atrair a pluralidade para o centro da discussão, a qual foi sempre negligenciada. Ao mesmo tempo, a demodiversidade abre espaço para a constante emergência do novo a partir do ancestral.

Para o autor, a democracia liberal aceita a diversidade e atrai a ideia para o debate, entretanto sempre subjugada ao conceito abstrato de igualdade e nunca extensiva às definições das regras de debate. Fora destes limites, a democracia representativa liberal a compreende como sinônimo do caos. A demodiversidade é o conceito que permite a sua proposta de acolhimento de processos híbridos que conjuguem a democracia representativa com a democracia participativa, como forma de experimentação de novas práticas políticas capazes de superação das dicotomias e hegemonias. A perda da demodiversidade, em sua análise, é representada pela perda da diversidade de formas democráticas alternativas que, conforme jogavam e competiam entre si, valorizavam e davam força à teoria geral da democracia.

A perda dessa diversidade de posições democráticas está diretamente articulada com sua compreensão de que, atualmente, vivemos em sociedades que são politicamente democráticas, mas socialmente fascistas. Por isso, a demodiversidade se torna caminho para a superação e transformação social. Para o autor, o conceito de fascismo é um pouco diverso do utilizado para definir os regimes políticos de partido único, como estamos acostumados a nos referir. Para ele, diferentemente, o fascismo conecta-se mais com as diversas dimensões de vivências cotidianas dos cidadãos e vincula-se à ideia de que a parte (seja indivíduo ou grupo) que detém mais mecanismos de poder consegue estabelecer, nas relações sociais, vetos em atributos essenciais para existência da parte menos poderosa. Esse seria o fascismo social que pode ser concretizado, por exemplo, nas relações de trabalho que estão à margem das leis laborais, como no caso dos

refugiados; nas relações comerciais que investem e desinvestem sem outro objetivo senão o lucro máximo; na violência doméstica ainda fomentada pela cultura paternalista e o sexismo; no extermínio ou *apartheid* social via racismo, entre outros.

A democracia representativa liberal, como vimos, impôs-se como hegemônica a partir de uma histórica campanha conflituosa com os modelos políticos e econômicos no pós-guerra, triunfando, num primeiro momento, com a flexibilização pela socialdemocracia, e, num segundo momento, imposto pelo consenso de Washington, torna-se “*uma democracia sem redistribuição social [que] não tem nenhum problema com o capitalismo; ao contrário, é o outro lado do capitalismo, é a forma mais legítima de um Estado fraco*” (SANTOS, 2007, p.87).

Para Santos, a sociedade democrática liberal, da forma que está estabelecida, não se mostra suficiente para dar conta da negação de situações cotidianamente despóticas, já que muitos cidadãos ainda precisam viver momentos de constrangimentos, de censura e privação de direitos básicos contra os quais não conseguem resistir individualmente sem sofrer duras penas como consequência. Isso tudo acontece dentro de um sistema democrático que assim se compreende, o que o leva a caracterizar a democracia representativa como “*sociologicamente uma ilha democrática num arquipélago de despotismos*” (SANTOS, 2016, p. 132).

Essas formas fascistas de sociabilidade não estão sujeitas a nenhuma forma de controle democrático, já que a democracia fica restrita ao poder político e, com o neoliberalismo, subjugada ao econômico. O autor, com isso, pretende demonstrar que pouco, na verdade, é democrático nas sociedades que possuem um sistema político democrático. Para tornar essa posição mais analítica, Santos define que a luta contra o fascismo social deve ser travada com vistas à construção de uma democracia social da mesma forma que a democracia política – que não é negada pelo autor como um avanço importante, mesmo que insuficiente – só foi conquistada com o conflito ao fascismo político.

Nesse caminho, ele define que há, pelo menos, seis subcampos de relações sociais, atualmente, que merecem atenção para o estabelecimento de processos de democratização, sendo eles denominados de espaços-tempo: o espaço-tempo doméstico, o espaço-tempo da produção, o espaço-tempo da comunidade, o espaço-tempo do mercado, o espaço-tempo da cidadania e, finalmente, o espaço-tempo mundial das relações entre Estados. Para o autor, “*cada um desses espaços-tempo pode ser um campo de luta democrática contra o fascismo que se gera em seu seio. Em cada um deles, a luta democrática toma uma forma específica*” (idem, p. 133).

Para um autor que considera que “*socialismo é democracia sem fim*” (idem, p. 133), a busca pela democratização social deve estar respaldada, de forma concomitante, em todas essas

dimensões nas quais o fascismo social, de forma nova e difusa, estabelece suas relações antidemocráticas de poder e subjugação dos povos pelos interesses políticos e econômicos. Entretanto, adverte que não há, previamente, uma hierarquia de valor entre elas, apenas situações contingenciadas de emergências que estarão relacionadas ao contexto histórico que se insere a atividade.

O fato é que, como o capitalismo se engendra de tal forma a conduzir formações sociais que se reproduzem pela ação combinada de formas de poder em todas essas dimensões concomitantemente, qualquer luta anticapitalista deve se dar, para ter sucesso, em todas elas, avançando na medida em que, em cada um desses espaços-tempo, a desigualdade de poder seja diminuída.

Assim, mostra-se importante a inteligência de se determinar a hierarquia entre as dimensões dentro dos contextos de luta concretos, sem perder a articulação total. Desta forma, apresenta-se a noção de emancipação social para Santos, que se configura pelo “*efeito agregado das lutas contra as diferentes formas de poder social e afere-se pelo êxito com que vão transformando relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada em cada um dos espaços-tempo*” (idem, p.138).

Assim, a luta pela democracia social é a radicalização do conceito de democracia levado aos conflitos concretos contextualizados nas dimensões da vida cotidiana, onde o jogo das relações de poder toma caráter fascista dentro de um sistema capitalista neoliberal que subjuga o social e o político ao econômico. A luta está nos movimentos contra hegemônicos frente ao racismo, ao *apartheid* social, à exclusão laboral e, também, na afirmação do direito à cidade, a partir de uma vivência de um território urbano que não seja sinônimo de especulação imobiliária ou gentrificação.

Deste modo, surgem os processos participativos como reais possibilidades de democratização, já que:

A democracia política (representativa) não é falsa; é pouca, é insuficiente, e essa insuficiência só pode ser superada pela articulação da democracia política com outros tipos de democracia e outros campos de democratização, articulação essa que designo como democracia radical, democracia de alta intensidade ou democracia revolucionária (SANTOS, 2007, p. 139).

Neste momento, mostra-se ideal realizar uma articulação interessante entre os conceitos relacionados à participação/democracia participativa e o direito à cidade. Uma boa articulação foi realizada por Libânio (2015), ao adotar, a partir da construção analítica de Lefebvre, que é possível pensar que o acesso à cidade se dá por diversas dimensões, tais quais: econômica

(renda, emprego, consumo), espacial (mobilidade, habitação), cultural (lazer, escolarização), simbólica (pertencimento), relacional (redes, encontros) e política (participação, cidadania).

Essa análise é possível a partir da compreensão de que o direito à cidade corresponde ao direito à vida urbana, considerando sua construção histórica e a extensão de todas as relações urbanas que este processo promove (ou deve promover) para o uso pleno da cidade. Entende-se que o acesso à infraestrutura e serviços não é suficiente para legitimar esse direito universal e amplo. Para Libânio,

Urbanizar é ampliar o pertencimento, a participação, processo que se constrói também e principalmente através da garantia do direito aos serviços, ao lazer, à cultura, à tomada de decisões, à participação política e à construção simbólica. Enfim, é um processo de construção da cidadania (idem, p.1).

O seu artigo está focado na dimensão política do direito à cidade, trazendo como questionamento como os cidadãos, em especial de classe populares, têm conseguido condições e capacidade para intervir nas decisões que afetam sua vida no território.

Preocupa-se em como esse modelo participativo tem se aproximado ou se afastado de uma proposta de pseudoparticipação, que traz em seu bojo uma falsificação do poder de decisão e influência causados por uma tecnocracia e pela manipulação das partes detentoras de poder.

A argumentação discorre sobre as limitações das institucionalizações das instâncias de participação e como a “*democracia representativa muitas vezes destrói as possibilidades de participação real dos cidadãos nos governos e nas políticas públicas*” (idem, p. 5). Em especial, foca em como os Planos Diretores puderam ser correspondentes a uma mudança concreta de possibilidades e atividade da população na definição do futuro da cidade. Mesmo crítica com a supervalorização do instrumental, considera que há ganhos no planejamento que inclui as demandas populares na agenda.

Suas considerações caminham para a necessidade iminente do fortalecimento da democracia participativa que busca reformular as instâncias de deliberação, fator fundamental para a democratização radical. Também sugere que, nesse processo democrático – e isso se aproxima da conceituação de Santos – sejam construídos novos e experimentais espaços de luta e ativismo que vão além dos espaços institucionalizados, garantindo assim a não cooptação e a autonomia das camadas populares. Por fim, considera que “*o direito à cidade pode ser ampliado através do incremento da participação e fortalecimento da cidadania, contribuindo para a emancipação e mudança do lugar do indivíduo pobre na sociedade*” (idem, p. 13). A cidade brasileira, então, pode ser o território para novas experimentações participativas.

Retornando a Santos, temos que a democracia participativa é capaz de confrontar, de forma privilegiada, a dominação, o patriarcado, a diferenciação identitária desigual, ou seja, os modos fascistas que estão submersos nos territórios politicamente democráticos. É esse novo modelo de participação e regime social que tem mobilizado novas aspirações por um contrato social mais inclusivo e de democracia de alta intensidade, tanto nos meios rurais quanto urbanos.

Em meu entender, um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementariedade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nessa complementariedade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS, 2002, p. 32).

Relacionado ao que vem sendo exposto está também a valorização que o autor faz dos processos de transformação local e sua relação com o global. Muitas vezes, o local é subestimado pela governança hegemônica global devido a sua baixa interferência para a transformação sistêmica, assim como devido a sua utilidade como manipulação ideológica dos cidadãos, a partir da efetivação de uma pseudoparticipação que, limitada pelo poder econômico que subjuga o político e social, dá margens pequenas de manipulação participativa nas decisões políticas locais que apenas amenizam a sensação de alienação sociopolítica.

Entretanto, o autor afirma que o local é onde se permite combinar a radicalidade com a atonicidade, residindo aí a sua potência. Nas ações localizadas, todo o investimento que é realizado pelos atores em comunidade torna-se potencialmente radicalizador porque promove a transparência entre aquilo que é defendido e o que é combatido. Afirma:

Claro que nem as funções evitam as disfunções nem os sistemas impedem a eclosão de antissistemas. O local de hoje pode ser o global de amanhã. Para isso, são necessárias imaginação e vontade política que deslocalizem o local sem o eliminar (a articulação entre lutas sociais) e que desglobalizem o global existente deslegitimando-o (esta ordem é desordem, esta justiça é injustiça, esta liberdade é opressão, esta fraternidade é egoísmo naturalizado) e minando sua hegemonia (há outras ordens menos desordenadas, outras justiças mais justas, outras liberdades mais livres e outras fraternidades verdadeiramente fraternas). Tudo isso é possível a todas as escalas, e a mudança social envolve sempre mudanças de escalas (o que chamo de ‘transescala’) (SANTOS, 2016, p. 131).

Corroborando com esta visão, Gohn (2004, p.24) apresenta os pressupostos gerais que sustentam seu entendimento sobre participação social:

- a.** uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados.
- b.** Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.
- c.** É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano.[...]
- d.** é no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc.[...]

Enfim, para encerrar, tem-se que a práxis de uma democracia participativa busca ser consolidada no sul da Europa nos anos 70 e na América Latina nos anos 80, recolocando na agenda da discussão da democracia, segundo Santos (2002), três questões fundamentais.

A primeira se dá com a grande participação dos movimentos sociais na discussão dos processos de redemocratização, o que coloca em pauta o debate de como seria a relação entre o procedimento e a participação social, que o autor denomina de nova gramática social. Essa deveria ser capaz de mudar as formas estabelecidas de desigualdade racial, de gênero, de etnia nas representações políticas, assim como discutir o impacto do privatismo nas decisões estatais. Em muitos dos casos, como foi o Orçamento Participativo no Brasil, o Estado se transformou no próprio ente de experimentação dessa nova gramática.

A segunda buscou recolocar a questão da escala na pauta, pensando nas possibilidades extremas que a participação social poderia ter em nível local. Muitas das iniciativas que tiveram êxito no período foram aquelas que apostaram, de alguma forma, na criatividade dos atores sociais locais, transferindo do Estado a centralização de práticas e informações para que fosse possível recriar procedimentos em articulação dos movimentos e atores participantes.

A terceira traz à tona o problema da relação entre diversidade cultural/social com a representação. O que se presenciava é que os grupos minoritários ou socialmente mais vulneráveis não conseguiam obter o mesmo nível de representação dos grupos majoritários ou de maior poder, gerando desigualdade na primeira linha do processo democrático representativo. Assim, formas de interação de processos participativos com os representativos

se mostraram mais potentes para equacionar esse dilema estruturante, sendo considerado um mecanismo profícuo para a emancipação social.

Os exercícios de democratização analisados pelo autor no período demonstram não só a diversidade de organizações e possibilidades para radicalizar a participação social, mas também que há algo que os une, como um traço comum que os coloca lado a lado na teoria sobre a contra hegemonia democrática:

Os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direito a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva (SANTOS, 2002, p. 57).

3.6 Institucionalização e efetividade da participação social no Brasil

Tendo em vista as concepções teórico-críticas apresentadas até o momento sobre as diversas categorias que fundamentam o presente estudo, podemos voltar a pensar a categoria participação social articulada ao caso particular brasileiro, considerando sua história, modalidades e estratégias, levantando, com isso, novos elementos que servirão à análise em questão.

As últimas três décadas de processo democratizante no Brasil desenvolveram – e continuam a desenvolver – experiências sociopolíticas ligadas ao tema participação social que se particularizaram de forma quantitativa e qualitativamente diferente das demais iniciativas encontradas nas batalhas democratizantes dos países periféricos no capitalismo contemporâneo. Os casos dos movimentos populares em território nacional – tanto sob o viés urbano pela égide dos direitos trabalhistas e de moradia, quanto de viés rural com a luta pela reforma agrária – já pautam a discussão da participação social há muito mais tempo e foram os responsáveis por influenciarem, de diferentes modos, políticas locais e nacionais. Entretanto é inegável que, com a promulgação da Constituição de 1988, foi dada a partida para um reposicionamento desta categoria tanto no âmbito da produção intelectual como da configuração do sistema e da arquitetura político-institucional do Brasil.

Foi com esse novo marco constitucional que se elaborou uma vasta institucionalidade participativa, dotada de arcabouço legal que ofereceu legitimação para, posteriormente,

normatizar novos espaços oficiais e modalidades que se tornaram altamente valorizadas para a efetividade da participação social, tais quais conselhos, conferências, planos diretores municipais, audiências públicas, dentre outras formas. O fato primordial para esta ocorrência foi a nova escala dada a essas instâncias participativas na primeira década do século XXI, as quais passaram do âmbito originário local para o nacional, rapidamente. Desta forma, ganhou-se em capilaridade e diversidade de experiências participativas institucionais, as quais estavam ligadas a uma específica concepção de Estado e a uma específica forma de relação com a sociedade civil, impulsionada por políticas públicas de incentivo e formação, com investimento estatal.

Essa nova arquitetura, legitimada por concepções democratizantes de Estado provenientes da luta pós-ditadura militar organizada como marco constitucional, materializa-se em novas configurações espaciais e de relações sociais que, inevitavelmente, vão promover diferentes e inesperadas experiências aos sujeitos e grupos que se articulam nesses espaços recém construídos, mesmo para aqueles com vasta experiência participativa. Essas experiências acabam por promover novas práxis e produções culturais que mereceram, no decorrer dos anos, atenção especial dos militantes e estudiosos do tema, que, como dissemos, pautaram, a partir disso, novos elementos de referência para a compreensão da categoria e suas implicações.

Um exemplo disso é a atual e constante preocupação verificada em diversos autores sobre a questão de promover conhecimento não só a respeito das experiências empíricas das diversas modalidades de participação social, tanto no campo estatal quanto dos movimentos populares, mas também – e isso devido ao tempo de maturidade dessas experiências – sobre o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Esse campo de estudo traz à tona a discussão sobre a efetividade da participação, assim como das instituições participativas – IPs (AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; DAGNINO, 2004).

Para compreender a influência política e social que os efeitos das novas configurações institucionais de participação social desenvolveram, é preciso partir de uma concepção dialética das articulações entre IPs, democracia e neoliberalismo, compreendendo que a relação estabelecida entre essas instâncias é mútua, dinâmica e adaptativa, o que faz fugir de um posicionamento determinista quanto à influência das modalidades institucionais de participação na elaboração de uma sociedade mais justa e igualitária. As mediações estabelecidas são complexas e, inegavelmente, necessitam de um olhar crítico que ultrapasse a aparência do fenômeno social.

A análise que será apresentada quanto à institucionalidade da participação social na era da Constituição Cidadã leva em consideração a estreita relação estabelecida entre política e

cultura, que denota a importância de compreender as metamorfoses presentes na dimensão subjetiva dos fenômenos sociais a partir das configurações materiais e sociais estabelecidas, presentes nos conflitos ideológicos estabelecidos pela disputa de projetos políticos distintos, cujas expressões se dão nas produções intelectuais, na práxis social e nos espaços-tempo das IPs instituídas.

Para compreender essa forma de análise crítica não reducionista quanto à institucionalização da participação social – considerando o momento contraditório brasileiro de coexistência entre um modelo ideológico global neoliberal e uma arquitetura político-institucional democrática articulada pelo Estado e sua nova Constituição – é preciso retornar à Moroni (2005) quando foi apresentado, anteriormente, que uma mesma tendência – no caso dele a concepção de descentralização – pode ser abarcada com significados sociais e repercussões materiais distintas – e até mesmo opostas – a depender da ética política e societal atribuída.

Aqui, a dinâmica da disputa política pode atribuir ao conceito de descentralização tanto o caráter de aproximar à população o controle e decisão política e econômica, quanto a possibilidade de diminuir a influência do Estado ao mínimo, oferecendo condições aos grupos de poder para a tomada do controle político. A depender do movimento que se estabelece, são constituídas novas configurações materiais, sociais e subjetivas pelos atores e grupos envolvidos, para justificar ou encobrir essas concepções. O que vemos, então, é que a disputa no campo ideológico, ao qual se relaciona a dimensão subjetiva, torna-se fundamental para a discussão política e institucional. Compreender como se articulam os movimentos institucionais com a produção de significados sociais e sentidos subjetivos a partir da concepção de conflitos entre diferentes projetos políticos e sociais torna-se, então, caminho profícuo, sem abrir mão da análise de sua correspondência material nas relações sociais.

Uma importante contribuição a esta discussão é realizada por Dagnino (2004) quando estuda as metamorfoses que algumas categorias relacionadas à democracia sofreram nos últimos anos na sociedade brasileira, à luz da disputa entre os processos democratizantes e a ética hegemônica neoliberal. Para a autora, não podemos abrir mão de compreender a história democrática nacional a partir de um viés conflitivo, no qual, a todo o momento, há a presença constante da confluência perversa proveniente da “*disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de sentido que ela opera em três noções – sociedade civil, participação e cidadania – que constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência*” (idem, p. 140).

Nesta concepção, não há espaço para qualquer argumentação que se pautar numa noção linear de processo democrático, cujo caminho natural só foi interrompido por rupturas antidemocráticas e autoritárias. Oposto a isso, é preciso compreender que as disputas entre os projetos políticos se deram e se dão de diferentes formas, que vão se adaptando ao contexto e construindo novas modalidades de disputa para a perpetuação, condizente ao entendimento da necessária autopreservação do capitalismo e a manutenção de suas altas taxas de lucratividade (HARVEY, 2013a). Assim, é possível pensar que tal discussão e análise só é possível devido à materialidade da sociedade de classes.

O argumento da autora leva em consideração a constante e conflituosa presença desses projetos societais, o que é intensificado com as vitórias progressistas registradas na Constituição num momento global no qual se intensificam as imposições neoliberais de austeridade, ajuste fiscal e formatação de um Estado capitalista que deve se ausentar de seu papel de garantidor de direitos, o que, no Brasil, se concretiza logo na primeira eleição direta para presidente da república, no mandato de Fernando Collor.

O que é importante em sua análise é o fato de que ambos os projetos articulam, de forma diferente e oposta, os mesmos signos emergentes na época, como a ênfase em uma sociedade civil participativa e propositiva, oferecendo, na aparência do fenômeno, a sensação de proximidade de proposta social, ou seja, articulando a ética neoliberal às demandas recém conquistadas e registradas na constituinte. Afirma a autora:

Meu argumento é, então, que a última década é marcada por uma confluência perversa entre esses dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos (DAGNINO, 2004, p. 142-143).

Essa perversidade significa, para a autora, que a aparência do fenômeno, exprimida pela proximidade dos signos sociais utilizados pelos diferentes projetos, encobre, necessariamente,

as consequências contrárias que promove, ou seja, os efeitos são diferentes do que aparentemente criam como expectativa para a sociedade. Assim, a apologia e o incentivo a uma sociedade civil ativa, na proposta de democratizar os direitos e deveres numa sociedade corresponsável pelo seu bem estar, encobre a tendência e a consequência de individualizar discussões que são públicas, atribuindo aos ambientes privados ou aos grupos privados – geralmente de maior poder político e econômico – a possibilidade de definir estratégias e políticas sociais, que irão, então, ser embasadas em condições e interesses particulares.

Para aprimorar essa análise, ela destaca quais foram os deslocamentos de sentido – o que corresponderia, na nossa referência, deslocamentos de significados sociais – que as três categorias por ela levantada – sociedade civil, participação e cidadania⁷ – sofreram nos últimos anos e também as implicações que isso tem na construção dos significados de política e democracia. Sendo expressão da disputa em jogo, aprofundar essa discussão auxilia, então, a compreender e a desvelar o que ela esconde em suas dinâmicas ideológicas.

Sobre a primeira categoria, *sociedade civil*, afirma que sua redefinição talvez seja a mais emblemática e o deslocamento mais visível operado pela ideologia neoliberal, sendo também o mais estudado de todos. As organizações sociais, que enquadraram a formulação do terceiro setor e tiveram impulso na Reforma Administrativa do Estado em 1995, catapultaram suas forças e enraizaram-se socialmente mediante o processo de criminalização dos movimentos sociais que iniciaram esse momento de redefinição. Com o fortalecimento da concepção de que organizar-se significa operar como uma pessoa jurídica estabelecida sob normas estatais e gerenciais, abriu-se caminho para a própria sustentabilidade das lutas sociais mediante os novos formatos de financiamento via instituições privadas e incentivos fiscais estatais, que se organizam por sistemas focados e descentralizados.

Dessa forma, uma nova modalidade é estabelecida para a relação entre Estado e sociedade civil, concepção essa que quase se confunde com as organizações jurídicas estabelecidas. Por ser um ambiente complexo e de disputa, os diferentes governos locais acabam por estabelecer parcerias com certas organizações a depender, também, de sua posição quanto ao projeto político e societário que assume. Mas, de qualquer modo, as relações entre Estado e ONGs configuram um campo exemplar da confluência perversa mencionada.

Desta forma temos que

⁷ Segundo a autora: “As noções de sociedade civil, participação e cidadania mantêm entre si uma estreita relação e foram selecionadas porque são, da nossa perspectiva, elementos centrais desse deslocamento de sentidos que constitui o mecanismo privilegiado na disputa política que se trava hoje ao redor do desenho democrático da sociedade brasileira” (idem, p. 147).

A autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (idem, p. 150).

Junto a isso, desloca-se também a compreensão sobre a categoria representatividade, que se aproxima destas entidades juridicamente compostas. Mesmo não substituindo totalmente a concepção dos demais atores sociais provenientes dos movimentos populares, assume-se fortemente a ideia de que essas entidades estão legitimadas para serem representantes de um determinado grupo a partir de sua competência em determinada área, seja técnica ou estratégica, ou sua ligação histórica com determinados grupos sociais.

Não é incomum, por exemplo, na área da Saúde e Assistência Social, verificar que as organizações de atendimento são concebidas como representantes dos grupos que atendem, sendo representados pelos profissionais ou dirigentes dessas, assumindo uma concepção tecnicista da questão social colocada, despolitizando a situação, hierarquizando mediante a valoração social do profissional e seu local de poder e, por fim, substituindo a parte pelo todo (o olhar médico e patológico, por exemplo, pela condição integral do indivíduo). Esse deslocamento elitista, por exemplo, é estrategicamente combatido pelos movimentos que buscam incluir o beneficiário nos espaços de representação e participação social.

Sobre a segunda categoria apresentada – *participação* – a autora afirma que o caminho é similar à categoria sociedade civil, acompanhando seu deslocamento neoliberal, visto que a ideia de participação solidária ganha espaço tanto no âmbito individual quanto empresarial, muito associado à concepção de voluntariado e responsabilidade social. O que se configura é uma noção bastante individualizada e singularizada de participação, esvaziando a discussão de participação a partir de uma ideia coletiva e social.

O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral (idem, p. 152).

Há, então, uma despolitização da participação que dispensam os espaços públicos dessa discussão e inserem-se no cotidiano privado das organizações e indivíduos, que buscam superar os déficits morais estabelecidos pela ideologia neoliberal que individualiza a responsabilidade social. Entretanto, mesmo nos espaços coletivos de participação que são institucionalizados, como os conselhos, por exemplo, os novos atores constituídos se defrontam com diversos dilemas, como o fato de muitos desses espaços só serem destinados a representantes que estejam vinculados a alguma pessoa jurídica que lhe oferte legitimidade representativa.

Além disso, as discussões nessas IPs acabam por se deslocar de foco também: muitas vezes, passam das análises das políticas públicas mediante diagnósticos sistêmicos vinculados às prioridades sociais para outra discussão que trata das estratégias para assumir responsabilidades segmentadas de implementação e execução de políticas e de serviços que eram de responsabilidade do Estado, gerando, até mesmo, disputas entre estes agentes da sociedade civil pelos escassos recursos públicos e privados disponíveis para tal. Aqui, novamente, a categoria participação encontra-se e pode ser resumida a concepções gerencialistas de ação social, muitas vezes espelhadas pela lógica empresarial e mercantil. Assim, *“a ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes”* (idem, p. 152).

Por fim, a terceira categoria analisada – *cidadania* – é compreendida pela autora como o deslocamento mais dramático operado pela lógica neoliberal. Isso porque esta categoria foi fundamental para o processo de democratização brasileiro, sendo fundante para estabelecer na cultura e sociedade brasileira a luta pelos direitos humanos e sociais que pautou tanto a luta contra a ditadura como a manutenção do estilo progressista da Constituição de 88, mesmo com a presença de diversos representantes conservadores e elitistas na constituinte presidida por Sarney.

Àquela época, a categoria cidadania já havia estabelecido um deslocamento de sentido importante para a transformação social, dando novos marcos para a concepção de subjetividades transformadoras e sujeitos históricos engajados na produção de uma sociedade mais democrática. Para a autora, foi esta a categoria que aproximou a necessária articulação entre cultura e política.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social, etc.) (idem, p. 154)

A categoria cidadania, então, influenciou fortemente a práxis dos movimentos sociais no período de democratização, estabelecendo produções materiais e configurações subjetivas que permaneceram como referência no pacto de um novo código de Estado brasileiro. Foi a partir dela que se tornou factível no horizonte social a criação de possibilidades concretas para a elaboração de mecanismos de controle social mediante a participação mais direta do cidadão.

Com o deslocamento neoliberal se vê, novamente, a incubação de uma perspectiva liberal de cidadania, reduzindo-a a um entendimento estritamente individualista. Este movimento se dá, principalmente, pela conexão estabelecida entre cidadania e mercado, na qual o cidadão só é passível de ser considerado como tal a partir de sua inclusão como consumidor e produtor. Num contexto onde o Estado não é mais considerado o principal garantidor das condições dignas de sobrevivência do sujeito, o mercado então surge como o espaço privilegiado, se não único, para garantir-se como tal.

Nessa mesma lógica, o cidadão se afasta da luta por direitos coletivos, articulando-se mais aos direitos individuais, como consumidor e proprietário, sendo potencializado pelo fortalecimento da ideologia meritocrática, que afirma ser cada um responsável pelas suas próprias condições, visto que o mercado, de livre acesso, poderia oferecer a todos condições igualitárias de desenvolvimento pessoal e social. A pobreza, então, passa a ser constantemente criminalizada e, junto a isso, a caridade e solidariedade, de caráter individualista e moral, caracterizam o âmago da concepção neoliberal de cidadania. Assim, *“esse deslocamento de ‘cidadania’ e ‘solidariedade’ obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade e ao interesse públicos, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente”* (idem, p. 159).

A análise exposta auxilia para caminhar em direção a uma compreensão histórica e dialética das influências sociais e materiais que as últimas décadas de concretização das instituições participativas tiveram na sociedade brasileira, sem separar a articulação entre o político e o cultural, entre o subjetivo e o material. Além disso, também nos auxilia a compreender que o desenvolvimento se mantém conflituoso entre dois projetos políticos definidos pela disputa numa sociedade de classes, projetos esses que se articulam e se transformam a partir dos novos elementos sociais que são produzidos, incessantemente.

Essa consideração que não desvincula a análise sociocultural da arquitetura político-institucional norteia os estudos da área, pois auxilia no afastamento de uma perspectiva que naturalmente colocaria nas IPs o foro privilegiado, competente e responsável para a radicalização da democracia, o que seria feito de dentro da arquitetura estatal, independente dos

conflitos e interesses inerentes. Essa tendência pôde ser encontrada na literatura brasileira, principalmente, nas duas décadas seguintes à promulgação da Constituição Federal, e corre o risco de conduzir a construções e análises incompletas sobre os potenciais dessa arquitetura participativa estatal, subtraindo dos estudos os limites e contradições existentes. Em outras palavras, é preciso compreender os riscos existentes ao coincidir a categoria *participação social* estritamente ao seu viés institucionalizado, como orientam diversos autores (TRINDADE, 2017; ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014; LAVALLE, VERA, 2011;).

O presente estudo, então, busca contribuir para esta discussão, mesmo tendo seu foco exclusivamente no modelo estatal e institucional de participação social, pois o entende de forma não apartada das demais condições e determinações sociais que integram a luta pela construção de arenas mais radicais de participação democrática, como os movimentos populares insurgentes e autônomos. Obviamente partindo do pressuposto da existência de reais possibilidades de avanços progressistas a partir da experiência da participação institucional, a pesquisa buscou engendrar o tema de forma dialógica com as posições contemporâneas que buscam resgatar as articulações necessárias entre os potenciais e limites das IPs com a radicalidade dos movimentos populares que buscam construir outras esferas de ação política e mobilização coletiva.

Além disso, a apresentação dos deslocamentos dos mecanismos de significação das categorias é, então, um passo importante para afirmar que o método de estudo social deve ultrapassar a aparência do fenômeno que se apresenta, visto que a produção ideológica que o acompanha e o constitui não revela – e ludibria – as suas contradições e interesses de classe embutidos. Desta forma, reafirma a necessidade de ser acompanhado pela categoria historicidade, com vistas a estabelecer as articulações dialéticas entre suas mediações e dimensões, tanto materiais como subjetivas. Apenas desta forma é possível desenvolver um conhecimento social que se aproxime do concreto.

4. O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

É inegável a participação ativa dos movimentos brasileiros, sua história e conquistas concretas no repertório contemporâneo vinculado ao conceito e práxis relacionados ao direito à cidade. Se atualmente existem zonas inteligíveis na conjuntura hodierna global à discussão sobre esse direito, tanto em termos materiais quanto subjetivos, isso se deu também graças às lutas e conquistas construídas em território nacional.

Num primeiro momento, a história dessas conquistas se deu, em condições brasileiras, na construção de caminhos reais para a institucionalização das diversas reivindicações que se estabeleciam sob o conceito de direito à cidade, tanto na década de oitenta, junto ao período da constituinte, como na virada do século, com o estabelecimento do Estatuto da Cidade.

Inevitavelmente, num segundo momento, o movimento toma proporções internacionais, sendo o caso brasileiro uma referência de estudo e aprendizado, recebendo a atenção de diversos pesquisadores, ativistas e grupos internacionais. A peculiaridade do contexto nacional é interessante por diversos aspectos, mas, dentre eles, não é possível ignorar que esse movimento, em última instância, exprimia uma contradição evidente e basal de um período onde a expansão do capitalismo pautava-se em políticas neoliberais. Ao mesmo tempo, era portador de uma possibilidade de superação parcial com alto teor motivacional para aqueles que buscavam soluções de curto e médio prazo para o arrocho social.

Um marco desta questão é a construção da Carta Mundial do Direito à Cidade iniciada no 1º Fórum Social Mundial, em 2001, que estabeleceu um diálogo global sobre as questões que estavam sendo tratadas no Estatuto da Cidade, que serviu como seu guia.

Essa difusão se deu em inúmeros espaços de governo e também da sociedade, por meio das redes de organizações sociais, como Coalizão Internacional do Habitat (HIC), Secretaria Latino-americana de Vivienda Popular (SELVIP), Aliança Internacional de Habitantes, entre outras (BARBOSA, RODRIGUES, 2010, p. 34).

As marcas deste movimento continuam vivas e gerando produções e projeções internacionais até os dias atuais, como pôde ser percebido na última a Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ou Habitat 3, realizada em 2016 pela Organização das Nações Unidas, em Quito, Equador, onde participaram cerca de 45 mil pessoas, entre elas prefeitos, representantes de movimentos sociais e acadêmicos. A Nova Agenda Urbana, documento resultado do encontro que traz recomendações e quais desafios

devem ser enfrentados pelas cidades atuais, é exemplo da fertilidade atual do tema. Explicitamente, o direito à cidade, pensado em sua totalidade, é pauta mais do que fundamental.

Isso tudo mostra que nos encontramos num momento de intensa riqueza para os estudiosos e militantes focados em discutir teoria e prática referente ao direito à cidade. Posicionamo-nos em um contexto que clama pela construção de novas práxis urbanas, num momento onde as cidades explodem em suas contradições e consequências nefastas do capitalismo tardio, explícitas nos aglomerados urbanos. Ao mesmo tempo, e em especial no caso brasileiro, deparamo-nos com reais possibilidades de construir conhecimento e compreensão sobre os resultados do processo de institucionalização destas conquistas iniciado com o MNRU, uma condição inédita em nossa recente história democrática.

Uma importante questão que se apresenta, então, é se as novas formatações legais e institucionais estabelecidas pelas nações a partir desses movimentos democráticos foram capazes de manter o viés radical inerente ao conceito de direito à cidade, pautado nas concepções de referência, tais quais postulados por Lefebvre, Harvey e outros. Em outras palavras, essa questão remete ao quanto é possível transformar a partir da reforma da máquina estatal, com a criação de instâncias formais de participação social, sendo essa preocupação um retorno ao que Lefebvre avisava sobre as obsessões da coesão e integração social, que passam pela questão da participação como cooptação.

Um estudo bastante recente e que traz luz para esta é de Belda-Miquel, Blanes e Frediani (2016), no qual realizam um estudo de caso junto ao Movimento dos Sem Teto da Bahia, perguntando sobre os modos que esse movimento enfrenta as contradições inerentes aos processos institucionalizados de planejamento urbano, assim como refletem sobre as implicações atuais dos conceitos radicais *lefebvrianos* em suas lutas contemporâneas para o direito à moradia.

Os autores, num primeiro momento, enfatizam o fato levantado por alguns estudos que a institucionalização do direito à cidade tem possuído um caráter tecnocrático e legalista, incorporado por um modelo democrático liberal, o que tem levado a uma perda da radicalidade original do conceito, assim como um processo de cooptação de diversos movimentos sociais vinculados ao tema. Esses processos foram realizados a partir da despolitização e “desradicalização” dos discursos na área. Mesmo longe de ser um consenso, mostram que há uma tendência em análises deste tipo.

A partir disso, apresentam alguns estudos realizados que tiveram preocupações similares, demonstrando que, atualmente, existe uma dicotomia dos modos de compreensão desta situação: há um primeiro grupo de pesquisadores que foca em como os movimentos

organizados tem conseguido influenciar o poder público e, com isso, como eles têm se incorporado às novas estruturas de decisão; por outro lado, há pesquisadores com foco nos grupos que não compreendem a reforma estatal como caminho plausível, pelo contrário, estão vinculados a perspectivas radicalmente transformadoras, críticos à incorporação institucionalizada.

O que os autores propõem com seu estudo de caso na Bahia é uma articulação entre essas diversas formas de aproximação, ou seja, querem mostrar “*como a institucionalização de um certo discurso despolitizado e des-radicalizado do conceito tem criado oportunidades, assim como limites, para as ações das organizações de movimentos sociais*” (idem, p. 322, tradução livre). Para isso, ponderam sobre o fato de Lefebvre afirmar que a transformação urbana, da cidade mercadoria para a cidade obra, não passa pela liderança de uma vanguarda elitista, mas sim nasce necessariamente do movimento espontâneo da classe urbana trabalhadora, enquanto que, ao mesmo tempo, não negam que avanços reformistas trazem novas e importantes condições para o avanço do tema.

No Brasil, não é possível negar que o processo de institucionalização compreendeu um aspecto de autolegitimação e luta das camadas trabalhadoras, que buscaram se organizar para ter sua voz ouvida. Negar seria ignorar a próprio desenvolvimento histórico do contexto atual. Entretanto, tampouco é possível negar que, nas últimas décadas, percebe-se um declínio de posicionamento radical frente às conquistas institucionalizadas, que se portam, no máximo, pontualmente ou localmente, sem o mesmo ímpeto nacional de outrora. Essa é, então, a condição contraditória mais atual e, podemos dizer, tipicamente brasileira para a discussão sobre o direito à cidade e suas formas institucionalizadas no arcabouço legal. Hoje, qualquer estudo do tema em território nacional, mesmo que não objetive sua superação, deverá, de algum modo, enfrentar esta questão historicamente posta (TRINDADE, 2017). Aprofundemos o caso brasileiro.

4.1 O marco legal brasileiro

Um Plano Diretor Municipal – PDM – é entendido como um instrumento de gestão e de planejamento de prefeituras e municípios que, quando aprovado pelo poder legislativo municipal, etapa obrigatória, constitui-se como marco e referencial compulsório para o desenvolvimento urbano e territorial para os agentes públicos e cidadãos. Para além da força de

lei que detém, o PDM busca ocupar o espaço de parâmetro e mediador entre as reivindicações e negociações entre os movimentos sociais e a gestão pública municipal.

É preciso lembrar, todavia, que a presença e incentivo de elaboração de Planos Diretores não são fatos novos na história nacional de planejamento urbano. Nos anos setenta, havia a presença do Ministério do Interior, que oferecia uma linha de crédito específica, proveniente do Banco Nacional da Habitação e coordenada pelo extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, para incentivo à elaboração de planos municipais que eram organizados a partir do seguinte tripé (ULTRAMARI, REZENDE, 2007):

1. Valorização do ordenamento físico-territorial, com leis de uso do solo;
2. Limitação exclusiva ao perímetro urbano da cidade;
3. Caráter tecnocrata, sem envolvimento da comunidade ou das equipes da gestão municipal.

Foi no governo militar que a questão do planejamento urbano e ocupação do solo teve uma atenção significativa, subsidiando o fortalecimento de conceitos de Planos Diretores que concebiam a ordem territorial como consequência do pensamento técnico de poucos atores detentores deste conhecimento. Assim, o discurso em prol do planejamento foi implantado. É característica deste período a concepção de um planejamento centralizado, proveniente das esferas federais, sem a participação popular.

O foco principal estava em compreender os interesses da realidade brasileira e compor um planejamento urbano que mais fosse compatível com estes, sempre tendo como ênfase o conceito de racionalização dos custos da urbanização a partir do levantamento de dados quantitativos e a proliferação de índices para medição das necessidades e qualidades urbanas, o que era correspondente a uma postura positivista vigente.

No livro organizado por Cymbalista e Santoro (2009), os autores também caminham na mesma análise quando afirmam que foi na década de sessenta e setenta que o país assistiu a uma onda de construção de planos diretores nas grandes e médias cidades, já que o governo militar condicionava o repasse de verbas à existência destes. Confirmam também que sua elaboração dava as costas para a participação popular e, ao mesmo tempo, criava propostas muitas vezes irrealizáveis e ineficazes, que permaneceriam nas gavetas dos planejadores, o que pode ser entendido como consequência desta centralização das decisões e do distanciamento da realidade local, balizando-se em idealizações universais ditadas por critérios internacionais.

No período de redemocratização do Brasil houve um processo de mobilização social que retomou a discussão de uma nova concepção de planejamento urbano que ultrapassasse esses

critérios tecnicistas e centralizadores, trazendo à pauta a necessidade por repensar o Plano Diretor Municipal, desta vez com um conteúdo político mais explícito.

Destaca-se nesse período o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – que foi criado em 1985 e fez com que a luta pelo direito à cidade fosse consolidado em território nacional. Foi com este movimento, popular e organizado, que a pauta foi estabelecida pela reivindicação de melhorias na cidade e democratização do planejamento urbano, fomentado, especialmente, pelo direito à moradia. A partir dele, dois anos mais tarde, foi desenvolvido o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que tinha como prioridade a inclusão destas pautas na agenda pública. Sua importância, dentre outras coisas, está na legitimação de uma concepção de cidade que englobasse sua totalidade, ou seja, por uma luta de direito à cidade que ultrapassa as convenções individualistas, levando a discussão da moradia particular para os desejos de novas configurações dos espaços públicos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015).

A posição enfática de estabelecer o direito à cidade a todos leva o movimento a um claro repúdio da ideia de cidade como espaço de lucratividade, sempre realizado à custa da pauperização da grande camada da população, tendo, com isso, estabelecido um marco teórico de viés *lefebvriano*, o que culminou num importante aglutinamento de diversos movimentos que dispunham de lutas mais particulares e que, de alguma forma, se vinculavam a este “grande guarda-chuva” do direito à cidade, tais quais os movimentos pela mobilidade urbana, pelo saneamento básico, pela reforma territorial, dentre outros. Esta aproximação promoveu forças importantes para que, contra as resistências conservadoras da época, diversas pautas fossem inseridas na elaboração da nova Constituição.

Em uma grande campanha prévia à Constituição de 1988, o movimento pela reforma urbana conseguiu que fosse avaliada pelo Congresso Constituinte a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada com milhares de assinaturas. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (arts. 182 e 183), que instituiu novo papel para o Plano Diretor. O Plano adquiriu, com a Constituição, a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, constituindo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente transformado em lei). (idem, p.05).

Foi com a Constituição Federal de 1988 que a sociedade brasileira trouxe para seu seio um princípio básico para a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e, também, para a equidade urbana: o princípio da função social da cidade e da propriedade.

Afirmado na carta magna, esse princípio básico passou a compor um capítulo específico da Constituição, que foi denominado de Política Urbana, consequência de um processo intenso de luta de movimentos sociais e mobilização de cidadãos e entidades ligados a essa causa (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015; JÚNIOR, MONTANDON, 2011; BARBOSA, RODRIGUES, 2010)

Junto a isso, houve a afirmação de que os principais atores para a política de desenvolvimento e gestão urbana seriam, então, os municípios, posicionando-se como protagonistas deste processo. Além disso, estabeleceu o Plano Diretor Municipal como o instrumento básico para esta política e expansão territorial, sendo este instrumento de elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Apesar dos aspectos jurídicos e do marco legislativo que desempenharam um importante avanço na aplicabilidade dos instrumentos que conhecemos hoje, foi apenas treze anos mais tarde, entretanto, que a sociedade brasileira pôde dar o segundo relevante passo para a concretização das novas diretrizes do planejamento urbano que, de fato, oferecesse condições para mudanças reais da construção e direito à cidade, passando, necessariamente, pela participação comunitária nos âmbitos decisórios. O Estatuto da Cidade, de 2001, trouxe novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção e gestão democrática.

A partir dele, houve, de fato, a conclusão de um ciclo legislativo e normativo e, conseqüentemente, o início de um novo período de desafios quanto à implementação de um corpus instrumental que passa a ter um caráter de valorização de seus aspectos políticos ao invés de puramente técnicos. Um giro que se estabelece na concepção de que a cidade deve ser discutida com todos os seus atores, numa abertura democrática que, até então, não havia sido experimentada em âmbito nacional, assegurado pelo marco legal. Como afirmam Cymbalista e Santoro (2009, p.06):

No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros –, tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana. No caso de não promoverem planos a partir de processos participativos, os gestores públicos e até o poder Legislativo são passíveis de responder por improbidade administrativa.

É inegável o impacto que essa nova configuração iniciada na virada dos séculos XX e XXI teve para a diversificação dos segmentos sociais que se fizeram representar nesses últimos

quinze anos nas discussões do planejamento urbano, em especial, na luta pela efetivação do interesse social na vivência da cidade. Se até a década de oitenta o planejamento urbano era visto apenas como um empreendimento técnico, realizado por especialistas detentores de um suposto saber, tais quais engenheiros, arquitetos, urbanistas e profissionais ligados ao mercado imobiliário, dentre outros, saber este que justificava os interesses de manutenção e acumulação de poder e capital, os novos Planos Diretores, ao garantir a presença de novos atores no processo decisório, atores esses de representação popular e comunitária, abrem concretas possibilidades para uma possível transformação democrática no Estado brasileiro.

O direito à cidade, da forma que foi adotado no Brasil, posiciona-o no mesmo nível que os demais direitos coletivos e difusos, como: do patrimônio histórico e cultural, do consumidor, da criança e adolescente, do meio ambiente, dentre outros. Torna-se uma experiência inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na ordem jurídica interna de um país. Melhores condições reais estão postas, então, como frutos da luta social iniciada com a redemocratização. Isso, entretanto, não garante, necessariamente, toda a transformação desejada.

Cabe aos municípios, então, a incorporação de processos inovadores na gestão para que seja possível atingir os objetivos principais do Plano Diretor Participativo, que perpassa a definição da função social da cidade e da propriedade urbana, a garantia do direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e, em especial, a implantação de uma gestão democrática e participativa, utilizando-se dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, não é difícil verificar que diversos municípios possuem dificuldades para sua implantação, já que não possuem um corpo administrativo adequado, tanto em número quanto em competência, para o exercício do planejamento urbano a partir destas diretrizes. Isso sem contar a imensa dificuldade que há na divulgação e difusão dos espaços de controle social, como os conselhos das cidades, que são esferas fundamentais para a implantação da política de desenvolvimento urbano.

Apesar da definição do marco legal com o Estatuto da Cidade, que o faz possuir méritos suficientes para legitimar o prestígio mundial que recebe até os dias de hoje como símbolo da conquista popular para a construção de caminhos concretos e legais para a participação social na ação estatal, ele não pode ser analisado, de forma ingênua, fora das contradições imanentes da complexidade da sociedade contemporânea, como vimos nos capítulos anteriores.

Como afirma Maricato (2010, p. 05),

O texto legal, embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população.

A aplicação desta lei vem evidenciando, na última década e meia, os conflitos das cidades capitalistas e, ao mesmo tempo, quebrando a pretensão de que a lei ou o plano constitui, por si só, soluções para as questões sociais que possuem um caráter marcadamente histórico e estrutural.

O Estatuto da Cidade contribui, ancorado nos princípios fundamentais existentes na mais recente Constituição, para tensionar os problemas inerentes às cidades modernas quando apresenta o seu tema central – a função social da propriedade – a partir de uma “*utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade*” (idem, p. 07).

Isso se torna ainda mais enfático quando analisamos não a cidade global ou abstrata, mas sim a cidade que se estabelece na periferia do capitalismo. O Estatuto da Cidade desenvolve parâmetros de democracia e participação social urbana para o Brasil, país historicamente determinado pela colonização contínua – e de diferentes formas –, pela industrialização tardia e pela desigualdade social, onde a ideologia do consumismo coexiste com as situações precárias de existência (saneamento, saúde, educação, etc.)⁸.

Nessas condições, para que seja efetivo o marco legal que se apresenta, é preciso contrapor a ideia vigente de que as cidades deste tipo estão numa situação anterior às cidades centrais do capitalismo, como se houvesse uma linha de única mão que devesse ser seguida para se alcançar o pleno desenvolvimento. Para os crentes desta visão colonizada, a solução estaria na aplicação de uma modalidade de planejamento que seguisse ditames internacionais para a organização programática de uma cidade global, uma cidade que se adequaria aos interesses da modernização, trazendo para fora do seu próprio contorno as soluções possíveis.

Nesta perspectiva heteronômica, categorias como participação social ocupariam uma posição meramente performática e estética, caracterizando-se como um elemento fundamental para a aparente paz social. Em condições deste tipo, o Estatuto perde seu potencial transformador e nega sua construção histórica baseada na luta dos movimentos sociais organizados e entrega-se como ferramenta de um novo marco colonizador.

⁸ Segundo Maricato (2010, p. 10), “no Brasil, em 2005, 163 milhões de pessoas tinham acesso a TV em cores enquanto 123 milhões — 32% a menos — tinham acesso ao esgoto por meio de uma rede coletora ou fossa séptica (IBGE/PNAD 2005)”.

Ao contrário, os processos de planejamento urbano em cidade periféricas do sistema capitalista devem ser considerados a partir de suas próprias características contraditórias para que, só assim, alguma transformação possa surgir no horizonte. A participação deve abrir espaço para os sujeitos sociais concretos, organizados ou não, poderem exprimir a materialidade e a subjetividade constituídas e constituintes destas contradições vividas no plano da vida cotidiana, da cidade brasileira. Como afirma Maricato (*idem*, p. 10),

[...] o que se quer destacar aqui é que jamais será possível equipará-las com as cidades desenvolvidas mantendo a relação de dependência subordinada e utilizando receitas do primeiro mundo. Isto porque elas são estruturalmente diferentes e não estão em diferentes etapas de um mesmo percurso histórico rumo ao desenvolvimento.

4.2 Direções para um plano diretor participativo

No ano de dois mil e onze, foi publicado um interessante documento que efetivou uma pesquisa qualitativa a respeito das reais experiências de implementação de Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros, após dez anos de existência do Estatuto da Cidade. Este trabalho foi encomendado pelo Ministério das Cidades e realizado em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos é o projeto que encabeçou esta avaliação qualitativa, em todo o Brasil, mobilizando a sociedade e os pesquisadores de todo o país pelo Observatório das Metrópoles, o que possibilitou a construção de um quadro do planejamento urbano no Brasil (JÚNIOR, MONTANDON, 2011).

Para compreender melhor a dimensão da pesquisa, o documento apresenta que, segundo os critérios estabelecidos, aproximadamente 30% dos municípios brasileiros estão obrigados a desenvolver o Plano Diretor Participativo - PDP, o que corresponde a 1.644 localidades. Entretanto, este número pode ser maior, se forem levados em consideração aqueles municípios inseridos em área de interesse turístico, região metropolitana e em área de influência de impactos de grandes empreendimentos de infraestrutura que também devem elaborar o PDP, segundo o Estatuto da Cidade. De qualquer forma, uma das consequências disso é a percepção de que a maioria dos municípios não possui obrigação de elaborá-lo, ou seja, levando a grande

parte do território nacional a não passar por um processo necessário e parametrizado de ordenamento territorial.

O relatório, e posterior publicação referente à pesquisa qualitativa, organizam-se, além das considerações sintéticas, em análises separadas por temas de alta relevância na elaboração do PDP. Os capítulos apresentados no documento possuem como temas específicos os seguintes: acesso à terra urbanizada; política de habitação; saneamento; mobilidade urbana; dimensão ambiental; tema metropolitano; e sistema de gestão e participação democrática. A participação social, então, posiciona-se como uma relevante categoria de análise também na publicação de referência, recebendo contribuições que serão importantes no presente estudo.

Os organizadores frisam, no início, que o olhar sobre as práticas de planejamento e gestão de cidades a partir da década de noventa oferece espaço para o reconhecimento de velhas e novas formas de concretizá-los. As primeiras estão conectadas a uma cultura conservadora, de paradigma tecnocrático, bastante em vigor em algumas localidades. Já as segundas, inovadoras, estão vinculadas à ideia de direitos sociais que perpassa a participação de uma pluralidade de atores sociais do cenário público. Para eles, a pesquisa qualitativa realizada afirma a coexistência de ambas as perspectivas no cenário, confirmando o diagnóstico.

Isso acontece apesar da evidente tentativa, por parte de planejadores, urbanistas e do movimento social, de “*desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática*” (JÚNIOR, MONTANDON, 2011, p. 28).

Além disso, para os organizadores, a pesquisa:

- demonstra generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios,
- comprova que o Plano Diretor foi amplamente elaborado pelos municípios,
- indica o efeito das ações do Ministério das Cidades na sensibilização e mobilização de gestores públicos e da sociedade,

Porém, também demonstra:

- que nem todos os Planos Diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal e

- que não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano.

Especificamente, a participação e gestão social no planejamento e execução do PDP é objeto de atenção dos pesquisadores, pois se estabelece numa posição ainda conflituosa, a partir da análise realizada. Mostrou-se evidente que há uma riqueza inerente à apropriação crescente dos diversos atores sociais no processo pós Estatuto da Cidade, com a instauração de instrumentos que buscam efetivar estas concepções, como fóruns, conselhos, conferências e demais canais de comunicação. Os autores acreditam que é preciso incentivar estes processos, por serem caminhos fundamentais para o fortalecimento do planejamento urbano. Afirmam:

Em síntese, a análise indica a clara necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades. (idem, p. 47)

Há, no documento, uma clara atribuição deste desafio a uma necessidade de mudança de cultura na gestão da cidade. Isso é colocado como trabalho dos gestores municipais que, próximos à população, deverão criar condições para que as novas diretrizes se consolidem como práxis social e não permaneçam apenas como uma burocratização do processo de planejamento urbano. Os autores caracterizam esse elemento da seguinte forma:

Por outra via, o Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. Assim, é fundamental que haja o controle social e os processos participativos associados ao Plano Diretor, tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação. Em síntese, a prática do planejamento urbano participativo nos municípios brasileiros ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana (idem, p. 48).

A mudança estrutural que se pretende passa, necessariamente, por criar espaços públicos que favoreçam a politização da vivência na cidade, o que só pode ser conquistado com a

multiplicação de instrumentos de gestão e decisão que abram território para os movimentos sociais de base e os cidadãos trabalhadores, com a clara intenção que estes atores possam apresentar suas propostas de reivindicação do direito à cidade que quebre com a lógica mercadológica e instrumental do planejamento urbano.

O direito à cidade e a cidade como obra só poderão ser expressos desta maneira. Entretanto, como a própria pesquisa qualitativa demonstra, “*a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais com diferentes intervalos*” (idem, p. 256), o que não parece, a princípio, suficiente e conveniente.

Os PDP devem, com a mediação da gestão municipal, definir as estratégias – possuindo liberdade operacional para isso – que sejam capazes de realizar as diretrizes estabelecidas pelas normas nacionais, com a necessária implantação da gestão participativa democrática. Essas diretrizes caminham para posicionar essa participação como elemento fundamental para o rompimento de uma postura clientelista e excludente das políticas sociais, estabelecendo um novo padrão de intervenção nas cidades, o local primordial de relações urbanas.

Elas, então, deveriam orientar uma inversão das prioridades, a partir do diagnóstico feito historicamente, dos modos de produção capitalista das cidades nas últimas décadas, ou seja, a partir da incorporação das “*classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária*” (idem, p. 257). O Estatuto da Cidade, segundo os avaliadores, deve incorporar todas essas perspectivas ao “*estabelecer que a gestão democrática se constitui como instrumento para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*” (idem, p.257).

5. ESTUDO DE CASO: O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUNDIAÍ

Neste capítulo encontra-se a exposição de elementos que compõem a pesquisa, considerando a cidade que se produz o estudo de caso, os procedimentos de análise e a apresentação da política pública participativa em questão, esta última apresentada em suas etapas de forma detalhada. Aqui, a exposição do caso se articula com a exposição analítica e, com isso, busca-se contextualizar a pesquisa a partir de seus elementos constitutivos, ao mesmo tempo em que se organiza a análise pela perspectiva Sócio-Histórica.

É válido frisar que todos os aspectos que compõem a elaboração analítica, indicados e desenvolvidos no decorrer dos próximos dois capítulos, sobressaíram-se do estudo das significações proveniente dos procedimentos e metodologia adotados, ou seja, são tomados *a posteriori* e não definidos anteriormente ao processo empírico da pesquisa. A análise, então, busca evidenciar estes aspectos, bem como tecer considerações construtivas e interpretativas do fenômeno estudado, a fim de colaborar academicamente com a área. Iniciamos com a apresentação da cidade em foco.

5.1 A cidade

Neste item, colocam-se dois objetivos: primeiro, demonstrar que Jundiaí ocupa uma posição expressiva no processo de urbanização do Estado de São Paulo e, por isso, tem muito a contribuir com os estudos que se relacionam com a participação no planejamento urbano devido às suas particularidades; segundo, levantar os aspectos sócio-históricos do desenvolvimento desta cidade, os quais contribuirão para uma melhor análise e compreensão dos atuais movimentos participativos na política pública.

As particularidades do desenvolvimento do município de Jundiaí são elementos que merecem destaque, pois expressam de forma emblemática os movimentos e contradições determinados pelo processo de industrialização e urbanização, com características marcadamente paulistas. Os impactos que esses processos promovem em sua construção espacial e na vida social desta localidade são contributivos para uma melhor compreensão do atual processo de planejamento urbano e, ademais, tornam objetivas as discussões realizadas nos capítulos anteriores.

A escolha por esta cidade como lócus de pesquisa, então, não é fortuita: se a execução de um Plano Diretor com características marcadamente participativas já contribui para destacá-la

dentre outras, compreender seu processo de desenvolvimento socioespacial das últimas décadas, que contém elementos do contexto maior no qual se insere, apoia a justificativa da escolha desta cidade como objeto privilegiado de pesquisa.

Jundiaí sempre foi um município de destaque no cenário paulista, não sendo diferente na atualidade. A cidade está localizada na região administrativa de Campinas, sendo sua posição geográfica estratégica uma característica inegavelmente importante para compreender seu desenvolvimento socioeconômico e seu papel na dinâmica estadual.

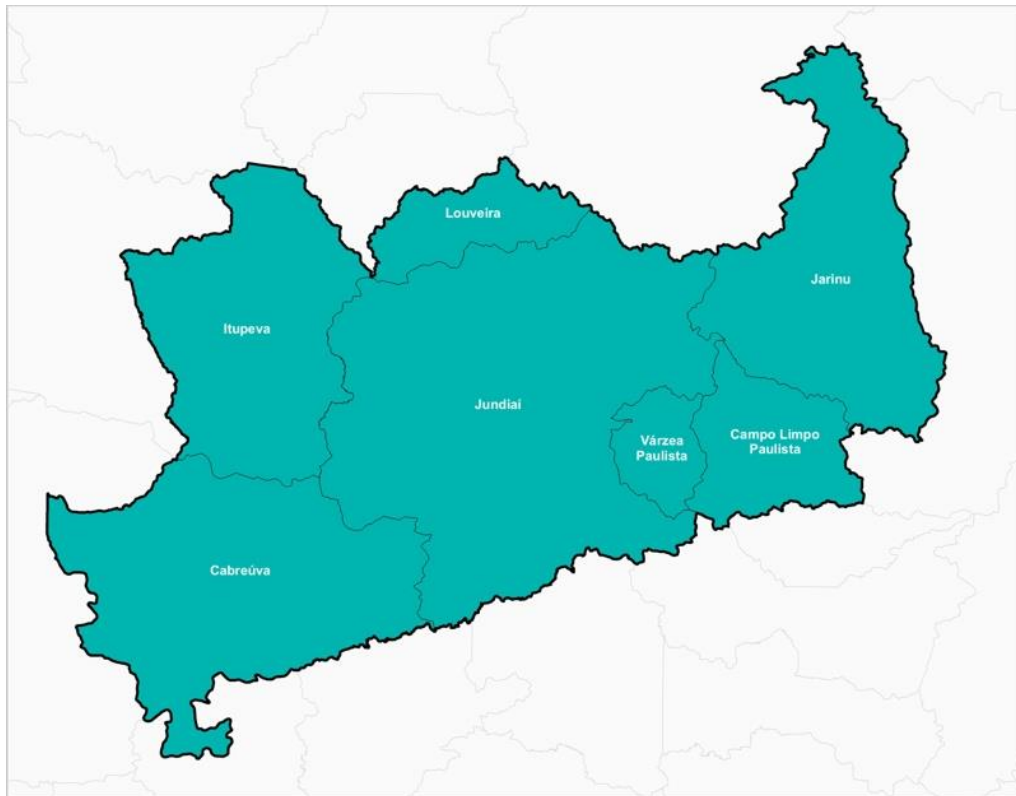
As referências de distâncias são⁹:

- Campinas a 37 km;
- São Paulo a 49 km;
- Aeroportos: Viracopos a 30 km; Congonhas a 55 km e Cumbica a 80 km;
- Porto de Santos a 130 km.

Tendo a presença de um aeroporto executivo e sendo atravessada, também, pelas principais rodovias do Estado, como a Anhanguera e a Bandeirantes, caracteriza-se, dentre outras coisas, por ser um importante entreposto logístico e econômico de sua região, assumindo um papel de destaque e liderança frente aos demais municípios vizinhos que compõem a Aglomeração Urbana de Jundiaí, formada por mais outros seis municípios: Jarinu, Cabreúva, Várzea Paulista, Campo Limpo Paulista, Itupeva e Louveira. Como veremos, essa característica não é recente, mas tem origem e desenvolvimento que datam do século XIX.

⁹ Informações captadas no site oficial da Prefeitura do Município: <https://www.jundiai.sp.gov.br>

Figura 1- Mapa da Aglomeração Urbana de Jundiaí



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A, acessado em novembro de 2017 (<https://www.emplasa.sp.gov.br/AUJ>)

Com seus mais de quatrocentos mil habitantes, é um município de médio porte que ocupa posições de destaque no cenário nacional: em 2013, segundo o IBGE, ocupou a décima oitava posição nacional em relação ao PIB a preços correntes; e em 2010, segundo o PNUD, ocupou a décima primeira posição nacional e a quarta estadual em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Alguns dados representativos podem ser verificados no quadro abaixo:

Tabela 1- Território, População, saúde e educação

Território, População, Saúde e Educação			
	Ano	Jundiaí	Estado
Área (km ²)	2015	431,17	248.223,21
Densidade Demográfica (habitantes/km ²)	2014	886,81	171,92
Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2010/2014 (Em % a.a.)	2014	1,13	0,87
Grau de Urbanização (Em %)	2014	96,38	96,21
Índice de Envelhecimento (Em %)	2014	79,79	64,32
População com menos de 15 anos (Em %)	2014	18,24	19,99
População com 60 anos ou mais (Em %)	2014	14,55	12,85
Razão de Sexos	2014	95,29	94,79
Taxa de Natalidade (por mil habitantes)	2013	14,26	14,45
Taxa de Fecundidade Geral (por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2013	51,5	51,14
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2013	9,35	11,47
Taxa de analfabetismo da População de 15 anos e mais (Em %)	2010	3,08	4,33
População de 18 a 24 anos com ensino Médio Completo (Em %)	2010	66,51	58,68

Fonte: adaptado de Pereira (2015)

Outros importantes destaques da cidade são sua localização na bacia do Rio Jundiaí – inserido na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, uma importante zona de abastecimento – e a presença da Serra do Japi, que é um raro remanescente da Mata Atlântica, rica em sua biodiversidade, e detentora da maior quantidade de nascentes preservadas do município. A área da Serra fica, em maior quantidade, dentro dos limites da cidade, também sendo abrangida por outros municípios da região, estendendo-se num total de 350 Km², dos quais uma área de 191,7 Km² foi tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo. Dentro da Serra do Japi., a prefeitura de Jundiaí mantém a Base de Estudos de Ecologia e Educação Ambiental “Miguel Castarde” na Serra, que oferece apoio logístico aos pesquisadores, acolhendo aulas de campo e demais ações educativas.

A história da fundação de Jundiaí remete a 1615, ano em que se tem a chegada dos primeiros colonizadores da região, com a vinda de Rafael de Oliveira e Petronilha Antunes que,

segundo a tese mais aceita, deixaram São Paulo por questões políticas, refugiando-se nos arredores desta futura cidade. Foi em 1655 que esse território, então conhecido como Freguesia de Nossa Senhora do Desterro, é elevado à categoria de Vila, impulsionado pelo término da construção de sua capela quatro anos antes, o que proporcionou o reconhecimento de sua comunidade (MARQUES, 2008; PEREIRA, 2015).

Desta longa história, o recorte que se mostra interessante para esta pesquisa tem como referência o final do século XIX, quando os impactos do crescimento da agricultura cafeeira são potencializados e iniciam um período importante de modificação do território, da economia e da vida social no Estado e, em especial, na cidade de Jundiaí. Toma-se, então, este período como ponto de partida. A partir disso, apresentam-se as questões histórico-culturais do desenvolvimento industrial e urbano da cidade a partir de dois principais momentos, cuja divisão é mais contínua do que a exposição didática possa expressar, mas cujas distintas características que os marcam possibilitam uma melhor compreensão do caminho trilhado pela cidade e por sua comunidade (MARQUES, 2008; DORIGON, 2014).

O primeiro momento resume os importantes impactos da era do café e da ferrovia na cidade, impulsionando uma específica forma de crescimento e organização. O segundo é compreendido a partir da inauguração da rodovia Anhanguera, na década de 1940, que, ao recortar a cidade, inaugura um novo marco no território e determina um rearranjo produtivo do município, que é acompanhado por uma reestruturação geopolítica, com a criação de novos pólos de desenvolvimento.

5.1.1 Primeiro momento: café e ferrovia

Não é possível compreender esses dois elementos – o café e a ferrovia – de forma separada, já que possuem histórias que se entrecruzam na cidade, do mesmo modo que não é possível compreender a atual cidade de Jundiaí sem mencionar os impactos destes em sua produção socioespacial. No final do século XIX, está em pleno curso a expansão da produção cafeeira no Brasil, a qual, dentre vários fatores, possui como a principal transformação

[...] o deslocamento dos centros urbanos de maior importância econômica e do eixo demográfico, até então localizado no nordeste e no leste brasileiro para o sul do país. [...] Seria a partir, principalmente, das fortunas feitas com o café que se iniciaria o grande surto industrial moderno brasileiro, com São Paulo na posição de líder. Assim, toda a estrutura brasileira teria que ser organizada em novas bases, novas exigências, novas condições, nova mentalidade e, conseqüentemente, nova paisagem humana, social e

econômica, com inegáveis reflexos no panorama político, como não poderia deixar de ser. (FRANÇA, 1960 apud MARQUES, 2008, p.66).

Percebe-se que falar do ciclo do café na cidade é discutir um ponto importante de seu processo de industrialização e urbanização. O café que se produz em Jundiaí é o negócio que determina a construção da cidade nesta época. No Estado de São Paulo, a expansão se deu em sentido oeste e, além de outras, aproveitou-se da posição estratégica já consolidada desta cidade como porta de entrada para o interior, assim como de sua geografia e densidade hídrica, fatos que já faziam a antiga Vila de Nossa Senhora do Desterro famosa desde a época das primeiras missões bandeirantes. O fluxo de investimento que se dá no território promove também o desenvolvimento das primeiras indústrias da cidade, sendo que muitas delas conectadas diretamente com a produção cafeeira, como é o caso das tecelagens para a produção das sacas para o armazenamento e transporte dos produtos. Em 1874, por exemplo, o Barão de Jundiaí instala a Tecelagem Jundiahiana que, em menos de dez anos, sob o nome de Companhia São Bento, empregava 150 operários para fabricação têxtil em geral.

As novas condições desta rápida e lucrativa expansão cafeeira podem ser sintetizadas em duas principais exigências: a necessidade de dar resposta à demanda crescente por trabalho no campo, em pleno período abolicionista, e a necessidade de desenvolvimento de novos modelos de transporte para os grandes volumes que estavam sendo produzidos. Para dar vazão à primeira, favorecida pelo processo de fim da escravidão, foi impulsionada a imigração, com políticas e incentivos diversos. Para a segunda, houve investimentos para a implantação do transporte ferroviário como principal alternativa, favorecendo-se dos fatores geográficos. Esses dois elementos contribuíram para a reestruturação, o desenvolvimento e a organização industrial e urbana da cidade de Jundiaí e sua comunidade, na virada do século.

Falemos rapidamente dos fatores ligados à primeira condição: a imigração. Com a abolição ocorrida em 1888, a escravidão foi substituída pela mão de obra assalariada, impulsionando novas políticas de captação de trabalhadores livres, sendo que as lavouras jundiaenses foram responsáveis pela recepção de imigrantes majoritariamente italianos. Nessa época, foram implantados na cidade os primeiros núcleos coloniais, que se tornaram marcos do processo de ocupação do solo da cidade: em 1887, o Núcleo Colonial Barão de Jundiaí foi criado pelo governo provincial e, em 1893, um núcleo colonial particular foi estabelecido no Bairro do Traviú, localidades que, até os dias atuais, são caracterizadas por esta cultura. A história da cidade, então, confunde-se com a imigração italiana no Brasil, sendo que,

atualmente, 75% de sua população é considerada descendente destes, constituindo-se em uma das maiores colônias italianas em território nacional.

A imigração é elemento constituinte da composição infraestrutural e sociocultural da cidade, formada por uma população que, de modo geral, chegou ao território designada para o trabalho na zona rural. Com a força de trabalho destinada, num primeiro momento, para a produção cafeeira, os imigrantes foram instalados nas terras pouco ocupadas e distantes do centro comercial da época. Por ser livre – mesmo que precarizada – a nova população mostrou-se potente em desenvolver a cidade para além de suas bordas centrais, espraiando-a, de forma permanente, para além dos limites antes reconhecidos.

É válido antecipar, para ilustrar o impacto desses fatores demográficos na identidade da cidade, que, acompanhando as mudanças socioeconômicas que determinaram as décadas seguintes com o declínio da agricultura cafeeira paulista, foram os imigrantes italianos e seus descendentes que se destacaram, pelas condições que tinham, na proposição de soluções impostas pela necessidade e emergência de novas formas de subsistência, produção e comercialização para além do café. Essas mudanças trouxeram uma outra forma de produção na cidade, que foi consolidada pelo desenvolvimento bastante peculiar da cultura da uva a partir da segunda década do século XX. O sucesso da produção de uvas locais, que, em pouco tempo também se consolidou com a viticultura encabeçada por tradicionais famílias de origem italiana, construíram a atual e conhecida identidade do município: Jundiaí como a cidade da uva. Esse escopo fez desenvolver um ramo industrial bastante importante na história mais recente da cidade, com implantação de indústrias de origem familiar como a Passarin S/A, a Cereser S/A, a Borin S/A e outros que desenvolvem serviços, de diferentes naturezas, até a atualidade.

O segundo elemento, a ferrovia, trouxe impactos igualmente relevantes. O denominado trinômio *ferrovia – áreas planas extensas – água pluvial* foi um dos fatores mais importantes para o crescimento produtivo e industrial da cidade nas últimas décadas do século XIX. Em especial, foi a geografia proporcionada pelas várzeas do Rio Jundiaí, com seu traçado extenso e plano, que favoreceu a implantação das linhas de transporte e, com isso, impulsionou, de forma rápida, a instalação de diversos empreendimentos ao longo deste trajeto, os quais também se beneficiavam da irrigação hídrica. Foi assim que chegaram as principais companhias ferroviárias e demais empresas de serviços do ramo em Jundiaí: em 1867, a São Paulo Railway; em 1872, a Companhia Paulista de Estrada de Ferro; e em 1873 a Companhia Ituana, trazendo a FEPASA, que era responsável pelos serviços de manutenção, entre outras atividades. Assim, a cidade se posiciona como um importante polo de entroncamento logístico entre o interior e a

sua importante fonte de escoamento pelo Porto de Santos, ao qual estava conectada pelos trilhos.

O fato de Jundiaí ter sido pioneiro na sua industrialização pode ser o explicativo da sua evolução industrial, pois além do município ser um importante nó do entroncamento ferroviário, possibilitando a integração da cidade a outros mercados consumidores, a fontes de matéria-prima e a distribuição através do porto de Santos, Jundiaí também via crescer suas relações funcionais (indústria atrai indústria) e também contava com a instalação de equipamentos energéticos – como, por exemplo, a instalação da Companhia de Força e Luz de Jundiaí, em 1903. (DORIGON, 2014, p.10)

Aqui é importante frisar o impacto socioespacial no território proporcionado pela influência da ferrovia. Há o desenvolvimento de novos núcleos comerciais e residenciais que começam a tomar vida com a necessidade das indústrias se aproximarem desses meios de transportes, o que deu origem ao crescimento de novos bairros que deslocavam a centralidade da cidade, muito dependente, antes disso, de seu centro acima da colina.

Com a presença das indústrias, há também a vinda dos trabalhadores, do comércio e dos serviços que a sustentam. Foi assim que importantes bairros se desenvolveram e se urbanizaram, como a Vila Arens, nos arredores da estação ferroviária, hoje ainda um dos mais importantes e tradicionais bairros da cidade. Enquanto o declínio da produção cafeeira, décadas depois, acabou por modificar os aspectos da zona rural e dos antigos núcleos coloniais – cujos vestígios estão praticamente inexistentes, apesar de terem sido fundamentais para a expansão territorial da cidade principalmente em sua porção leste – a ferrovia promove, em outras localidades, esse mesmo processo de espraiamento e urbanização impulsionada pela produção cafeeira, têxtil e, posteriormente, cerâmica. As mudanças lideradas pelo deslocamento produtivo não param e, apesar do que aconteceu na virada do século XIX para XX ter alguns efeitos permanentes na organização da vida na cidade, inevitavelmente irão ter um novo aspecto a partir de 1940.

Como se percebe, a industrialização paulista da época, impulsionada pelo alto investimento frente às exigências da nova economia agrícola, possui características particulares em Jundiaí, muito devido ao seu aspecto geográfico. Trata-se de uma industrialização regida pela demanda econômica do investimento do capital cafeeiro, pouco influenciada por uma lógica pública e coletiva de planejamento. A urbanização, então, expressa as condições deste contexto, com a ocupação do solo de forma rápida, com foco no uso de seus recursos naturais e com alta concentração da propriedade privada pelos produtores rurais.

5.1.2 Segundo momento: a era das rodovias

Um novo ciclo se inicia com a inauguração da rodovia Anhanguera na década de quarenta, que ligou a cidade à capital num primeiro momento, sendo posteriormente ampliada para diversos municípios do interior do Estado a sentido oeste, chegando aos atuais 453 quilômetros de extensão. Esse ciclo promove um novo movimento na organização produtiva e socioespacial no município, caracterizado pelo deslocamento das indústrias para as margens da rodovia, a qual criava um novo modelo de entroncamento de transporte, ampliando o caráter logístico da cidade.

Esse movimento não foi repentino e necessitou de um processo longo de incentivos públicos para o desenvolvimento industrial na nova localidade, que se afastava do tradicional polo produtivo até então conhecido e estabelecido, próximo à ferrovia. O investimento público municipal, então, foi instrumento primordial para que a intenção de se estabelecer uma nova centralidade produtiva, atrativa às indústrias, pudesse ser concretizada. Desde a década de quarenta, junto à presença da nova rodovia, foram elaborados planos de incentivo que isentavam as novas indústrias de impostos, incentivando sua presença na região. Entretanto, esse ciclo não teve sucesso imediato: só foi mesmo concretizado quase três décadas após a inauguração da Anhanguera, com o denominado PLANDIL de 1969 – o Plano de Incentivo e Desenvolvimento Industrial, legislação que incentivou e regulamentou a instalação de novas indústrias naquela área. Essa legislação coincide com o primeiro Plano Diretor Físico e Territorial da cidade, sendo um marco referencial importante, mesmo com características bem mais restritas do que se compreende por planejamento urbano na atualidade. Sem dúvida, seus impactos foram determinantes para o desenvolvimento do município.

Jundiaí, nessa época, passava por uma situação complicada de estagnação produtiva.

Essa constatação era justificada pelo fato de que a última indústria a se instalar na cidade, a Eletroquímica Paulista, datava de 1958. Percebia-se então um paradoxo, pois enquanto o Brasil vivia uma época de forte industrialização, Jundiaí estagnava e até perdia empresas [...]. Estranho fato, pois Jundiaí ainda contava com os fatores essenciais para a instalação de novas indústrias: fácil comunicação com os principais centros consumidores brasileiros; diversificação de meios de transporte e mão de obra abundante. (MARQUES, 2008, p. 105)

Incentivo público, então, mostrou-se como o caminho profícuo. O novo Plano autorizou o município a doar ou ceder bens imóveis de seu patrimônio, assim como oferecer incentivos fiscais que se caracterizavam por isentar dos impostos municipais, por até cinco anos, as novas

empresas estabelecidas na cidade e, além disso, oferecer descontos dos mesmos para os anos subsequentes. Não suficiente, três anos depois foi criada uma emenda a esta lei, que estabeleceu o Distrito Industrial de Jundiaí, hoje um dos mais importantes da América Latina, localizado às margens da Anhanguera e da futura rodovia dos Bandeirantes, que iria ser inaugurada em 1978, estabelecendo, definitivamente, o potencial de escoamento rodoviário da região.

Ampliado seu território em emendas ulteriores, o Distrito Industrial abrange localidades cada vez maiores nos anos seguintes e acaba por se beneficiar, também, pelo deslocamento que se inicia com a saída das indústrias dos centros urbanos metropolitanos, devido, dentre outras coisas, ao alto custo dos terrenos. A cidade de São Paulo vinha se tornando, cada vez mais, inviável economicamente para as empresas. A capital, então, deixou de ser atrativa aos negócios, que voltaram seu interesse ao interior. Esse fator – combinado com a promoção de infraestrutura rodoviária, com o compromisso da Prefeitura Municipal em arcar com as obras básicas para receber as empresas (pavimentação, saneamento, iluminação pública, entre outros) e, por fim, com a oferta de incentivos para sua instalação – impulsionou de forma bastante expressiva o deslocamento da produção, fazendo do projeto municipal um sucesso, mesmo que tardio, em seu objetivo, perceptível até a atualidade. Definitivamente, estava estabelecida uma nova força na cidade, que proporcionou o enfraquecimento da presença de indústrias na mancha urbana da cidade, deslocando-as para as margens das rodovias.

Os impactos desse movimento são inúmeros, criando diversas situações sociais, econômicas e ambientais que precisaram ser pensadas e solucionadas com diversas estratégias diferentes, muitas delas permanecendo como questão até a atualidade. Sem intenção de tratá-las individualmente, podem ser citados: os impasses para arcar com os custos públicos para infraestrutura; a proximidade da industrialização e urbanização com a Serra do Japi e sua zona de amortecimento; os impactos da instalação de empresas de grande porte com seu alto volume de consumo energético e hídrico; a poluição do ar e das águas; a impermeabilização do solo; a promoção de zonas residenciais junto a zonas industriais; a mobilidade urbana numa região em expansão; o abandono dos prédios das antigas indústrias na mancha urbana e a criação de *brownfields*¹⁰; a descentralização dos serviços públicos para uma cidade menos condensada; dentre outros.

¹⁰ Segundo Dorigon (2014, p. 07) “o termo brownfield corresponde a enclaves dispersos pelo tecido urbano ou em espaços rurais, que são resultado do legado de espaços industriais improdutivos, abandonados ou subutilizados, derivados do processo de globalização da economia e das mudanças na forma como os bens e serviços são produzidos e consumidos”.

Esses são exemplos de questões urbanísticas que aparecem como temas no planejamento da cidade, desde aquela época até a atualidade, e que só podem ser mais bem compreendidas com a aproximação de seus determinantes sócio-históricos. Com o avanço do marco legal no planejamento urbano, tais questões tomam novas formas e assumem novos conteúdos de discussão, principalmente pelo fato do incentivo à participação popular deslocar o diálogo que se centralizava unicamente na relação entre o investimento industrial e as políticas públicas de incentivo ao capital.

5.1.3 O atual momento: algumas considerações

Esse breve relato histórico busca articular a cidade ao processo recente de industrialização e urbanização paulista, ao mesmo tempo em que tenta caracterizar sua forma particular de desenvolvimento, cujas consequências são, deste modo, melhor compreendidas. Sua complexidade não permite encerrar todas as atuais e relevantes questões ao planejamento urbano em poucos parágrafos, mas mostra-se importante situar alguns pontos que, nos processos recentes do Plano Diretor, apresentaram-se como elementos históricos constitutivos do fenômeno participativo.

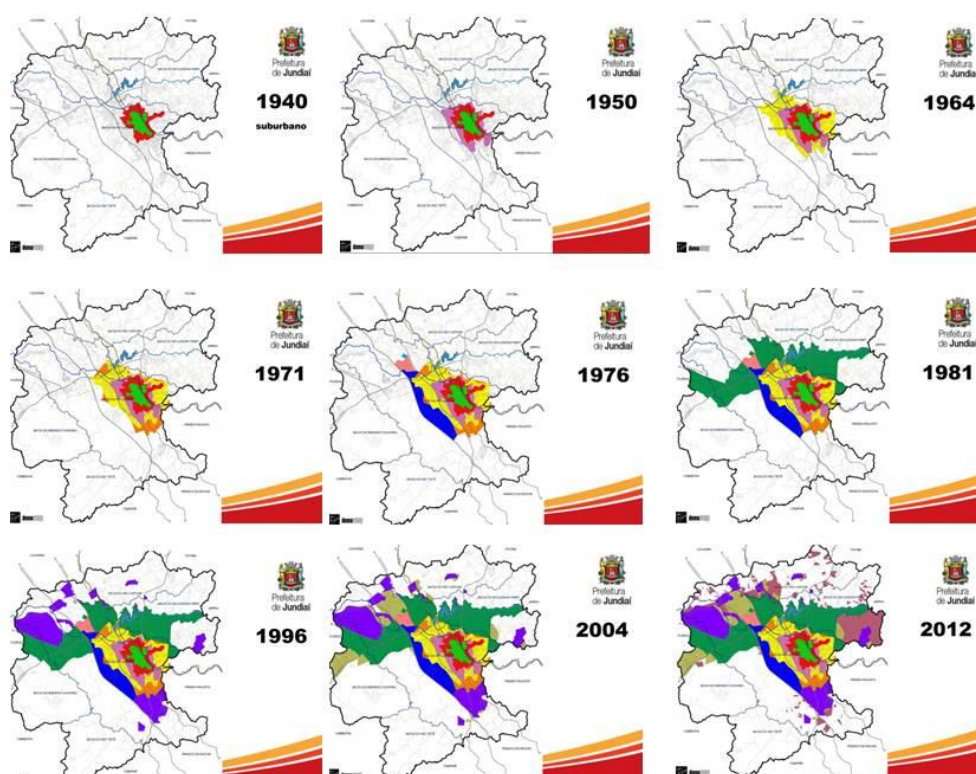
O elemento síntese, evidente devido a sua objetividade, é apresentado como a reconfiguração socioespacial da cidade, capitaneada pelos investimentos proporcionados pelas demandas da produção e do trabalho. Ao se colocar desta forma, busca-se não desarticular os impactos geográficos dos sociais numa cidade em constante transformação, compreendendo tais elementos como dialéticos. Um exemplo se dá na relação entre a produção cafeeira, a inserção da rodovia e a presença dos imigrantes, que modificam a paisagem e o modo de vida naquela região. Além disso, essa síntese expressa que o mote dessa reconfiguração só pode ser compreendido pelo viés do desenvolvimento econômico (agrícola e industrial) e investimento do capital.

A ocupação do solo de Jundiaí, de modo geral, foi realizada: i) de forma acelerada, o que se caracteriza por aproveitar condições momentâneas favoráveis pouco planejadas, que se transformam; ii) usufruindo das vantagens geográficas, espalhando a cidade, numa perspectiva de uso dos recursos naturais para a produção, trabalho e moradia, com pouco viés protetivo; iii) com vistas à maximização do ganho econômico, deixando para um segundo momento seus impactos socioambientais; iv) e com intenso investimento público, articulando-o aos interesses do capital privado. Esses elementos determinam a configuração socioespacial da cidade e

produzem diversas consequências em sua vida econômica, social e cultural. Vejamos, de forma breve, algumas delas.

Jundiaí cresce e espalha-se rapidamente, mais a leste com o café e mais a oeste com as rodovias. Desta forma, aproxima-se de suas principais fontes hídricas, urbanizando esses espaços e, conseqüentemente, impermeabilizando-os.

Figura 2 - Evolução do Perímetro Urbano de Jundiaí



Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Jundiaí - http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Apresent_FORUM_02.10-alterada.pdf. Acessado: 03 dez. 2017.

Jundiaí cresce e vai além: enriquece com a presença das indústrias em seu Distrito Industrial, que se destaca no cenário paulista. Esse desenvolvimento promove, também, uma mudança importante na identidade da cidade, que ultrapassa a posição de uma comum cidade do interior para uma localidade com alta atratividade social, capaz de articular infraestrutura, emprego, renda e natureza num mesmo território, estando em posição estratégica entre dois polos econômicos e culturais de destaque: São Paulo e Campinas.

Essa equação, inevitavelmente, torna-se chamariz para a presença das pessoas de outras localidades que vislumbram na cidade uma possibilidade de ver ampliada sua qualidade de vida.

Assim, o investimento imobiliário cresce na cidade, em busca de alta lucratividade, tendo como subsídio o desinteresse e as dificuldades que a vida nas regiões metropolitanas tem promovido na população. Apesar do crescimento da cidade ser capaz de atrair pessoas de todas as classes socioeconômicas, o mercado imobiliário da cidade investe, de forma extensiva, com foco na classe média e alta da população: os condomínios se tornam soluções para as demandas sociais de uma cidade que cresce.

Assim, a cidade cresce para suas bordas, em busca de natureza e tranquilidade, que é vendida como valor agregado, com condomínios horizontais nas regiões rurais para sanar o interesse pela vida de interior. Ao mesmo tempo, investe-se em construção de condomínios verticais perto das rodovias para sanar o interesse de fluxo rápido à capital e demais centros urbanos. Pelo prisma da especulação imobiliária, a cidade mostra-se capaz de oferecer soluções habitacionais para os diversos interesses, articulando-os numa mesma localidade.

Figura 3 - Propaganda de empreendimento imobiliário localizado nas bordas da rodovia Anhanguera, próximo a uma das principais entradas de Jundiáí.



Fotografia tirada pelo autor em 20/02/18.

Essa ocupação do solo intensifica a impermeabilização do solo, ocupando espaços das nascentes, que começam a desaparecer, além da aproximação dessas novas estruturas à zona de amortecimento da Serra do Japi, tornando um emblema dessa condição conflituosa.

São nessas condições que o Plano Diretor ganha força e valor numa cidade que, cada vez mais, expressa seus conflitos socioterritoriais, que se tornam emergentes e emergenciais. A

crise hídrica paulista, por exemplo, não afeta drasticamente a cidade, devido a sua reserva, mas acende o alerta aos municípios para a necessidade de discutir o desenvolvimento sobre a base conflitiva entre crescimento e sustentabilidade. Fazer tal discussão de forma ampla e participativa, então, torna-se um caminho profícuo para a gestão que assume em 2013.

5.2 Procedimentos de Análise

Antes de descrever os procedimentos que foram elaborados para a execução da pesquisa, mostra-se interessante apresentar, sucintamente, algumas considerações metodológicas que orientaram e, de alguma forma, justificam as escolhas realizadas.

A complexidade do fenômeno social estudado exige que a pesquisa se desenvolva a partir de uma sistemática aproximação ao processo em foco, capaz de oferecer ao pesquisador os diversos modos como a participação social foi concretizada e significada pelos vários atores na política pública, em todas suas etapas. Ao fazer isso, busca-se compreendê-lo sem perder de vista sua constituição objetiva e subjetiva, numa relação dialética.

A investigação, então, precisou lançar mão do estudo das mediações que constituem o fenômeno social que, de diferentes formas, apresentam os modelos de concretização da participação social nesta determinada política de planejamento da cidade, territorializando-a e contextualizando-a historicamente. Além disso, o método também exige que esta sistemática aproximação seja referenciada nos acontecimentos empíricos e objetivos do processo, a fim de, a partir daí, possibilitar uma análise interpretativa crítica e inteligível do objeto, à luz da teoria.

Isso é importante porque a categoria participação social, como foi discutido anteriormente, não se apresenta como uma entidade cuja definição – e, conseqüentemente, seus modos de concretização – está previamente definida e delineada; ao contrário, organiza-se como um signo polissêmico de caráter político, capaz de orientar diferentes modos de organização das políticas públicas e, a depender de suas articulações históricas e contextuais, legitimar certos modelos de relações entre determinados grupos sociais em detrimento de outros, configurando-se a partir de características ideológicas. Para compreender como a participação foi concebida nesta determinada política pública, é preciso considerá-la a partir da materialidade de suas mediações, significações e produções, que são únicas.

Por isso, a análise detalhada do processo, com sua reconstrução baseada em diversos recursos documentais e nas falas dos sujeitos participantes, torna-se crucial para buscar uma compreensão multideterminada e que fuja da superficialidade do fenômeno. Organizando estes

elementos empíricos e articulando a análise a partir do prisma das significações que se organizam no processo participativo, mostra-se possível tecer considerações sobre os avanços, os limites e, principalmente, as contradições que se desenvolveram nesta peculiar forma de se promover o planejamento da cidade, tendo como pilar central a participação social. Foi desta forma que se buscou organizar algumas portas de entrada para dar conta desta tarefa, mesmo tendo em mente que as formas escolhidas não esgotam as possibilidades de estudar o fenômeno.

Para esta tarefa, a pesquisa foi desenvolvida a partir de dois procedimentos principais. Em primeiro lugar, foi realizado o levantamento dos documentos públicos disponíveis em sítio eletrônico oficial do Plano Diretor Participativo de Jundiaí, os quais foram reunidos, lidos e sistematizados a fim de organizar o estudo. Em determinado momento, foi percebida a ausência de certos documentos, que posteriormente foram solicitados diretamente ao órgão público competente, pelo qual o pesquisador foi atendido. A análise do conteúdo do material ofereceu recursos para a reconstrução detalhada de todo o processo do PDP, assim como subsidiou uma primeira identificação dos significados presentes nesse âmbito, apreendidos a partir da leitura minuciosa do material. Esses documentos incluíram: os textos-base da metodologia, as atas e listas de presença das atividades desenvolvidas, os materiais expositivos das diversas etapas, os modelos de questionários, as atas de reuniões, os relatórios oficiais produzidos e as matérias jornalísticas da imprensa oficial do município.

Em segundo lugar, foram realizadas entrevistas individuais com quatro participantes que compuseram os trabalhos do PDP de Jundiaí, sendo todos estes delegados eleitos representantes da sociedade civil no 2º Fórum do Plano Diretor Participativo. As entrevistas foram transcritas na íntegra e se caracterizaram por serem realizadas por pautas (GIL, 1999), tendo um roteiro pré-estruturado indutor e orientador do diálogo (Anexo D), mas com a principal intenção de permitir ao entrevistado uma fala livre e fluida. Os participantes foram selecionados a partir da lista oficial dos delegados eleitos, onde foi disponibilizado o endereço de *e-mail* de todos. Deste modo foi realizado o contato, apresentada a proposta e marcado o encontro em local e horário de indicação e interesse do entrevistado. Todos tomaram ciência e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aprovado pelo Comitê de Ética da instituição responsável (Anexo E). Buscou-se a presença de ambos os gêneros, entretanto houve maior dificuldade de contato com as mulheres participantes devido ao baixo número de delegadas no processo. Nesse contexto, foram realizadas entrevistas com três homens e uma mulher.

É válido frisar que foi dada prioridade aos delegados representantes da sociedade civil devido ao fato de se buscar dialogar com indivíduos que não estivessem articulados,

necessariamente, com o governo local nem fossem representantes de entidades ou associações. Isso porque se esperava trazer à pesquisa as significações de sujeitos participantes que pudessem falar por si próprios, ou seja, a partir da experiência singular que não estivesse mediada por um interesse institucional. Devido a isso, mesmo na categoria *sociedade civil*, que era muito diversa, foi feita uma seleção específica e foram convidados participantes que representaram as diferentes regiões da cidade, em detrimento dos representantes setoriais, como o comércio, os agricultores, entre outros. Com isso, buscava-se aproximar ao perfil desejado. Mesmo ciente de que não é possível controlar totalmente o fato de esses indivíduos terem conexões institucionais que possam se sobressair aos interesses individuais, foi possível afirmar, após a realização das entrevistas, que houve um alto grau de aproximação ao perfil desejado.

A análise dos documentos oficiais, da execução do processo participativo e da fala dos entrevistados buscou caracterizar e discutir, de forma articulada e sistemática, os elementos de subjetividade que se mostram presentes no desenvolvimento participativo de planejamento urbano, lançando mão dos processos de significação presentes, na dialética sentidos-significados. No fundamento teórico-metodológico desta pesquisa, a forma de dar visibilidade à dimensão subjetiva do processo participativo se dá por intermédio da análise das significações referentes à categoria participação social, as quais são acessadas pela análise empírica de todos os materiais e procedimentos de pesquisa, ou seja, desde a leitura dos documentos oficiais, até o conteúdo das entrevistas, passando pela compreensão da formatação das etapas participativas que constituíram a política.

O que se busca articular nesse estudo, então, são aspectos da dimensão subjetiva da participação social no planejamento da cidade, que podem ser explicitados a partir da análise sistemática das significações presentes nos diversos momentos e nas diversas expressões do fenômeno, acessadas mediante os procedimentos desenvolvidos. A dimensão subjetiva da realidade é a categoria teórica que orienta a pesquisa para a produção de um conhecimento que garanta a dinâmica dialética de configuração do fenômeno social como fundamento de análise, ou seja, que compreenda que a participação social possui uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva que, apesar de possuírem naturezas diferentes, só podem ser compreendidas a partir de sua unidade dialética. Essa lógica, então, auxilia para que o estudo não se apresente como uma produção descritiva da aparência do fenômeno, de caráter objetivista, nem como uma redução subjetivista das percepções individuais dos participantes.

Nesses momentos de pesquisa, buscou-se construir considerações articuladas a respeito dos elementos de subjetividade que determinaram a configuração da participação social nesta

política pública e que, de alguma forma, orientaram que certos processos fossem feitos de determinado modo e não de outro. Além disso, o momento das entrevistas também traz a singularidade como possibilidade de contribuição analítica, desde que articulada com a materialidade do fenômeno, e foca nas articulações, contradições e transformações percebidas pelos sujeitos em todo o processo. Apenas desta forma entende-se ser possível discutir a produção de significações e, assim, falar da dimensão subjetiva do fenômeno social. Busca-se, também, compreender como uma determinada proposta política participativa é subjetivada por quem dela participa ativamente, mostrando que o dinâmico processo de criação subjetiva dos sujeitos a respeito do planejamento da cidade é, ao mesmo tempo, único, criativo e socialmente determinado.

5.3 Contextos como apresentação e análise

É possível afirmar que desenvolver conhecimento a partir da experiência da participação social em um determinado Plano Diretor Municipal não é uma tarefa simples, pois é capaz de mobilizar diversos elementos que se mostram importantes de serem articulados para uma compreensão inteligível do fenômeno. Sem dúvida, para as condições de um mestrado, apresenta-se como uma tarefa cujo resultado será incompleto, mesmo que passível de desenvolver considerações relevantes, o que se pretende.

Sem se furtar deste desafio, nesta pesquisa busca-se apresentar o objeto de estudo, assim como a análise desenvolvida, a partir de uma determinada organização, que denominamos de contextos. Essa é considerada uma estratégia interessante para garantir que se possa acessar a característica multideterminada do fenômeno. Entende-se que os contextos considerados contribuem para configurar o fenômeno social e, por isso, esta forma de apresentação mostra-se coerente com a proposta metodológica de referência. Como a noção de contextos, busca-se não perder de vista a historicidade do fenômeno social, pois se pretende, dentro de uma zona de estudo específica em cada um, discutir os modos como os processos e produtos foram configurados e determinados.

São três os contextos trabalhados: i) o político, que situa histórica e politicamente o PDP e contribui para compreender a posição da noção de participação social no fenômeno; ii) o processual, que demonstra a especificidade da execução do processo e seus resultados, explicitando os diferentes modos, modelos e significados da participação nesta política; e iii) o das singularidades, que oferece ênfase maior nas falas dos sujeitos participantes como viés de

análise do momento participativo, visto pelos processos de desenvolvimento de sentidos subjetivos a partir da experiência participativa dos delegados eleitos. Os três contextos juntos, e apenas assim, oferecem condições para o desenvolvimento de considerações a partir de categorias que surgem a partir do ato da análise e, pelo trabalho com estas, buscam ser integrados.

Os contextos foram organizados com o intuito de considerar o fenômeno, de modo que cada um deles oferecesse condições específicas para dar visibilidade a certos aspectos que constituem a realidade. Entretanto, entende-se que, para a compreensão do fenômeno, não se faz necessário conhecer apenas os aspectos, mas sim suas formas de relação, suas articulações, complementaridades e contradições.

É válido frisar que o que está em foco é a análise das expressões da dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade. Para isso, as significações, as quais oferecem visibilidade à categoria, demandam necessariamente a presença dos sujeitos na pesquisa e na análise, sem o que não é possível falar de dimensão subjetiva. Entretanto, isso é feito a partir de entendimentos particulares de sujeito e subjetividade, aqueles da perspectiva sócio-histórica. Assim, quanto ao método, entende-se que, apesar de explicitamente o terceiro contexto focar nas expressões da subjetividade no planejamento urbano pelo viés da singularidade, não é possível negligenciar o fato de que a compreensão dos processos de significação realizados pelos sujeitos possui raízes na materialidade das experiências e, por isso, só podem ser mais bem apreendidos com a articulação com o que é desenvolvido nos contextos apresentados anteriormente (político e processual). Frente a isso, crava-se a concepção de subjetividade assumida. Ao mesmo tempo, busca-se frisar que não se pretende adentrar numa discussão sobre o desenvolvimento subjetivo de cada participante, mas sim oferecer espaço para que as produções subjetivas singulares possam expressar os modelos de significações presentes no particular processo participativo estudado, à luz de sua materialidade, caracterizando, assim, elementos de sua dimensão subjetiva.

Além disso, também se tem como princípio que os conteúdos, produtos, modelos, procedimentos e considerações provenientes dos dois primeiros contextos estão imbuídos de significados que os justificam, legitimam e caracterizam socialmente, o que também configura sua dimensão subjetiva. Ou seja, os contextos político e processual revelam-se, na análise realizada, por meio das significações produzidas por sujeitos envolvidos, no caso sujeitos diversos, no âmbito institucional, coletivo ou individual. Esses significados, cultural e historicamente constituídos, serão acessados pelos sujeitos participantes na objetividade da política de planejamento da cidade e se tornarão determinantes para seus modos singulares de

significação. Desta forma, torna-se desinteressante isolar tais contextos e, por isso, busca-se uma análise dinâmica que consiga apreender esse movimento e interlocuções entre eles.

Também é preciso dizer, sintetizando os itens anteriores, que cada contexto é configurado e analisado a partir de confluências de elementos que foram levantados por meio de todos os procedimentos de pesquisa desenvolvidos. Buscou-se ambientar uma articulação entre os diversos momentos empíricos da pesquisa que orientam a análise para certas expressões do fenômeno social, oferecendo condições para uma melhor interpretação da realidade. Essa é uma estratégia metodológica para garantir tanto a rigorosidade do estudo quanto possibilitar a articulação entre os contextos.

Enfim, entende-se que a apresentação a partir dos contextos contribui para uma análise que considere e garanta a dialética entre a objetividade e a subjetividade, pois nos três contextos apresentados busca-se discutir os aspectos de sua dimensão subjetiva a partir daquilo que é proporcionado pela apresentação e articulação dos elementos empíricos do fenômeno, que são interpretados e analisados à luz do arcabouço teórico-metodológico assumido, tendo como estratégia a análise das significações presentes.

5.4 O PDP de 2016: seu contexto político

A escolha por iniciar com a apresentação e análise do contexto político está no fato de que ele colabora para uma aproximação mais interessante, posteriormente, ao modo como foi realizado o processo participativo desta política pública, ou seja, seu contexto processual, visto que daquele contexto sobressaem aspectos mais gerais da municipalidade que contextualizam o Plano Diretor de 2016. Desta forma, espera-se que, ao delinear as etapas participativas da política no item seguinte, a apresentação seja feita de forma articulada e não apartada do contexto político que a determina.

O processo de planejamento urbano estudado nesta pesquisa não se resume no primeiro Plano Diretor de Jundiá. Como vimos, desde 1969 a cidade já possui instrumento de planejamento urbano que foi sendo revisado em diversos anos subsequentes (1981, 1996, 2004, 2010 e 2012). Desde aquela época – apenas como um exemplo para se entender a importância e o impacto dessa história na atualidade – foram definidas as diretrizes para a preservação da Serra do Japi, cujos conflitos são vivos até o atual momento e representam uma das mais importantes expressões da discussão contraditória entre desenvolvimento e sustentabilidade na cidade e região.

Do mesmo modo, a consideração da concepção participativa de planejamento não pode ser vista como uma novidade no mais recente processo, visto que pelo menos as três últimas revisões realizadas antes da atual já estavam regidas pelo Estatuto da Cidade, que determina as condições necessárias para a legitimidade destas ações a partir da participação e controle social. Se assim não fossem concebidas, minimamente atendo às diretrizes legais, elas não teriam sido legitimadas, popular e juridicamente, como revisões oficiais.

Essa constatação é importante já que delimita um ponto inicial para qualquer revisão que pretenda avançar na questão da participação social: para destacar-se nesse quesito – como será a pretensão do processo de revisão do Plano Diretor em foco nesse estudo, como veremos – não bastaria apenas considerar genericamente a participação em sua execução, mas deveria promover modos específicos desta em suas etapas, com estratégias participativas que se diferenciasssem qualitativa e quantitativamente das anteriores e, assim, fossem capazes de promover novos significados ao modelo da política pública local. Como veremos nesse item, não será possível discutir o modelo participativo da presente revisão, tanto conceitual quanto metodologicamente, sem trazer à discussão suas referências comparativas às políticas de planejamento urbano anteriores, cuja história local as determina.

A primeira aproximação à atual revisão do PDM não deixa dúvidas: com o título oficial de Plano Diretor Participativo de Jundiaí, os proponentes afirmam sua intenção de caracterizá-lo por este viés e, ao mesmo tempo, criam um compromisso social explícito ao adjetivá-lo desta maneira. No site oficial e em todos os documentos públicos, encontra-se o logo:

Figura 4 - Logomarca do Plano Diretor Participativo de Jundiaí



Fonte: <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/>

O nome, então, torna-se a primeira linha de contato com o público. A escolha por incluir o adjetivo no título, inclusive destacando-o em vermelho, não é considerada como um elemento

fortuito e, assim, precisa ser estudada em relação ao contexto político em que ocorre, o que poderá trazer importantes pistas sobre esta questão identitária.

Primeiro, mostra-se pertinente observar como a participação social é apresentada pelos elaboradores do processo e, assim, entender o que está sendo considerado pela gestão municipal para constituir este significado. A aproximação sistemática aos documentos, relatórios e, até mesmo, notícias da imprensa local produzidas ao longo das etapas de elaboração do PDM oferece subsídios suficientes para entender que a noção de participação social foi central em todo o processo, de um modo peculiar, indo da concepção à aprovação, fomentando estratégias estritas e sendo colocada como elemento crucial para a construção de uma identidade própria para a lei aprovada em 2016. A participação social é considerada em todas as etapas do processo, de diferentes modos: esse é um aspecto importante que irá subsidiar o plano como participativo, mesmo que ainda superficialmente.

O PDP de Jundiaí foi elaborado a partir de uma parceria estabelecida entre a Prefeitura e uma empresa de consultoria, denominada DEMACAMP, especialista no tema. Juntos, eles construíram um documento que se estabeleceu como o marco metodológico que foi referência de todas as etapas seguintes¹¹. Nele, foi afirmado que:

[...] um importante princípio da metodologia é a integração entre planejamento e gestão, considerando a participação social na elaboração de todas as etapas da revisão da legislação. A articulação entre planejamento e gestão se materializa no anseio pela implantação de uma gestão democrática municipal na formulação e implementação das políticas públicas. Ela é o elemento estrutural para atingir o propósito da implementação da revisão e reformulação da legislação urbanística, com controle social. Tanto o seu processo de construção quanto sua aplicação prática são considerados como elementos de um campo onde deve ser firmado um pacto entre todos os agentes sociais, econômicos e políticos no sentido de explicitar seus interesses e, ao mesmo tempo, formular propostas para cuja concretização todos deverão contribuir. (JUNDIAÍ, 2014, p.01-02, grifos nossos)

Neste trecho, há dois aspectos que merecem a atenção e tornam-se importantes para a compreensão do significado atribuído à participação social, pelo menos no que diz respeito às intenções da municipalidade presentes na sua proposta metodológica. Um deles diz respeito ao papel fundante da participação na revisão, enquanto o outro determina o objetivo que subjaz às

¹¹ O documento com o título “Metodologia” pode ser acessado em: <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/METODOLOGIA.pdf>

estratégias participativas desenvolvidas. Ambos os aspectos contribuem para configurar uma zona específica do significado desta categoria em todo o Plano Diretor.

Em primeiro lugar, a gestão democrática é sinalizada no documento de referência metodológica como um eixo fundamental da proposta, tendo o processo participativo como a *base estrutural de sua elaboração*. Aqui se percebe a expressa intenção de se realizar um planejamento urbano que assegure as diretrizes fundamentais contidas no marco legal nacional, compreendendo o envolvimento dos cidadãos numa perspectiva que ultrapassa apenas a consulta ou qualquer outra forma pontual de participação, cujo objetivo seria a legitimação de processos e decisões que são determinadas por instâncias ou grupos especializados. Também é percebida uma intenção de levar a participação social até as últimas consequências no processo de planejamento e decisão, sendo que só será legitimado aquilo que for produzido com intensa participação social e for passível de controle social. Para assim realizar, busca-se a participação social em todas as etapas do processo.

Delimitada essa concepção inicial, é preciso, então, analisar como isso foi organizado na realidade da política participativa. Um importante fator, que é verificado a partir da análise dos documentos oficiais publicados pela gestão municipal em sítio eletrônico próprio, está na proposição de diversos modos em que a participação se concretiza dentro das diferentes etapas propostas. A análise indica que esses modos possuíram as seguintes diretrizes: a preocupação de atingir diferentes grupos sociais de interesse, a elaboração de diferentes instrumentos de comunicação e participação, a promoção de espaços participativos em diferentes momentos do processo (direta e indiretamente) e a oferta de diversificadas estratégias de relacionamento. São essas diretrizes que organizam os modelos de participação social e materializam a específica concepção adotada.

Ainda analisando a proposta metodológica, verifica-se que a elaboração da legislação urbanística municipal foi pensada num longo processo de cinco principais etapas:

- Etapa 1: Plano de Trabalho;
- Etapa 2: Levantamento de informações, análise e leituras territoriais;
- Etapa 3: Construção dos cenários, diretrizes e hipóteses do ordenamento territorial;
- Etapa 4: Apresentação pública das propostas pactuadas coletivamente;
- Etapa 5: Elaboração do Projeto de Lei.

Com exceção da primeira etapa, de cunho mais organizativo junto ao contratante e consultoria contratada, é possível verificar que a concretização dos procedimentos para a participação social é levada em consideração em todos os momentos e, além disso, toma corpo de forma distinta. Em alguns momentos, o procedimento é organizado para atender determinados públicos específicos. Como veremos no contexto processual, a metodologia busca suprir diferentes modalidades de escuta e participação, tais quais: leituras comunitárias via formulário, reuniões bilaterais, reuniões comunitárias nas diferentes regiões da cidade, fóruns, conferência municipal, audiências públicas, reuniões técnicas setoriais, capacitação de delegados, entre outros. Essas etapas serão detalhadas no item seguinte.

O importante a salientar agora é que a noção de participação social está diretamente articulada com a proposição de diferentes processos que garantam modos diversos de participação, assim como a produção de uma escala ampla de presença de público nessas estratégias, com destaque para a organização das oficinas territoriais, de caráter participativo direto dos cidadãos, nas divisões administrativas da cidade.

Demarca-se, então, uma posição que pretende ultrapassar o tecnicismo que, como vimos em capítulos anteriores, é ainda encontrado e, até mesmo, majoritário nos procedimentos de planejamento urbano. Veremos que o conhecimento técnico não é negligenciado no processo, pois acompanha o desenvolvimento e possui momentos específicos de discussão com o corpo técnico da prefeitura, assim como com os grupos especializados da sociedade civil. Entretanto, há indicativo de que é demarcada a inclusão da população residente como protagonista e promotora do planejamento urbano. Pelo menos, em uma primeira aproximação aos documentos oficiais, esse se mostra como objetivo central. A leitura dos textos base do processo, como a metodologia, já demarca que a participação social não será apenas condição para legitimar o processo e sua produção, mas será fundante de um modo de se realizar planejamento urbano.

Esse explícito posicionamento sobre a participação social não apenas como uma etapa de verificação, consulta ou aprovação, mas sim como pilar estrutural para a execução de toda e qualquer etapa, caracterizará o processo do Plano Diretor de Jundiá e determinará os modos pelos quais os sujeitos participantes serão mobilizados. Parece haver aí uma explícita intenção política de reposicionar a concepção de participação social e, a partir disso, construir a identidade da atual revisão, que, por consequência, será também elemento contribuinte à caracterização da gestão municipal, tendo em vista que o Plano Diretor se torna uma das mais proeminentes políticas públicas da municipalidade, durante os quatro anos no executivo. Para

a gestão 2013-2016, o Plano Diretor Participativo de Jundiaí foi uma política de alta importância e isso fez da participação social um emblema.

O segundo aspecto importante no trecho anteriormente apresentado, que se torna bastante característico da revisão, diz respeito ao que se pretende com a participação social como pilar fundante. Em várias passagens do documento é possível notar a preocupação em delimitar as diretrizes do trabalho proposto, sendo que a participação social torna-se o pilar em todas as etapas, expressando que o processo deverá buscar a formulação de um pacto entre diversos atores e segmentos sociais distintos, promovendo, para isso, uma “*arena de debates dos cidadãos e de definição de opções pactuadas para uma estratégia de intervenção sobre o território*” (JUNDIAÍ, 2014, p. 02).

Não fica claro no documento prévio – mas, posteriormente, é possível perceber nos documentos conclusivos – que a busca pela coesão social, nos termos *lefebvrianos* (ou o pacto social, como foi designado pela gestão municipal) é concebido a partir da resolução e da superação de conflitos emergentes dos interesses dos diversos grupos participantes, levando em consideração que a cidade torna-se essa arena de disputas constantes e que o processo de planejamento urbano deve buscar criar condições para a concretização de soluções ou, como é apresentado, a elaboração deste pacto.

A análise da execução do processo vai demonstrar que foram necessários diversos espaços e modos diferentes de *arenas* ao longo do tempo de elaboração da legislação para que os conflitos emergentes pudessem ser debatidos entre os atores e, assim, alguma forma de coesão pudesse ser alcançada. Neste momento, não nos interessa analisar diretamente o pacto firmado na legislação aprovada, mas perceber como a participação social foi concebida na metodologia como inerentemente conflituosa, necessitando do planejamento da oferta de espaços concretos, multilaterais, para superar os conflitos. Por ser conflituosa, então, irá necessitar tanto de procedimentos dialógicos diversos entre os diferentes públicos, quanto – e isso é importante frisar, pois será analisado mais a frente – de um modelo de mediação desses conflitos, para sua superação, o que será definitivamente assumido pela gestão municipal, no papel da Secretaria responsável, mas também, posteriormente, compartilhado com o Conselho Municipal que irá ser constituído pela Lei implantada. Podemos dizer que a pressuposição da participação social nesses termos será um determinante na configuração das relações, de outras significações e dos produtos do processo, caracterizando suas dimensões objetiva e subjetiva.

Outro elemento importante desse aspecto é a concepção de cidade que é apresentada pela metodologia: um lócus de disputa de interesses, ou seja, um resultado da tensão entre os interesses e atividades dos grupos sociais. Essa ideia inclui a produção humana no entendimento

de cidade, em especial dando ênfase à sua condição conflitante, o que se contrapõe a uma conotação de cidade como um produto ou mercadoria previamente estabelecida. Essa concepção indica que a discussão sobre planejamento urbano está necessariamente articulada com uma discussão de sociedade, inclusive uma sociedade dividida por interesses contrários. Ao fazer isso, abre a possibilidade de localizar a cidade de forma próxima ao que foi discutido nos capítulos anteriores, ou seja, como obra humana.

Assim, mesmo sem usar esses termos, o processo e etapas pensadas para a execução da revisão do Plano – com garantia desses espaços de debates diretos entre segmentos sociais – poderia representar, virtualmente, o reconhecimento da cidade como arena da disputa de classes. Virtualmente, pois está no campo das possibilidades, já que a concepção da participação social como disputa de interesses abre este viés. Entretanto, para se concretizar, há um longo caminho e diversas necessidades de articulação com outros aspectos, como, por exemplo, a oferta de mecanismos de acesso às populações marginalizadas, uma comunicação popular efetiva, a destituição das barreiras socioeconômicas para a participação efetiva, uma educação popular para qualificar a participação, entre outros. Esse pode ter sido um elemento considerado pela gestão ao postular que o Plano Diretor 2016 foi participativo, algo que poderemos avaliar ao longo da análise que estamos elaborando.

Para aprofundar a discussão sobre as intenções e motivações da municipalidade quanto a essa forma de apresentar a política pública, faz-se necessário recorrer à categoria contradição: ao afirmar sua característica participativa nesses moldes – o que é feito repetidas vezes nos diversos documentos analisados – busca-se demarcar uma concepção determinada de participação que, ao ser afirmada, também nega outra conotação, aquela criticada como participação selecionada ou seletiva. Ao postular a cidade como arena de disputa de interesses, a proposta, ao mesmo tempo, descaracteriza-a como natural e desmistifica a ideia de que há um único caminho para o desenvolvimento urbano, aproximando-se de uma compreensão histórica e dialética de cidade. Ao afirmar que a participação pretende elaborar um pacto social quanto ao modelo de desenvolvimento urbano entre diferentes e, muitas vezes, antagônicos atores sociais, a proposta contraria um modelo de gestão urbana centralizada e elitizada, focada no tecnicismo e na concentração da decisão.

Enfim, ao afirmar-se como participativa a partir dessas características, nega outro modelo que, supõe-se, tenha sido historicamente vigente¹² e, por isso, possuiria potencial para afirmar

12 Como discutido, de modo geral, os estudos mostram que as diretrizes do Estatuto da Cidade ao planejamento urbano são negligenciadas, principalmente, em cidades de pequeno e médio porte, incluindo o tema da participação social. Em artigo recente da professora Ermínia Maricato, ela relata esse acontecimento na cidade

o diferencial da atual revisão. Um diferencial que remete ao contexto histórico das políticas sociais desenvolvidas na cidade e é, por isso, caracteristicamente político. Um dos entrevistados, ao discutir a importância da educação continuada e popular para a manutenção dos benefícios participativos do Plano Diretor, exemplifica essa preocupação:

Se não tiver essa conscientização dentro dos pequenos hoje, tipo as crianças que estão chegando na oitava série, não crescer pensando isso, vai ser do mesmo jeito, o plano diretor ou faz como foi no passado. Como foi no passado o outro Plano Diretor? Reuniu os políticos, fizeram o plano diretor, e enfiou goela abaixo da população. (Entrevistado 3)

Esses aspectos ficam evidenciados quando se analisa o documento sintético que discorre sobre o processo já realizado, em 2016. Nesse documento, que faz uma síntese avaliativa de todo o processo realizado pelo município (JUNDIAÍ, 2016), até o momento crucial de elaboração do projeto de lei, é possível verificar que o resultado da execução da política participativa, para a gestão, é conclusivo. Neste documento, encontra-se a citação de que nesta gestão foi realizado “o mais abrangente projeto de lei do Plano Diretor de Jundiaí [que] foi construído ao longo de mais de dois anos, entre 2014 e 2016, com um envolvimento inédito de moradores, instituições e setores técnicos” (idem, p. 01). Essa conclusão, que abre o documento, é superlativa, comparativa, política e significativa. Para entendê-la, é preciso atentar ao fato de que a necessidade de demarcação destas qualidades está também conectada a necessidades históricas e políticas da gestão municipal, na particularidade da cidade.

Antes, porém, é preciso salientar que uma análise dos procedimentos concretos desenvolvidos neste PDM dá margem para destacar o seu caráter participativo, oferecendo base para a afirmação acima. O que se pretende aqui não é avaliar a afirmação, mas compreender como se desenvolvem tais significações.

O caráter superlativo do conteúdo do documento (“o mais abrangente” e “envolvimento inédito”) traz um significado comparativo intrínseco, comparação esta que não é relacionada a uma revisão específica, mas a toda a história de planejamento urbano da cidade. Esse é o significado central atribuído pelo documento, o qual é deliberadamente socializado por diversos modos e que, em última instância, dá visibilidade a uma dimensão subjetiva, ou seja, aos valores

de Uberlândia e, ao postar seu artigo numa rede social, em 08/12/17, escreve que essa situação “vale para todas as cidades de porte médio por onde tenho passado”. Artigo: https://www.brasildefato.com.br/2017/12/04/artigo-or-em-uberlandia-mg-o-estatuto-da-cidade-e-letra-morta/?utm_source=bdf&utm_medium=referral&utm_campaign=facebook_share, acessado em 11/12/17

e intenções da gestão municipal que se articulam aos procedimentos objetivamente desenvolvidos.

Essa mesma forma de caracterização do processo participativo também foi encontrada nas entrevistas com os delegados. Confluyente a isso, há falas de entrevistados que posicionam a sua significação quanto à identidade da atual revisão a partir da sua radicalidade participativa, com viés comparativo.

[...] mas acho que foi um acontecimento... mas pensando em tudo que aconteceu na cidade, foi uma coisa inédita, não teve ainda, partindo do governo, nunca houve, jamais. Em hipótese alguma. Nunca. Como era decidido o plano diretor anterior? É sim, uma coisa inédita. (Entrevistado 4)

E o processo participativo do Plano Diretor ele trouxe um nível de participação... Jundiaí tem um histórico político, na verdade, bastante interessante, no nível democrático, de cidadania. Mas talvez faltasse de alguma maneira, mais recente, um processo com essa escala de participação. Poderia ter sido no plano de educação, no plano de saúde... mas o que eu quero dizer? As pessoas que vivenciaram, a repercussão nos jornais, o processo longo, um processo conflituoso, naturalmente conflituoso entre o poder público, o executivo com a câmara, os moradores que participaram e tal, gerou uma experiência que você não apaga. (Entrevistado 2)

É interessante perceber que mesmo para um entrevistado que explicitamente não ficou satisfeito com a gestão municipal, a questão da participação social na atual revisão do PDM é elemento que determina a sua configuração e identidade social:

Eu achei fantástico. Eu achei fantástico. Porque isso já faz parte, esse modelo de Plano Diretor já faz parte... é uma lei federal, é obrigado a fazer isso. Eu achei fantástico. Agora, eu diria para você: não gostei do governo do Bigardi¹³, mas achei que ele teve uma coragem danada de fazer isso assim, junto com a secretária Daniela. Achei que foi dois pilar

¹³ Pedro Antonio Bigardi, prefeito municipal eleito para a gestão 2013-2016 de Jundiaí.

fundamental, de bancar isso como prefeito. Ele bancou isso, ele teve coragem. Volto a dizer, não gostei do governo dele. (Entrevistado 1)

De modo geral e inicial, é possível pensar que há correlação e articulação entre a produção de significados que se apresentam nos documentos da gestão municipal e as significações que são expressos pelos participantes, organizando elementos importantes que vão determinar os impactos que a experiência deste PDP poderá desenvolver na cidade. Essa constatação indica que, mesmo ainda não analisando os procedimentos participativos diretamente, já é possível perceber que o modelo da política pública participativa teve impactos importantes na produção de significações dos sujeitos participantes de forma convergente aos interesses da gestão municipal, afirmando a identidade singular da revisão atual.

Ainda na análise do contexto político, para buscar compreender a necessidade da demarcação expressa nos documentos oficiais – e também nas falas dos entrevistados – de que esta revisão foi centralmente participativa e, por isso, diferencia-se, é preciso conhecer que por trás desta proposta de política pública está uma coligação de partidos que, durante vinte anos, para tratar apenas da história recente, posicionava-se como oposição na cidade e que, em seus mais recentes posicionamentos críticos, insurgia-se contra a excessiva influência dos representantes da especulação imobiliária no desenho urbano da cidade, o que, segundo eles, determinava as revisões anteriores. Desde 1993 a coligação liderada pelo PSDB esteve à frente do executivo municipal, sendo que a eleição para o mandato 2013-2016 foi vencida, pela primeira vez, por um prefeito vinculado ao PCdoB, em coligação articulada pelo PT¹⁴.

Evidenciado esse fato, a designação comparativa desse processo com os anteriores (“o mais abrangente” e “envolvimento inédito”) pode ser entendida como uma comparação direta ao modelo estabelecido pelo partido concorrente e entendido como antagônico. Isso porque as últimas quatro revisões do PDM da cidade foram desenvolvidas sob a gestão do mesmo partido, aquele concorrente ao da gestão 2013-2016.

Assim, entender as disputas entre as propostas políticas, na particularidade da cidade, contribui para a compreensão das intenções que subjazem ao modelo de participação proposto, que, por sua vez, irá determinar a materialidade dos processos e a produção das significações

¹⁴ É preciso frisar que a metodologia comparativa não é o foco da atual pesquisa, cujo objetivo é analisar os processos de significações dos contextos participativos de uma determinada política de planejamento urbano: aquela desenvolvida na gestão 2013-2016. Não se trata, então, de uma pesquisa comparativa entre as diferentes revisões ou entre as diferentes posições partidárias. Entretanto, o discurso presente na particularidade estudada, que se remete à comparação, deve ser compreendido como elemento de análise da situação foco, elucidando sua posição e funcionalidade social no contexto estudado e, só por isso, torna-se relevante.

pelos sujeitos participantes. Vejamos o que disse um dos entrevistados, ao discutir a questão política e partidária:

Era a característica deles. De falar, “nossa o Miguel¹⁵ fez de tudo para... fez o parque da cidade, porque aquele terreno que ta em frente, que tem os condomínios, é dele. Mas você sabe se é dele mesmo? Eu não sei. [...] E era essa a questão que eles queria estampar. Que é essa a característica daquele governo. Um governo... e a maioria que acabou se juntando ao Pedro, era dessa linha do PT, do PCdoB. Era essa a linha. Eles tinham esse foco, esse pensamento. Que o governo não presta. Que o anterior era ruim [...] (Entrevistado 3)

A própria ideia de cidade como tabuleiro de interesses e como arena de conflitos torna-se menos opaca por esta perspectiva. As sínteses que aparecerão como disputas entre propostas de desenvolvimento urbano ao longo do processo participativo, como será analisado adiante, terão também raízes nessa particularidade política do município.

A título de elucidação desta questão, como veremos adiante, temos que uma das mais importantes unidades de disputa no processo será sintetizada na dualidade “especulação imobiliária” *versus* “preservação ambiental”. Essa unidade será apresentada, em diversos momentos estratégicos, como uma dicotomia, com seus elementos em franca disputa. Assim será, muitas vezes, caracterizada a cidade como arena de conflitos e, implicitamente, cada elemento será articulado com uma determinada gestão partidária: o primeiro com a coligação que liderou os planos anteriores – que, segundo alguns indivíduos, favoreceu o uso imobiliário abusivo do território – e o segundo, com a gestão da última revisão, que, a princípio, se preocupou com a defesa das nascentes de água e a contenção do espraiamento da cidade ao seu entorno. O que se frisa, então, é que o pacto que se busca por meio da teórica radicalização da participação social no planejamento urbano deverá buscar modelos de superação desta questão, o que será possível apenas com a compreensão das determinações que configuram os conflitos que se apresentarão no processo, as quais possuem vinculações com o contexto político da cidade.

Dito isso, é possível retornar à análise: a posição, então, da gestão que toma posse em 2013 define a particularidade que será ambiente da organização do PDM, o qual tem bastante consonância com o que, na mesma época, está acontecendo na capital paulista, que passa por

¹⁵ Miguel Moubadda Haddad, atual deputado federal, foi prefeito de Jundiáí por três vezes.

uma situação particularmente similar e atribui à discussão sobre o planejamento urbano um caminho viável para a demarcação de uma nova proposta para a cidade, uma proposta que se conecta a um específico conjunto de ideias político-partidárias.

Entretanto, apesar da existência de especificidades tipicamente jundiaenses, é preciso verificar que tais questões possuem raízes em um contexto maior, no qual o município está inserido e é por ele determinado. É preciso compreender que a participação social foi historicamente uma bandeira de luta dos partidos coligados desta gestão que toma posse em 2013 em Jundiaí, tendo a figura do Partido dos Trabalhadores como o mais relevante expoente influenciador de políticas e legislação que promoveram, historicamente, a participação social, especialmente quando tratamos desta noção junto ao conceito de direito à cidade. Nos anos oitenta e noventa, foi este partido que estabeleceu os procedimentos concretos do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (FEDOZZI, 2008; 2015), processo apontado como um dos mais importantes exemplos de concretização da democracia participativa, sendo que, com o passar dos anos, tornou-se emblema da luta pelo direito à cidade desenvolvida no Fórum Social Mundial, iniciado também naquela região. Frente a isso, é possível considerar que tais experiências participativas ainda permanecem no ideário de certos segmentos da coligação e da própria sociedade civil. A hipótese é que os representantes da gestão municipal de Jundiaí, que assumem o executivo e iniciam o processo do Plano Diretor, resgatam, de forma atualizada, os conceitos e práxis que, em anos anteriores, foram desenvolvidos intensamente por esses grupos políticos, organizando-os no contexto local.

Assim, o que se quer salientar é que a construção histórica traz uma dupla referência que determina as mediações do planejamento urbano que se propõe em Jundiaí: tanto da particularidade da própria cidade, com a necessidade de demarcar as propostas de oposição da nova gestão nas estruturas e na história sociocultural da cidade; quanto da particularidade da coligação partidária que assume o executivo, com sua corrente de propostas sociais que se exprimem pela expectativa da população que a escolhe e, sem dúvida, conhece, se não toda, parte desta história e propostas participativas. É nesse âmbito que o Plano Diretor Participativo de Jundiaí se torna uma das mais emblemáticas, visíveis e duradouras políticas públicas municipais da gestão 2013-2016.

Essas particularidades, então, entrecruzam-se em Jundiaí em 2013 e, assim, configuram não só a necessidade de se discutir o planejamento territorial da cidade, mas definem a posição central que a participação social terá nesse processo. Com isso, resgatam um conjunto de ideias e valores que, de alguma forma, conectam-se com fatos historicamente estabelecidos pelo

campo progressista político, atualizando-os na particularidade de uma cidade que, após duas décadas, oferece espaço na gestão para uma plataforma política de oposição.

Essas são as primeiras condições importantes que configuram a caracterização do processo participativo do PDP 2016 de Jundiaí. A participação social nesta revisão do Plano Diretor, a partir de 2013, assume, também, um significado com característica política e vai tender a produzir dicotomias e antagonismos que espelham a disputa político-partidária da cidade, muitas vezes deixando escapar a dialeticidade do fenômeno e, assim, colando certos temas e categorias na identidade da gestão vigente – ou de seu oposto – criando resistências e conflitos de difícil superação. A partir desta primeira aproximação, há melhores condições para conhecer e discutir os processos desenvolvidos no PDP aprovado em 2016.

5.5 O PDP de 2016: seu contexto processual

A partir desta primeira contextualização realizada, mostra-se interessante apresentar, de maneira pormenorizada, os processos e os resultados quantitativos do PDM em foco, a fim de elucidar mais algumas dimensões do fenômeno em questão, recortado pelo viés da participação social que, como vimos, é elemento crucial da sua estrutura conceitual e metodológica. A descrição desses processos e seus resultados quantitativos oferecem indícios materiais importantes para que possamos nos aproximar, sistematicamente, da compreensão que inclua a subjetividade.

Os contextos político e processual se articulam tendo em vista a necessidade de se afirmar objetivamente, no município, a forma alternativa de se conceber o planejamento urbano. Ao definir a centralidade desta revisão do Plano Diretor na participação social, buscando, com isso, seu caráter diferenciado, esta gestão cria o seu próprio desafio processual, ou seja, como fazer das estratégias participativas planejadas a expressão concreta de uma específica proposta política e social de planejamento urbano.

Além do documento metodológico já apresentado, dois outros documentos oferecem base para a atual análise: o livro-resumo desenvolvido pela consultoria contratada após o encerramento do processo participativo denominado “*Qual a Jundiaí que queremos?*”¹⁶ e a monografia de Reis (2016), que, como servidora pública concursada da Secretaria de

¹⁶ O documento pode ser acessado em: <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Introcu%C3%A7%C3%A3o-livro-do-Plano-Diretor.pdf>

Planejamento e Meio Ambiente de Jundiáí, atuou diretamente no PDP municipal e, em seu trabalho, fez uma importante síntese de todo o processo, de forma detalhada.

O principal indicador quantitativo da participação social utilizado, tanto pela consultoria quanto pela gestão municipal responsável, foi consolidado do seguinte modo: mais de 10 mil pessoas participaram de todo o processo participativo do atual Plano Diretor da cidade¹⁷. Mesmo compreendendo que a estratégia sintética é potente para argumentação em larga escala, mostra-se importante qualificar o número de forma a compreender sob quais condições e modalidades se deu a participação.

Como vimos, o processo se organizou em etapas. As etapas apresentadas no documento Metodologia, realizado previamente à execução, foram readequadas, na prática, em novas quatro etapas, que foram apresentadas da seguinte forma:

- Etapa 1 – Da Jundiáí que temos para a Jundiáí que queremos;
- Etapa 2 – Como construir a Jundiáí que queremos;
- Etapa 3 – Como construir a Jundiáí que queremos: Rodadas de Negociações (Reuniões de Construção de Consenso e Mesas de Negociação) e deliberação final (Congresso da Cidade);
- Etapa 4 – Projeto de Lei.

Abordemos cada uma delas.

5.5.1 Etapa 1 - Da Jundiáí que temos para a Jundiáí que queremos¹⁸

Iniciada em 2014, esta etapa foi denominada como Leitura Comunitária, sendo caracterizada por diversas estratégias de escuta dos cidadãos jundiáienses para a elaboração dos objetivos estratégicos pertinentes à realidade da cidade que, então, seriam utilizados como

¹⁷ Além dos documentos de referência citados, esse modelo quantitativo é novamente anunciado, como estratégia argumentativa, em artigo da ex-secretária de Planejamento e Meio Ambiente de Jundiáí, responsável pelo processo, datado de 12/04/17 e que pode ser acessado em: <http://www.oajundiai.com.br/politica/a-questao-do-plano-diretor-e-melhorar-a-cidade-ou-atender-a-alguns-interesses/>

¹⁸ O título da etapa também carrega significados que podem ser analisados à luz dos contextos. Uma das possibilidades é pensar que ele indica que a cidade que a população deseja não existe, pelo menos em sua completude, atualmente. Essa cidade precisa ser construída e o PDP é o caminho para isso. À luz da discussão do contexto político, pode ser entendido como uma forma de afirmar a identidade da atual Revisão a partir da negação da cidade que foi planejada nas revisões anteriores, uma cidade que não caminhou para aquilo que se deseja, visto que a “cidade que temos” é potencialmente diferente da “cidade que queremos”. Inevitavelmente, pelas características que se afirmam nesta revisão, a participação social é um dos principais caminhos e motivos para essa transformação.

matriz da elaboração da legislação, dando base às etapas seguintes. Essa etapa é a principal responsável por agregar quantidade ao número de dez mil pessoas participantes, anunciada anteriormente, visto que é composta por estratégias de escuta em grande escala, prioritariamente realizada via preenchimento de formulários.

Um importante aspecto desta etapa está contido em seu título, com o qual é possível perceber a intenção de incluir a sociedade na elaboração das próprias prioridades do processo de planejamento da cidade, ao invés de compreendê-la secundária na elaboração a ser realizada por um corpo técnico, que, teoricamente, deteria o conhecimento necessário para elaborar o plano. Há uma busca de se realizar um diagnóstico atual das demandas populares a partir de uma escuta ativa da população, mesmo que de forma ainda incipiente e baseado em temas generalistas, coerentes aos limites e potencialidades oferecidos pela estratégia escolhida. O conteúdo dos formulários busca levantar tais prioridades estabelecidas pela população e pensar caminhos para o desenvolvimento local. Essa etapa, então, cria as primeiras condições de se organizar concretamente um processo participativo que posiciona o foco no papel ativo dos cidadãos comuns.

Este diagnóstico municipal ocorreu entre os meses de fevereiro e maio daquele ano e foi subdividido em três fases de escuta:

FASE 1: Pesquisa com a população em geral, com distribuição de questionários junto à conta de água, que, após respondidos, deveriam ser depositados em urnas colocadas em espaços públicos, que seriam, depois, recolhidos pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente para análise. Ver ANEXO A.

FASE 2: Pesquisa com pais de alunos das escolas municipais e alunos do Ensino Médio das escolas estaduais, com utilização de questionário, mediante parceria com a direção destas escolas. Ver ANEXO B.

FASE 3: Pesquisa com entidades e grupos organizados da sociedade civil, sendo distribuído um questionário por entidade para discussão com seus membros e preenchimento para posteriormente encaminhamento para a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente para análise. Ver ANEXO C.

Os questionários foram elaborados de formas diferentes entre si, adaptados ao público e contextos de aplicação, utilizando-se de métodos de abordagem diversos, porém, com o

mesmo intuito: as questões focavam nos pontos positivos e negativos da situação atual da cidade e na expectativa dos cidadãos para a próxima década, elencando prioridades.

O número de questionários respondidos e entregues nas três fases que constituíram a Etapa 1 do PDP foram:

- Fase 1: 2.077 questionários, tendo representação de 59 dos 73 bairros da cidade.
- Fase 2: 5.672 pessoas responderam o questionário, sendo destes:

Tabela 2 - Resultado de questionários respondidos e entregues na Fase 2

Tipo de Escola de Origem	Nº total de alunos	Questionários Respondidos
Municipais Ensino Fundamental	15.998	3.902
Estaduais Ensino Médio	12.833	1.770

Fonte: <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/>, elaborado pelo autor.

- Fase 3: vinte e três questionários, divididos nos seguintes segmentos: entidades empresariais (3), entidades técnicas e representativas de profissionais (7), movimentos sociais (6); organizações/fundações/grupos de defesa/conselhos (7)¹⁹.

Esta etapa, somando todas as fases, contou com aproximadamente oito mil questionários preenchidos e incorporados na análise diagnóstica (cerca de 2% da população)²⁰. Segundo a consultoria contratada, esta taxa de retorno superou o ocorrido em outros importantes centros urbanos, como São Paulo e Curitiba, assim como revisões anteriores, o que se mostrou como um elemento importante para fortalecer a percepção social do PDM como participativo, visto que é uma informação sintética e comparativa com alto impacto.

Essa primeira pesquisa buscou estabelecer o diálogo com os diversos segmentos atuantes na cidade, para poder identificar os problemas que permeiam cada organização e qual a expectativa e necessidades poderiam ser abarcadas no Plano Diretor Participativo. Em virtude da especificidade de cada segmento, não iremos nos ater as repostas fornecidas, mas suas contribuições foram importantes para compreender e finalizar a Jundiá que temos (REIS, 2016, p.63).

Alguns elementos desta etapa merecem atenção: os questionários da fase 1 possuíam perguntas fechadas e abertas; os questionários da fase 2 possuíam apenas perguntas fechadas;

¹⁹ Nesta fase, é preciso destacar que um questionário deve representar a síntese e consenso de um grupo de cidadãos envolvidos em cada organização consultada.

²⁰ Segundo a Prefeitura de Jundiá, foram encaminhados para resposta cerca de 150 mil questionários, tendo o retorno de aproximadamente oito mil respondidos.

e os da fase 3, apenas perguntas abertas. Os três questionários, apesar de orbitarem o objetivo geral comum, foram estabelecidos com perguntas e estruturas diferentes entre si. Essa diversidade metodológica mostra-se interessante para a contextualização e amplitude das respostas, dando espaço a diferentes formas de posicionamento. Numa pesquisa diagnóstica preliminar, com foco na escala, esses elementos são recursos importantes para a expressão da particularidade dos grupos envolvidos.

A sistematização desses resultados no segundo semestre de 2014, por outro lado, mostrou uma distribuição equilibrada dessa participação entre as diversas regiões da cidade. Com o retorno de questionários discutidos em grupos por uma série de instituições relacionadas com o tema, as principais tendências de preocupações com o crescimento urbano pareciam estar delineadas (JUNDIAÍ, 2016, p. 02).

A utilização de mecanismos de consulta em grande escala foi uma estratégia conveniente nesta primeira etapa, visto que tinha como objetivo uma qualificação e caracterização das diversas temáticas relacionadas à vida na cidade, que, a partir de uma sistematização, mostram-se importantes para a análise da situação municipal a partir da opinião pública. Além disso, expressou objetivamente a intenção de incluir diversos públicos diferentes no processo participativo, visto que as três fases focavam em públicos diferentes e, conjuntamente, oferecem melhores condições de visões diversas sobre a cidade, opondo-se a uma perspectiva voltada a escuta via representação, pelo menos nessa primeira aproximação.

Pode-se afirmar que, mesmo de forma abrangente, foi dada atenção à escuta direta do cidadão, sem necessitar de intermediários, mesmo que de forma condensada em temas, a fim de viabilizar a sistematização das informações. As estratégias de uso da conta de água e da rede escolar do município foram interessantes propostas para atingir essa meta. Desta forma, o resultado obtido pode ser considerado duplo: garante alta escala quantitativa na escuta comunitária e estabelece canais diretos de diálogo com os cidadãos e grupos sociais de referência, buscando marcar uma maior qualidade democrática ao processo, o que será importante na significação social deste PDM. A partir disso, inicia o trabalho demarcando o modelo de participação social que se pretende nesse Plano Diretor, um recado importante a ser dado logo de saída, que se buscou ampliar na etapa seguinte.

É interessante, por fim, atentar ao fato de que tal estratégia, além dos resultados citados, também pôde ter uma função comunicativa, já que, mesmo de forma incipiente e sintética, leva a conhecimento do cidadão comum o Plano Diretor.

Mas também peguei, de uma maneira mais distante, porque eu estava na escala rotativa, tava como professor temporário na Emeb Rotary Club, e foi uma das primeira ações do Plano Diretor enviar questionários, por exemplo, para as escolas, em conta de água e nas escolas. Eu peguei assim no ar, né. Eu tinha acabado de voltar para Jundiaí, trabalhei e me formei em SP, voltei, e passei na escala rotativa, peguei as aulas, acho que foi no primeiro bimestre, se não estou enganado, fiquei lá pouco tempo, aliás, sem saber muito o que que era, mas chega as coisas na escola e agente acaba operando ali, a escola é um grande meio de comunicação ali. Então, peguei logo nesse início, né. (Entrevistado 2)

Enfim, mostra-se que as estratégias utilizadas estavam alinhadas ao objetivo primário de criar uma ampla escala quantitativa ao Plano Diretor que, pela primeira vez, se abria para a população local. Com a Etapa 1, a gestão municipal deu o passo mais importante para a construção do principal argumento numérico do PDP, ao mesmo tempo em que o divulgava a partir de uma ação concreta que se estabeleceu como um convite à participação direta, mesmo que sintética. O exemplo disso é perceptível na fala do Entrevistado 2 acima, cuja porta de entrada ao processo foi a estratégia de participação via sistema escolar.

5.5.2 Etapa 2 – Como construir a Jundiaí que queremos

A organização de todo o processo que se iniciou com a Leitura Comunitária na etapa anterior necessitava, como preconizado pelo Conselho Nacional das Cidades, da formação de um conselho gestor que tivesse a participação de diversos segmentos, numa proporção de 40% de integrantes provenientes da gestão municipal e 60% dos integrantes da sociedade civil. Foi este grupo, então, que definiu os rumos do processo participativo²¹. Pode-se afirmar que a Leitura Comunitária não se encerrou na etapa anterior, mas prolongou-se na etapa 2 com a necessidade expressa de qualificar a escuta com a elaboração de uma estratégia de aproximação com os cidadãos, em encontros presenciais.

Essa característica será um importante aspecto que irá materializar a concepção de participação social da atual revisão. A presença dos gestores e técnicos do executivo municipal

²¹ O grupo gestor pode ser conhecido em: <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/apresentacao/grupo-gestor/>

nos diferentes bairros da cidade, com o intuito de apresentar a proposta e promover uma escuta presencial, torna-se um pilar emblemático do Plano, expressando objetiva e afirmativamente a crítica realizada por este grupo político em relação à centralização do planejamento municipal em revisões anteriores. Um plano participativo não se constrói apenas com modelos à distância de escuta comunitária, mas necessita, também, do encontro com os cidadãos em seus territórios: pode-se dizer que esse é o recado que essas primeiras etapas buscam consolidar e socializar.

Então, por exemplo, eles fizeram várias reuniões em bairros. Que foram legais, eu via as fotos, tinha bastante gente. Eles tentaram compartilhar de todas as formas, eles tiveram um alcance. Inclusive na zona rural também tiveram. É que Jundiaí é grande, não é fácil. Não deve ser fácil. (Entrevistado 4)

Eu assisti uma reunião numa escola, numa EMEB, no Santa Gertrudes. Não era meu bairro, mas bateu o horário para eu participar, se não, não vou conseguir acompanhar. Eu queria saber o que era. Escutava falar um pouco do que era através dos jornais por conta de São Paulo, que já tava correndo o Plano Diretor, já tinha algumas polêmicas levantadas. Então, pra mim não era uma coisa absolutamente nova. Mas conhecia muito pouco sobre a questão jundiaense. Não sabia como era o Plano Diretor da cidade. Também não sabia muito bem como era a proposta. Não acompanhava os planos de governo de maneira mais próxima. Mas peguei aí, peguei aí que era uma das primeiras fases. (Entrevistado 2)

E junto a este recado, está posta também uma abertura metodológica que compreende a cidade como o tabuleiro de interesses, num contexto de disputas. Com suas estratégias de planejamento participativo, materializa e promove espaços reais para que o conflito seja elemento constituinte do processo, visto que isso se torna inevitável quando a estratégia compreende um processo educativo e dialógico. É perceptível que pouco espaço para aprofundar o debate foi dado, entretanto já é possível dizer que a característica aberta, presencial e educativa que esses encontros possuíam, mesmo que pontuais em cada região, já eram capazes de abrir certas zonas de discussão com o público.

A própria gestão municipal se posiciona nessa disputa. Esses encontros presenciais nos distritos da cidade também funcionaram como uma forma da gestão municipal apresentar suas concepções e diretrizes, que subsidiam o processo. Isso pôde ser analisado em suas produções,

conteúdos e posturas: o governo local não se apresentou apenas como um mediador ou agente neutro. Isso fica claro no exemplo abaixo, como foi percebido e expressado por um dos entrevistados, que participou dessas reuniões. Essa posição – ora explícita, ora implícita – promove uma dinâmica própria no processo e movimenta seus participantes à reflexão sobre o viver na cidade.

Entrevistador – As reuniões nos onze territórios. Você participou também?

Entrevistado 3 – sim, de 3 ou 4.

Entrevistador – como você analisou essas reuniões? O que você achou delas?

Entrevistado 3 – eu participei do Santa Gertrudes, do Ivo Turucaia. [...]. Essas reuniões foram boas. Eles ensinaram, tem isso também, eles ensinaram o que era o Plano Diretor. Pra você ver como que era, o vídeo era assim. Contava a seguinte história: um prefeito comprou um sítio aqui, e construiu uma estrada pra chegar no sítio deles. Essa era a historinha. Eu não lembro, mas falaram que a [avenida] Nove de Julho nossa, quem construiu foi o Walmor²². E ele fez a Nove de Julho porque a casa dele era no final dela, onde é a rodoviária lá. Que ele tinha coisa ali. Foi o que contaram. E aí por isso que ele fez a Nove de Julho. Mas tudo bem, foi essa a ocasião. O prefeito fez, tal e tal. O que seria de nós senão tivesse a Nove de julho? Então, tudo bem, que talvez naquele momento a ideia do cara era se beneficiar, mas ele também beneficiou todo mundo. Hoje, se não tivesse Nove de Julho, a gente tava lascado. Com a Nove de Julho a gente já tá lascado, com o trânsito. É muito isso deles. “Ah, não pode porque é interesse”. Mas qual é o problema de eu resolver um interesse meu e ajudar as outras pessoas? Tem algum problema nisso? Eu não consigo ver. “Ah não, o seu interesse”. Mas se o meu interesse, ou o interesse do prefeito de construir aquela estrada porque ele tem um terreno, mas vai beneficiar o fulaninho que tem um terreninho pequeno aqui, vai beneficiar o cara que tá aqui, o cara que tá aqui também... então, só por causa disso eu sou o mal, ou eu não devo e tal...

²² Walmor Barbosa Martins, prefeito de Jundiá de 1969 a 1973 e 1989 a 1992.

Uma história contada que suscita uma interessante reflexão do sujeito sobre a relação entre o público e o privado, em especial, na complexa condição do uso da máquina pública articulada com interesses privados e seus benefícios individuais e sociais. Uma reflexão que está imbricada com a história do município e acontecimentos factíveis, cujo impacto é vivenciado até a atualidade. Nesse sentido, uma reflexão material e historicamente determinada, impulsionada pela estratégia da reunião presencial. Desta forma, a história pode adquirir uma alta carga significativa para o cidadão. Além disso, esse exemplo é também uma amostra de que uma história nunca é neutra, mas há uma dimensão de valores, diretrizes e concepções que configuram seu modo de ser contada que, por sua vez, determinam reações, comportamentos, pensamentos, falas, enfim, novas realidades. Um modo de contar, definido, que se articula ao objetivo desejado naquele contexto, ou seja, com intencionalidade. É nesse contexto que se coloca a gestão municipal nessa etapa, apresentando seu modelo de pensar planejamento urbano e participação social.

Falemos mais sobre o processo, para melhor compreender como foram contextualizados exemplos como o acima. Nessa nova etapa, houve a construção de espaços de diálogos com a comunidade a partir de novas estratégias de aproximação, que se definiram, diferentemente da etapa anterior, por serem presenciais, consultivas e educativas. As estratégias simultaneamente utilizadas foram:

- Reuniões territoriais de sensibilização com os cidadãos locais,
- Reuniões com grupos especializados e
- Reuniões de escuta interna da gestão municipal.

É possível perceber, então, a continuidade da proposição de espaços contextualizados e diversificados, tanto no quesito estratégico como de diversificação de público-alvo para a escuta. Essa segunda etapa foi executada no início do ano de 2015.

As oficinas territoriais foram organizadas a partir da divisão do município em onze distritos, nos quais foram agrupados todos os bairros da cidade. Para cada um desses distritos, foi realizada uma reunião presencial mediada pelos profissionais da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e assessorada pela consultoria contratada.

Podem-se destacar duas estratégias que foram utilizadas para fomentar a presença da população nesses encontros presenciais: o estabelecimento de parcerias com equipamentos públicos da região, tais quais escolas e centros comunitários; e a realização do encontro em horário noturno, para que o acesso da população fosse facilitado. As reuniões territoriais foram realizadas num curto espaço de tempo, entre 23/03 e 09/04 daquele ano. Nos documentos não

constam definições a respeito dos métodos de divulgação prévia às reuniões, elemento importante para o fomento à participação social, cuja análise fica prejudicada.

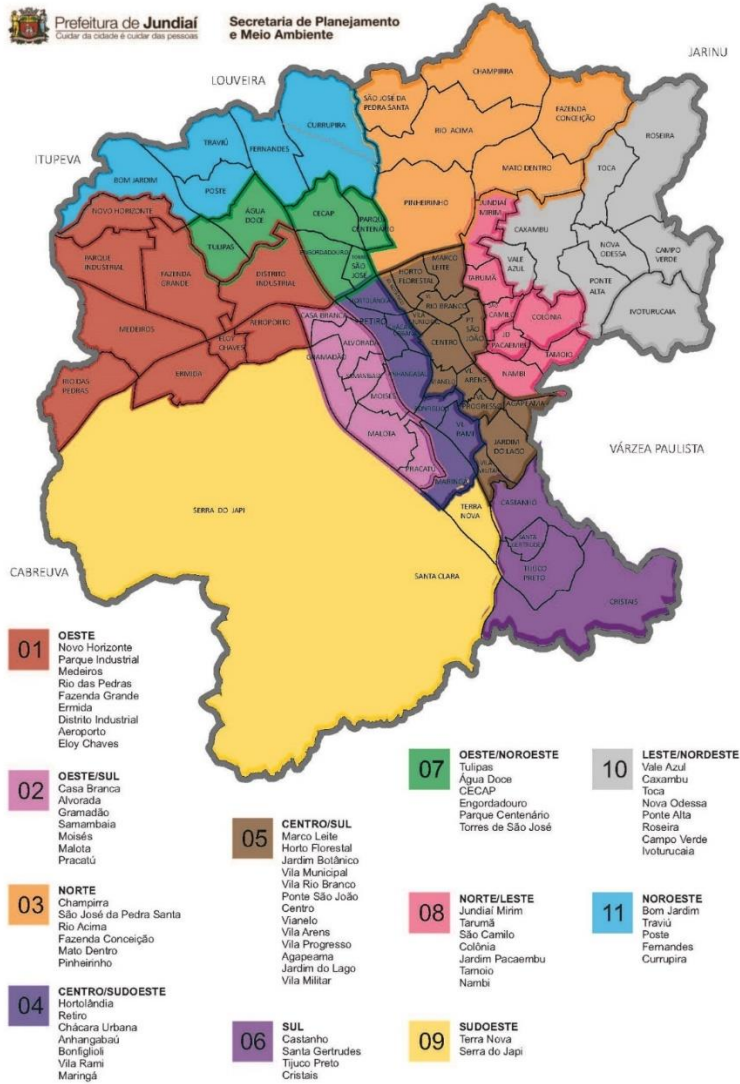
A análise dos documentos referente a essas oficinas mostra que elas possuíam dois objetivos principais. O primeiro era de caráter educativo, com a finalidade de informar sobre o Plano Diretor, a importância de sua revisão, com base no Estatuto da Cidade. Esse elemento é fundamental para qualificar a participação, tanto na ótica de construir uma leitura comunitária fidedigna à realidade social, quanto na perspectiva de contextualizar a produção do público ao foco do Plano Diretor, potencializando o encontro. Além disso, a estratégia educativa busca sustentar a permanência de novas práticas sociais de participação social, com a qualificação do público. Segundo a consultoria contratada, a maioria dos participantes nunca havia participado de um processo de construção de Plano Diretor, dado que corresponde aos quatro entrevistados, todos demonstrando pouca ou nenhuma experiência com este tipo de Política Pública.

O segundo objetivo era, após a sensibilização da comunidade, realizar a escuta comunitária, de forma direta, e sistematizar os conteúdos expressos pelos participantes como aspirações para uma cidade melhor nos próximos dez anos. Um mapeamento dessas aspirações e desejos, realizado com uma metodologia de construção coletiva bastante visual a partir dos diálogos estabelecidos pelos presentes, foi o instrumento utilizado. Esse conteúdo compilado nas oficinas, juntamente com aquele desenvolvido na etapa anterior, formaram uma importante base para a elaboração dos objetivos estratégicos para a revisão do Plano Diretor, que foram apresentados, posteriormente, no 1º Fórum do Plano Diretor Participativo.

Segundo os dados da Secretaria Municipal responsável pelo PDP, as oficinas territoriais tiveram, em sua totalidade, a participação de aproximadamente 400 cidadãos. A contabilidade de presença via listas oficiais disponibilizadas publicamente, feita pelo pesquisador, foi de 364 participações, somando a presença dos representantes do poder público e da sociedade civil. Segue o mapa da regionalização e os dados detalhados²³ abaixo:

²³ As listas de presença estão disponíveis em <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/segunda-fase/oficinas-territoriais/>, com exceção da lista do encontro na região 11 não disponibilizada, mesmo com o registro como realizada nos documentos oficiais. Esta última lista foi adquirida via contato com servidor público da pasta responsável pelo encontro, que a encaminhou via e-mail ao pesquisador. A divisão entre representantes dos servidores públicos e da sociedade civil foi quantificada a partir do item de preenchimento “Entidade/Segmento/Órgão” da lista de presença. Os itens deixados em branco foram considerados como sociedade civil, compreendidos como pessoas sem nenhum vínculo institucional.

Figura 5 - Mapa da regionalização



Fonte: <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/>

Tabela 3 - Presença nas Oficinas Territoriais

Presença - Oficinas Territoriais			
Região	Servidores Públicos	Sociedade Civil	Total
1	9	21	30
2	19	10	29
3	9	40	49
4	15	37	52
5	11	09	20
6	7	19	26

7	4	21	25
8	7	39	46
9	4	30	34
10	9	21	30
11	6	17	23
GERAL	100	264	364
	27%	73%	100%

Fonte: <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/>, elaborado pelo autor.

A diferenciação entre representantes do poder público e da sociedade civil busca qualificar a discussão sobre a abrangência desta etapa junto à população geral, cuja presença não está necessariamente mediada pelo seu vínculo profissional com o PDP e a gestão municipal, mas sim pela sua posição de cidadão e morador da cidade. De fato, é a presença deste público, em última instância, que fortalece o processo como participativo e democrático, capaz de diferenciar-se por horizontalizar os processos consultivos e decisórios, produzindo espaços diretos de participação na política pública.

Entretanto, é preciso ser rigoroso na análise para não cair em equívocos, visto que não é possível realizar uma separação completa entre esses atores, uma vez que muitos servidores públicos que estiveram presentes nos encontros territoriais são, também, moradores da região ou atores fundamentais para o desenvolvimento do território, tendo, a partir de seu conhecimento e vivência, muito a colaborar com uma visão singular para com o desenvolvimento local.

Esse é o caso, por exemplo, dos servidores da Secretaria Municipal de Educação, cuja presença foi grande em vários encontros, potencializado pelo fato destes serem importantes articuladores regionais e, também, ao fato da Etapa 1 ter sido realizada com o apoio das unidades escolares, estabelecendo um vínculo maior com esses profissionais. Se tomarmos como análise a presença no encontro da região 2 – a mais emblemática devido a maior presença de servidores públicos do que sociedade civil – verificou-se que dos 19 (dezenove) representantes do poder público, 10 (dez) são funcionários da pasta da Educação. O mesmo acontece com a região 5, a segunda com mais presença de servidores municipais: seis dos onze servidores eram provenientes daquela Secretaria.

Em números gerais, os representantes da Educação somaram 13% do total de participantes, correspondendo a quase 50% dos representantes da gestão pública em toda a

etapa. Desta forma, é possível afirmar que a Educação possuiu uma posição privilegiada no processo participativo destas etapas, correspondendo a ela uma importante escala na construção da Leitura Comunitária. Afirmamos, então, que o PDM de Jundiá possui raízes iniciais na visão de atores que experimentam a vivência da cidade, também, pelas estruturas da Educação municipal ou estadual.

A análise documental e dos registros fotográficos apresentados no relatório de pesquisa demonstra outro elemento importante na caracterização dessas oficinas: a presença do quadro de profissionais da Secretaria responsável pelo PDP nas reuniões comunitárias, sendo que a própria figura da secretária municipal foi posicionada como mediadora dos encontros com a população residente. Apesar da presença de uma consultoria especializada no processo, ficou definido que a condução dos trabalhos junto à comunidade seria realizada pelo próprio corpo profissional da gestão municipal, sendo esta uma decisão estratégica e altamente significativa.

A comunicação direta entre a sociedade civil e o poder público é concretizada nessa etapa e pode ser concebida como uma expressão da concepção de participação social designada no processo do PDM, tendo na busca pela pessoalidade um fundamento. Desta forma, a unidade pública gestora do Plano Diretor assume seu papel de interlocutora nessa *arena de conflitos* que objetiva a construção coletiva de um *pacto municipal*, posicionando-se como central na discussão e, assim, podendo atribuir, simultaneamente, significados tanto de integração comunitária como de controle da situação. Essa escolha metodológica poderá ser encontrada ao longo de todo o processo.

Esta escolha estratégica feita pelo grupo gestor trará influências nos modos de percepção dos sujeitos participantes, pois evidencia uma determinada concepção do papel do Estado nas arenas participativas de políticas públicas e, com isso, um modo específico de relacionamento com a sociedade civil. Como um ator privilegiado, ocupando o espaço central das mediações em diversos espaços relacionais do planejamento urbano, o governo local detém um controle importante da situação e da efetividade da participação social, tendo, deliberadamente e por intermédio dos posicionamentos dos seus servidores, posições ideológicas e políticas quanto aos conflitos que surgiam.

Estar no centro desta mediação torna-se interessante quando se constrói uma metodologia que abre ao inesperado, mesmo que relativamente, ao proceder com mecanismos de livre participação (sem necessidade de inscrição, voto ou representação), como é o caso dos encontros territoriais e dos futuros Fóruns. Estar à frente para mediar o jogo nesse tabuleiro de interesses era uma intenção e uma necessidade daquela gestão. Desta forma, também se garantiu muitos dos interesses da municipalidade.

O conteúdo das entrevistas vai evidenciar o desafio desta situação, que tanto pode ter valorização positiva, evidenciando o papel regulador para o bem comum do Estado, quanto negativa, considerando prejudicial o fato de tal posição privilegiada ser capaz de oferecer facilidade ao executivo para construir um quadro de delegados capazes de lutar, nas arenas participativas representativas ulteriores, pelos seus interesses específicos. Essa ambivalência é percebida e expressa pelos entrevistados, pelos diferentes prismas.

A nossa Câmara, você sabe como ela é, ficou naquela época dos petralhas e coxinhas, então o Plano Diretor... Vai ficar histórico, até porque ele aconteceu no momento histórico da sociedade, do impeachment, não sei qual é sua opinião, mas de golpe e tudo mais. Tavam lá as pessoas, a cidade que queremos, e os caras das construtoras. Foi uma briga grande lá na Câmara. E a Daniela da Câmara²⁴, ela foi muito consistente, tem muito conteúdo, fez uma defesa esplêndida, com vaia, com um monte de coisa. Ela foi sensacional. (Entrevistado 4)

Entrevistado 3 – por exemplo, eu fiz uma proposta, era assim, a gente reunia, levantava assunto, lia aquela lei, 200 e tantas páginas, várias vezes, discutia aquilo e fazia proposta do que melhor por, vamos tirar isso, tirar aquilo, vamos mudar o texto e tal. Eu fiz uma proposta, não estou me lembrando qual era, eu fiz uma proposta, e tinha um líder. Eram 6 ou 7 pessoas, e um escrevia, depois escrever pra mostrar.

Entrevistador – isso já naquela comissão de revisão do plano? Você fez parte dessa comissão?

Entrevistado 3 – Fiz, que eram só delegados. A gente trabalhou aquele anteprojeto. Aí o cara, o líder, não quis escrever minha proposta. Aí eu falei “não, escreve ali a proposta”. A gente fazia a proposta, escrevia num quadro pra todo mundo debater. Ele me deu a caneta e “escreve você”. Aí eu fui lá e escrevi e de boa. Então, esses tipos de coisas. Esses tipos de coisa a gente entendeu que estava tipo pessoa não grata ali, não era a minha... E eu entendo que era, por causa dessa questão, porque a gente tem influência nessas questões.

²⁴ Secretária de Planejamento e Meio Ambiente na gestão municipal 2013-2016, responsável pelo PDP de Jundiá.

De qualquer modo, o indicativo é que há o reconhecimento da gestão municipal como um ator que não se furta de ter essa dupla responsabilidade: i) a promoção e mediação dos conflitos; e ii) o claro posicionamento político de sua agenda frente aos temas específicos levantados, defendendo certos interesses e propostas. A tensão entre ambas as necessidades postas mostrar-se-á constante e, em alguns momentos, de difícil equalização.

O posicionamento da gestão acaba sendo significado pelos sujeitos entrevistados tanto pela força na defesa pública do projeto de lei como foi construído no processo participativo, quanto pelas estratégias de controle para a preservação desses interesses específicos em sua elaboração. Independente de como é valorado pelos sujeitos, o PDP de Jundiaí está mediado por esta condição, que caracteriza a participação social na política pública municipal, o que fica evidenciado a partir dessas etapas. Essa posição da gestão municipal reafirma o exposto por Gonçalves (2010) sobre a não neutralidade do Estado, o que ideologicamente é postulado pela concepção liberal, entendendo-o como uma instância ativa de mediação para a práxis social. Tais autores afirmam que essa mediação se dá de forma consonante às contradições da sociedade capitalista, as quais serão expostas de diferentes modos, a depender do contexto.

No caso de Jundiaí, a gestão municipal, de alguma forma, contribui para explicitar a discussão sobre a necessidade de afastamento desta posição falaciosa neutra do Estado, mesmo sem superá-la necessariamente. Ela será um dos elementos responsáveis por colocar em pauta diversos conflitos que exprimem a condição jundiaense, tais quais a contenção do espraiamento urbano, a proteção hídrica, a gestão democrática, entre outros. Sua agenda, que possui determinantes em seu contexto político, como discutido, é apresentada nos diversos espaços participativos. Ao mesmo tempo, também se responsabiliza por pautar um modelo específico de política pública participativa, a partir da materialidade de seus processos previamente convencionados.

Ao justapor essas duas condicionantes, a municipalidade acaba por contribuir com uma questão importante: a necessidade de se considerar o fenômeno social na sua complexidade, desmistificando pressupostos ideológicos que fazem da instância pública simplesmente uma máquina de manutenção societária. O que se quer dizer é que, ao assumir-se como um ator ativo e influente, assim como ao assumir sua não neutralidade no planejamento urbano, a gestão municipal favorece que os indivíduos possam analisar a política pública proposta de forma menos opaca, com possibilidade de interagir com os elementos que a sustentam e são pautados por este poderoso ator social. Ao mesmo tempo, ao promover uma metodologia que abre espaços para a participação quantitativa e qualitativamente ampla, propicia ao inusitado e à existência de conflitos sociais, a municipalidade oferece condições para que as contradições

sociais, encerradas na realidade jundiáense, possam ser explicitadas. Assim, ao discutir planejamento urbano, discutem-se relações sociais por intermédio da *cidade que queremos*. Tem-se, então, uma postura de duplo alcance que promoverá tensões contínuas no processo, pela sua própria natureza.

Sinteticamente, a discussão em torno da ideia de projeto político visa enfatizar o papel da agência humana, admitindo que a política constitui um campo de conflito que, para além dos constrangimentos e determinações macroestruturais, também é edificado pelas escolhas que se expressam nas ações dos sujeitos concretos. (TRINDADE, 2017, p. 27)

A atual etapa também envolveu outra forma de participação, com um público diferente: a mobilização de técnicos dos diversos setores públicos, que visou uma cooperação que superava o foco convencional do tema apenas na Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, ampliando-o na chamada "escuta interna". O processo, então, buscou agregar conhecimentos técnicos de diversas áreas internas da gestão municipal com foco na elaboração de relatórios jurídicos e técnicos, baseado em legislações e documentos de referência para assegurar a legitimidade e legalidade da proposta, buscando articular os diversos âmbitos, de forma sistêmica. Sabe-se que um dos maiores desafios da revisão está na capacidade da proposta de lei estabelecer diálogos pertinentes entre diversos marcos jurídicos e técnicos vigentes. Sobre essa estratégia, pouco material há disponível, impossibilitando análise.

Por fim, a terceira estratégia de escuta qualificada foi estabelecida com as reuniões focadas com grupos especializados, que possuíam conhecimentos avançados ou particulares sobre o território, sobre o processo e/ou sobre o PDM. Estes encontros, recomendados pela metodologia, visaram calibrar as expectativas de alguns setores específicos. São exemplos de grupos atendidos: técnicos, produtores e ambientalistas, ligados à produção rural, que dialogaram sobre a expansão da zona urbana sobre a rural, sobre a segurança hídrica e alimentar do município, sobre a pressão do mercado imobiliário e sobre a falta de incentivos à atividade agrícola; representantes do setor imobiliário, como construtoras e corretoras, que discutiram sobre as regras no uso e ocupação do solo; e o conselho da cidade, que discutiu o processo e questões relacionadas ao desenvolvimento econômico. Quanto a este processo, há apenas indicações superficiais das reuniões e temas, oferecendo também pouco material para análise.

Entretanto, a realização dessas estratégias nessas etapas, oficialmente estabelecidas nesses termos, contribui para indicar o entendimento de que a participação social é caracterizada, para a gestão municipal, por uma multiplicidade de estratégias dialógicas, muitas vezes presenciais, que visam tornar cada vez mais diverso o público participante. Junto a isso,

tais estratégias também já apresentam a sua concepção sobre quais são os atores primordiais que merecem ser escutados no processo, identificando e antecipando uma contraposição que irá, posteriormente, como veremos, caracterizar as discussões públicas do PDP: a dicotomia entre o desenvolvimento urbano – entendido pelo viés do setor da construção civil e imobiliário – e a proteção ambiental.

Como forma de finalizar esta etapa participativa, foi realizado 1º Fórum do Plano Diretor Participativo, ocorrido em 30/05/15, tendo como tema “Da Jundiaí que temos para a Jundiaí que queremos”. Nele, foram socializados o processo e os resultados sistematizados da Leitura Comunitária, incluindo todo o trabalho de análise jurídica e técnica, ampliando sua base participativa. Na parte da manhã, o diagnóstico foi apresentado; no período da tarde, foi realizado trabalho em grupos para apontar as primeiras contribuições destinadas aos eixos estratégicos indicados pelas leituras comunitárias e técnica.

O evento, então, focou na consolidação e na legitimação social dos objetivos estratégicos que iriam nortear a nova revisão do Plano Diretor, sendo, oficialmente, iniciado o processo de elaboração do mesmo.

Os objetivos estratégicos foram estabelecidos da seguinte forma:

1. Preservação, Conservação e Recuperação de Ecossistemas Hídricos e Naturais.
2. Proteção, Promoção e Recuperação de Bens e Imóveis de Interesse Histórico e Cultural.
3. Proteção e Promoção do Desenvolvimento Rural e da Produção Agrícola.
4. Fortalecimento da Base Econômica Local.
5. Melhoria na Mobilidade Urbana e Acessibilidade.
6. Regulação do Uso e Ocupação do Solo e da Produção Imobiliária.
7. Contenção da Urbanização Dispersa e Desordenada.
8. Aproveitamento de Imóveis Ociosos em Áreas Urbanas Consolidadas.
9. Melhoria de Condições Urbanas dos Bairros, com Oferta Adequada de equipamentos.
10. Provisão Habitacional de Interesse Social.
11. Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos.
12. Gestão Democrática com fortalecimento da participação popular nos rumos da cidade.

No Fórum, as demarcações desenvolvidas anteriormente na dimensão política tiveram espaço privilegiado para sua comunicação pública, por diversas vozes da representação pública, como podemos verificar pelas matérias jornalísticas publicadas pela assessoria de comunicação oficial da gestão municipal²⁵.

“Nunca tivemos um Plano Diretor debatido tão amplamente, é o mais participativo da história da cidade. Sem dúvidas esse novo processo vai trazer riqueza e maior representatividade da sociedade”, disse Pedro Bigardi²⁶, ao destacar que além da participação da população, o conteúdo discutido tem muita qualidade técnica. [...] Segundo a secretária de Planejamento e Meio Ambiente, Daniela da Câmara Sutti, o fórum é o momento de apresentação do diagnóstico formado pelas leituras técnicas, jurídica e comunitária, formada pela contribuição de mais de 8 mil pessoas desde a primeira fase em 2014. “A coparticipação é a melhor forma de transformar cidades em realidades. É muito gratificante ver as pessoas que estão conosco desde 2014 participando das oficinas e outras que estão chegando agora, porque essa lei passa a ser um instrumento de entendimento da população de maneira simples”, disse. O vice-prefeito Durval Orlato falou sobre uma grande inovação. “É um passo significativo ter a participação da sociedade na construção da nossa cidade e com isso o Plano Diretor se torna mais consistente. Sem dúvidas vai ser o melhor, porque todos puderam dar a sua contribuição” (RODRIGUES, 2015).

O relatório da consultoria especializada também deixa claro o papel da participação social como elemento estruturante e diferenciado do atual processo quando trata do 1º Fórum:

Ao lado dos técnicos e profissionais geralmente ligados à construção da cidade no sentido literal do termo, estavam agora presentes moradores, movimentos sociais, empresários, agricultores, técnicos e estudantes. De acordo com o vice-presidente do Conselho do Plano, Nivaldo Callegari, em trinta anos a cidade nunca havia visto um processo dessa magnitude (JUNDIAÍ, 2016, p. 07).

Segundo dados da Secretaria, a realização do 1º Fórum contou com a presença de aproximadamente 700 pessoas.

Assim, o fenômeno social do planejamento da cidade se consolida em seus objetivos estratégicos, cujo rol inclui a *gestão democrática com fortalecimento da participação popular nos rumos da cidade*, compreendendo essa categoria não como um elemento meio, mas como uma meta final a ser alcançada. Essa inclusão ajuda a orientar a promoção de resultados bastante objetivos, como a instituição legal de um Conselho Municipal de Política Territorial (CMPT) e

²⁵ Todas as matérias jornalísticas publicadas podem ser acessadas em: <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/noticias/>

²⁶ Prefeito municipal na gestão 2013-2016.

um Fundo Municipal específico para suas atividades regimentais, produtos importantes da lei aprovada em 2016. Quanto aos objetivos estratégicos, pode-se dizer que são altamente significativos e, por sintetizar os trabalhos desenvolvidos em objetivos claros e concisos, possuem um alto potencial comunicativo.

Junto a isso, a promoção concreta da participação nas etapas até aqui desenvolvidas – que também é responsável por justificar a presença da gestão democrática como objetivo – configura o fenômeno também em sua dimensão complexa, oferecendo elementos para caracterizar o Plano como participativo a partir da multiplicidade das suas estratégias, a contraposição a um modelo anterior de planejamento e participação, a pessoalidade das consultas, a promoção da escuta direta, a inclusão de públicos diferentes, os espaços abertos de participação, o posicionamento da gestão municipal como mediador e ator propositivo, dentre outros. Em suma, uma participação que está diretamente relacionada às concepções de democracia participativa, cidade como tabuleiro de interesses, planejamento como produção coletiva, Estado como mediador societário e busca pelo pacto social.

5.5.3 Etapa 3 - Como construir a Jundiáí que queremos

Neste momento, encerrava-se a denominada Leitura Comunitária, atingindo, em todas as suas ações, o número de 10 mil participantes, dando base à bandeira argumentativa dos idealizadores deste PDM. Foram os processos destacados até aqui que forneceram os subsídios para a elaboração dos eixos de trabalho principais, que organizariam a estrutura do documento que se transformaria em anteprojeto de lei, no final desta etapa.

A Etapa 3 foi nomeada “Como construir a Jundiáí que queremos” e foi iniciada com o recebimento de propostas para alteração ou composição dos objetivos estratégicos apresentados no Fórum. Aberto a toda comunidade, as propostas poderiam ser encaminhadas por duas vias: a partir do site oficial do PDP ou via formulário específico disponível na Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

Num período de pouco mais de vinte dias, em meados de 2015, a comissão recebeu 290 propostas para análise, sendo que a esmagadora maioria (229) foi encaminhada via site. Todas elas foram, então, sistematizadas pelos técnicos responsáveis e agrupadas junto aos objetivos estratégicos, utilizando critérios técnicos e legais para realizá-los. Assim feito, compuseram a construção do texto-base da proposta de governo.

Esse texto foi a pauta principal para a realização do 2º Fórum do Plano Diretor Participativo, ocorrido em 03/10/2015, onde foi discutido. Segundo a gestão municipal, ele foi construído com a colaboração de todas as pastas e órgãos municipais, sendo que sua legitimidade foi estabelecida pela participação ativa e incorporação das propostas dos moradores e sociedade civil em etapas anteriores. Assim, como forma de trazer viabilidade a sua compreensão, a proposta buscou utilizar uma linguagem acessível, sendo que só após a atual etapa foi transformado em anteprojeto de Lei para o envio para Câmara Legislativa, com uma linguagem técnica.

Desta forma, o 2º Fórum estipulou dois objetivos principais: a) apresentar o texto-base, produto da leitura comunitária realizada como escuta da sociedade, das leituras técnica e jurídica, assim como das propostas recebidas após o 1º Fórum do Plano Diretor Participativo; b) realizar a eleição dos delegados que representariam a sociedade civil e as entidades setoriais, profissionais ou organizações não governamentais/coletivos, que seriam responsáveis para os ajustes finais do projeto de lei.

No evento, foram, então, escolhidos titulares e suplentes de 10 delegados de empresários urbanos e rurais, 31 delegados de moradores de regiões da cidade (por critérios populacionais), 8 delegados de entidades acadêmicas e profissionais, 8 delegados de sindicatos de trabalhadores e 4 delegados de organizações não-governamentais e coletivas, além de 40 delegados do poder público. O grupo totalizou 101 delegados titulares, sem contar as suplências²⁷.

A presença de delegados representando as regiões da cidade é a consolidação da noção de participação que foi iniciada e desenvolvida nas etapas anteriores. Oferecer “cadeiras” oficiais aos moradores dos bairros, no planejamento urbano, em mesmo patamar de legitimidade dos setores tradicionais – como o caso dos arquitetos, engenheiros, setor imobiliário, dentre outros – é uma estratégia que contribui para a noção específica de participação social que se quer construir no PDP: aquela que considera o cidadão comum, pelo simples fato de morar na cidade, como ator importante e que merece destaque no planejamento da cidade. É uma sinalização objetiva que também encerra uma noção de que o conhecimento técnico e a expertise não são os únicos elementos que legitimam a participação social nesta política pública, aspecto que contribui para a configuração da dimensão subjetiva do processo.

²⁷ Há uma divergência entre o documento final da DEMACAMP, que traz a eleição de 31 delegados regionais (totalizando 101 delegados) e os demais documentos da prefeitura, que trazem tanto 32 quanto 31 delegados regionais, a depender do documento. Utilizaremos a lista de presença nas Oficinas de Capacitação, encontrado no site oficial do PDP, como parâmetro, ou seja, 31 delegados regionais, somando 101 totais.

É evidente que isso tem que ser analisado também pelo viés do pragmatismo e da funcionalidade social desta proposta, já que há um problema evidente quanto à representatividade desses delegados, tema já abordado teoricamente e que também aparecerá na análise do PDP de Jundiaí. Na prática, indica a dificuldade de, numa sociedade capitalista de alto teor individualista, conseguir promover duas ou três pessoas como representantes de uma demanda local, onde residem milhares de pessoas e que, muitas vezes, não possui uma cultura comunitária. Essa é uma contradição que precisará ser superada: manter a proposta de participação aberta nesses termos, que inclui o cidadão com seu conhecimento da vivência cotidiana, e ao mesmo tempo conseguir criar um processo que, de fato, este possa ser representativo. O PDP de Jundiaí estabelece-se com essa contradição, que inclui avanços democráticos e limitações pragmáticas, como será discutido à frente. Entretanto, é possível pensar, até esse momento, sobre a importância dessa específica representação para a configuração do processo participativo na política de planejamento urbano desta gestão.

Pela importância e relevância representativa da função destes 101 delegados no processo, o caráter educativo surge novamente, na Etapa 3, como elemento fundamental para garantir a qualidade e integralidade do trabalho. Desta forma, foram oferecidas oficinas de capacitação para todos os delegados, considerando que a participação social consegue atingir o seu potencial a partir da construção de espaços de formação.

Na etapa 3 do PDP de Jundiaí, os representantes eleitos participaram de Oficinas de Capacitação no período de 06 a 17 de outubro daquele ano, com o objetivo de alinhar os conhecimentos de todos. Essas oficinas foram divididas em cinco temas: diretrizes, zonas, instrumentos, parâmetros e sistemas. Também, como forma de potencializar o encontro e a formação, foram divididas em dias distintos, por grupos: movimentos sociais (7, 9, 17 de outubro) e demais entidades (6, 8, 13, 15 e 16 de outubro). Além de estabelecer uma conexão com as legislações federais como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, também abordaram questões utilizadas nas diretrizes do Plano como: função social da cidade e da propriedade; direito à cidade; democratização da gestão urbana. Estas oficinas também tiveram por finalidade aprofundar e esclarecer o texto-base apresentado.

Seguindo ao processo formativo, iniciou-se a realização de encontros para a construção de propostas para o texto-base, focado na participação do Grupo Gestor e dos delegados eleitos. Foram realizadas seis reuniões, no final de 2015, que levaram à formulação de 457 propostas e, a partir delas, foram sendo mapeados os casos de conflitos que seriam discutidos numa próxima etapa, com o objetivo de serem negociados, esclarecidos ou consensuados.

Segundo os documentos oficiais do PDP, somando todas essas reuniões pós 2º Fórum, incluindo capacitações e análise do texto-base, temos o seguinte resultado em relação à presença: para os 30 delegados representantes dos segmentos sociais, a média final de participação chegou a 56,7%; já para os 31 delegados representantes dos movimentos sociais por regiões da cidade, a média foi de 63,8%.

A próxima etapa, então, foi a organização do texto-base em anteprojeto de lei e a abertura de consulta aberta à população, via site oficial, para recebimento de propostas. Esse processo ficou aberto na virada do ano, entre meados de dezembro de 2015 e início de janeiro de 2016, recebendo 177 propostas online. Inegavelmente, esta consulta foi alocada num período bastante complicado para a população e, em especial, para os representantes dos trabalhadores e empresas da região, o que prejudicou a participação.

A audiência pública consultiva realizada em 25/01/16 na Câmara Municipal contou com a presença de mais de 250 pessoas de diversos segmentos da cidade e foi acompanhada, também, por quase a totalidade dos vereadores, mesmo sendo iniciativa do executivo. A tribuna foi aberta para dois minutos de fala para os inscritos, sendo que o conteúdo das falas tangenciou tanto críticas do setor imobiliário ao controle sobre a verticalização excessiva dos bairros, como apoio às propostas para a maior proteção ao meio ambiente, à zona rural, à qualidade de vida dos bairros e às condições de bem estar para pedestres e moradores.

A partir da audiência, a pedido do setor imobiliário e entidades de classe, que formavam o principal corpo dos descontentes com o anteprojeto, foi reaberto um novo processo de consulta e recebimento de propostas via internet, com mais 186 proposições que, somadas às anteriores, totalizaram 363 propostas a serem analisadas nas ações seguintes. De fato, mostrava-se interessante, para manter legítimo e coerente a característica participativa do processo, readequar o período de consulta e propostas, visto que a sua localização no final e início de ano poderia ser compreendida como uma barreira imposta à participação.

A partir do término do segundo tempo de abertura para propostas, foi realizado um processo interno da gestão pública, pautada no grupo que estava responsável pela mediação dessas questões, que analisou cada uma delas, estabelecendo os encaminhamentos, seja aceitando, total ou parcialmente, seja descartando tecnicamente ou fornecendo uma contraproposta da gestão. Essas soluções foram acrescidas no anteprojeto. Ao final dessa análise, restaram 198 conflitos a serem dialogados e resolvidos na ação seguinte.

Esses conflitos restantes, então, foram levados às Oficinas de Consensos, com a participação dos técnicos da gestão pública e dos delegados eleitos. Durante alguns dias de encontros, as 170 páginas do anteprojeto foram lidas em conjunto com as propostas que

necessitavam análise, focando especificamente nos trechos em que houve propostas de ajustes. O resultado buscava dois caminhos para cada proposta: a) em caso de consenso, validá-la com a mudança proposta, com a forma da contraproposta feita pela gestão, ou manter em sua forma original; b) classificar como conflito em caso de divergências.

Os resultados dessa etapa foram: 75 aprovadas em consenso (38%) e 28 aprovadas em sua contraproposta (14%). Os 95 conflitos restantes, então, foram levados a novas ações de negociação, denominadas Mesas de Negociação e Reuniões Bilaterais. Essas tinham por finalidade esclarecer tecnicamente as propostas de governo, bem como a visão dos segmentos e dos movimentos sociais acerca dos conflitos apontados, divididos de acordo com a temática para a negociação. Aconteceram cinco mesas temáticas e duas reuniões bilaterais.

O resultado alcançado pelas ações de negociação foi: retirada de 36 conflitos (18%) e consenso em 43 conflitos (22%). Ao total, considerando os 198 conflitos inicialmente levados para discussão junto aos delegados, foi possível desdobrar soluções negociadas para 92% deles. Ficou acordado que os dezesseis conflitos que ainda não foram solucionados seriam levados para apreciação no Congresso da Cidade, realizado em março de 2016. Mesmo lá, esses foram colocados para o diálogo antes de serem solucionados via contrapropostas ou votação final, com maioria simples. Um importante indicador da extensiva busca pelo diálogo foi a necessidade de extensão do Congresso por mais dois dias, além do previsto, a fim de dar cabo às necessidades.

Esse resultado foi uma amostra do que ocorreu durante todo o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, onde todos os delegados puderam inserir suas propostas, das mais diversas e tiveram voz para a discussão com outros delegados e com o poder público, sendo o diálogo presente em todas as fases, sendo legítimos os interesses diversos, colocados de forma transparente e por todos os representantes da sociedade, que puderam compreender e definir coletivamente, a melhor escolha para a cidade para conquistar a Jundiá que queremos (REIS, 2016, p. 84).

A Etapa 3 se encerrou com o encaminhamento dado, a partir do Congresso da Cidade, para a constituição de uma comissão de delegados que iria trabalhar para garantir que todas as decisões tomadas nesse longo processo fossem, de fato, concretizadas no documento final, a ser encaminhado para a Câmara Legislativa, iniciando uma nova etapa.

5.5.4 Etapa 4: Projeto de Lei

A quarta e última etapa do processo do PDP caracteriza-se pelo retorno da discussão pública do documento, organizado agora como projeto de lei. Houve um prazo curto e intenso para a comissão de delegados eleitos trabalharem na versão do anteprojeto – entre 04 e 13 de abril de 2016 – adequando-o para envio à Câmara Municipal, o que aconteceu no dia 17 de maio daquele ano.

Além das comissões já estabelecidas pelos vereadores, cujos integrantes vinham dialogando sobre o PDP antes mesmo do envio do projeto de lei – como foi o caso da comissão de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (CIMU) e de Políticas Urbanas e Meio Ambiente (COPUMA) – ficou definido por se criar uma comissão especial exclusiva para analisar e dialogar sobre o projeto de lei que, segundo Reis (2016, p. 86), envolvia

Aliados ao setor imobiliário e outros setores da sociedade que estavam em desacordo com a nova proposta de desenvolvimento urbano, para que tentasse barrar o pacto coletivo do novo modelo de cidade desejado, que definiu a função social da propriedade e da cidade, impondo instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa do direito de construir e também, contendo a expansão urbana e os locais de verticalização.

Essa comissão especial tornou-se arena para a retomada da discussão sobre alguns temas específicos que possuíam caráter conflituoso no processo decisório, como pode ser percebido pelas Atas públicas dos oito encontros realizados com os setores interessados junto aos vereadores²⁸. Sendo o processo junto à Câmara Municipal o último momento para a aprovação do projeto de lei, entidades e representantes de moradores procuraram a comissão para apresentar suas sugestões e reclamações, tanto relacionadas ao conteúdo quanto ao processo participativo do PDP, e, desta forma, buscar construir propostas de emendas para modificação, exclusão ou inclusão antes da configuração do texto como lei. Houve também reunião para validar alguns conteúdos presentes no anteprojeto, com vistas a esclarecer os itens junto aos vereadores. Fica, então, evidente que o jogo de forças e interesses ocupa essa nova seara. É válido lembrar que este é um processo legítimo da estrutura democrática, onde um novo espaço de discussão é aberto, agora com novos mediadores: ao invés do executivo, o legislativo.

A seara legislativa no processo de elaboração e aprovação do PDM pode ser considerada um campo com características próprias e que, muitas vezes, divergem daquelas que foram

²⁸ Os documentos foram obtidos no sítio eletrônico oficial: www.jundiai.sp.leg.br.

estipuladas nos processos anteriores, liderados pelo executivo. Há experiências e estudos que tratam do jogo de forças entre essas instâncias. Entretanto, não é o caso deste estudo estabelecer análises quanto à organização, convergências e conflitos entre os poderes institucionais brasileiros.

A partir dos documentos, foi construída a tabela síntese abaixo²⁹, para melhor compreensão desta etapa.

Tabela 4 - Síntese das reuniões das entidades com Câmara Legislativa

ATA	Participantes	Queixas / Problemáticas Apresentadas	Consequências / Proposições Realizadas
Ata 84, de 25.05	Moradores do bairro Medeiros	Não foram avisados e portanto não tomaram conhecimento das reuniões para que pudessem participar das discussões	Os atuais loteamentos encontram-se abandonados e sem manutenção e o aumento de sua área de glebas poderia então favorecer o fenômeno ocupação/invasão clandestina
		Percentual acertado para loteamentos destinado à construção de moradias de vocação popular	
Ata 85, de 30.05	CONDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	Preservação e fiscalização das zonas de conservação hídrica	Sem informação.
	PROEMPI - Associação de Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiá e Região	Serem responsabilizados pelos problemas pelos quais a cidade vem passando, entre eles, aumento vertiginoso da especulação imobiliária, problemas com trânsito e crescimento verticalizado	Existem boas propostas, mas há uma “mão muito pesada” do governo em relação à abertura de novos empreendimentos imobiliários na cidade, sobretudo de condomínios fechados (uma tendência) e que isso também será prejudicial, pela demora e burocratização e morosidade do processo.
		Não houve consenso por parte dos debatedores e sim apenas votação	
		Os cem delegados eleitos não representam a sociedade	
Processo de condução da eleição para escolha destes “muito bem controlada”			
Ata 86, de 31.05	FORCIS - Fórum Regional da	Apresentar análise técnica realizada pela consultoria Tendências, contratada para fins	A prefeitura deveria considerar a indústria como a vocação real do município.

²⁹ Desenvolvida pelo autor.

	Indústria, Comércio e Serviços de Jundiá e Região.	de suporte às reivindicações deste grupo	Sugeriram que se optasse por aquilo que é “mais lucrativo”, conciliando as ações.
		Desenvolvimento industrial e de manufatura são os maiores responsáveis pela geração de riqueza e renda para a cidade, ao passo que a agricultura, tão conclamada e contemplada pelas ações do PDP, seria responsável por cerca de 0,3% de contribuição, avaliados como praticamente inexistentes.	
Ata 87, de 01.06	Moradores do bairro do Caxambu	Contrários às medidas do PD, que tornaria a região novamente uma zona rural, pois o local não tem mais essa vocação	Discutir dentro do prazo de um ano e meio, na pauta do Plano de Aglomerado Urbano.
		Atividades agrícolas não são mais rentáveis, com dificuldades em arcar com custos fixos	Organizar abaixo assinado para reivindicar
Ata 88, de 06.06	AVA - Associação Agrícola de Jundiá e Cooperativa Agrícola Nossa Senhora das Vitórias	Buscar compreensão em torno da ressetorização do bairro do Caxambu.	Discutir dentro do prazo de um ano e meio, na pauta do Plano de Aglomerado Urbano
		Acreditavam que o caminho seria o da continuidade de investimentos no setor agrícola, com projetos ligados a programas de incentivo aos produtores locais	
	Membros do Conselho do Plano Diretor e CONDEMA	Poderia ocasionar a extinção e toda uma tradição na cidade	Sem informação.
Ata 89, de 06.06	SINDAREA -mineradores e extratores de areia, argila e pedras de Jundiá e região	Reivindicar “ter regras mais claras e mais justas” em relação ao setor ser taxado sempre como explorador. Apresentar argumentos históricos sobre o lado positivo da atividade de extração mineral.	Preservar as divisas do PD atual (plantas) onde existe um menor número de conflitos com órgãos de defesa do meio ambiente e legislação federal, estadual e municipal e que Jundiá tivesse um “Plano Diretor Minerário”, como já existe em diversas cidades, separado das questões rurais e urbanas,

	AEJ - Associação dos engenheiros de Jundiaí	Questionar a falta de dados e subsídios para análise de forma clara, das plantas e diagnósticos Fórmulas modernas, mais avançadas em termos de PD não foram inseridas na peça, apesar de serem sugeridas durante as oficinas de delegados há cerca de três anos.	Sistema de amortização de água que poderia ser utilizada por condomínios, que propiciaria uma forma de compensação para setores como a agricultura
Ata 90, de 07.06	CRECI - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis de Jundiaí	Faltou “visão comercial” e que isso certamente acarretará prejuízos para a cidade Questão da outorga onerosa, que em sua avaliação, pode encarecer demais o custo do imóvel.	Sem informação.
	Fundação Antônio- Antonieta Cintra Gordinho – Casa dos Meninos e Meninas	Queixas em relação à proposta do Plano Diretor de transformar a região do Cintra Gordinho de ZR 3	Recomendaram bastante cuidado em relação a alterações nas glebas de terra da região em questão, pois haverá ali a construção de um novo modelo de condomínio sustentável. Discutir dentro do prazo de um ano e meio, na pauta do Plano de Aglomerado Urbano

Fonte: <http://www.jundiai.sp.leg.br/>, elaborado pelo autor.

Nos encontros realizados pela comissão, onze grupos foram acolhidos para a escuta de suas reivindicações, sendo que:

- dois buscaram apoiar o incentivo à proteção da zona rural e de mananciais, assim como as atividades agrícolas, o que estava sendo previsto no projeto de lei;
- um buscou apresentar análise técnica independente para esclarecimentos à comissão;
- oito trouxeram críticas à formulação do projeto de lei, especialmente questionando o foco dado à zona rural e produção agrícola local, reivindicando que tais decisões afetariam o desenvolvimento das atividades econômicas relacionadas ao mercado imobiliário e produtivo da cidade.

Pode-se dizer que a transposição das discussões para a seara legislativa tenha expressado, de forma bastante clara, as principais disputas e conflitos que foram gerados pelo processo participativo do Plano Diretor. E, como veremos, não se restringe a uma discussão que se encerra no conteúdo dos artigos da lei, mas que expõe diferentes concepções de elementos da vida social, expressando a dimensão subjetiva da política participativa. A

argumentação que desqualifica a legitimidade participativa ou representativa da política é, por exemplo, um instrumento que vai tentar macular o âmbito do processo, com vistas a abrir, com isso, espaço para que alguns temas que foram refutados nas etapas desenvolvidas possam ser colocados novamente em pauta nesse novo ambiente institucional. O tabuleiro de interesses permanece ativo nessa etapa, com novas estratégias.

Grupos de moradores que dizem que não foram avisados das reuniões juntam-se a setores profissionais que afirmam que a representatividade dos delegados é falha, justificando o argumento a partir de um controle excessivo do poder executivo em suas escolhas. Essa composição de argumentos é interessante, pois ela se articula com as discussões realizadas anteriormente sobre o deslocamento conceitual e metodológico que a gestão municipal promove com a proposta de participação social (reuniões territoriais presenciais e a inclusão dos cidadãos como delegados, por exemplo) e a postura ativa do Estado como ator mediador e propositivo de conteúdo para o Plano Diretor da cidade. A argumentação que busca deslegitimar o processo apoia-se exatamente nos pontos de construção de identidade da política participativa, apostando no deslocamento desses significados, destacando uma divergência clara nas concepções de participação e representatividade, ou seja, na significação quanto a essas categorias. A disputa entre os diferentes segmentos sociais é exposta.

No conjunto dos grupos críticos ao processo e projeto de lei, aproximam-se as argumentações articuladas às concepções ligadas ao mercado econômico e produtivo, tanto dos segmentos profissionais quanto dos grupos de moradores, demonstrando alinhamento em suas justificativas e no modo de compreender o desenvolvimento da cidade. O entendimento de desenvolvimento para esses grupos específicos pode ser entendido como da linha economicista, ou seja, com foco nos mecanismos de produção de riqueza, sem discutir, necessariamente, os demais fatores sociais que influenciam a organização da vida em sociedade, inclusive, os modos de produção e distribuição desta riqueza produzida, assim como os impactos para gerá-la.

Como toda visão superficial e conservadora do mundo, a hegemonia do economicismo serve ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira: a sua nunca percebida e menos ainda discutida “divisão de classes” (SOUZA, 2009, p. 18).

Reivindica-se uma maior *visão comercial* no PDP e que vise às ações *mais lucrativas* para a cidade, nas quais não se encaixam mais as produções agrícolas que não são mais a *vocação* do município e, principalmente, não se mostram mais *rentáveis* à comunidade. Nessa perspectiva, o investimento na produção industrial seria o caminho necessário e único para o

desenvolvimento da cidade e só assim, então, todos os atores desta cadeia produtiva – como o caso dos extratores – não seriam taxados como os vilões do planejamento urbano.

Como afirma Souza (2009), a questão principal que se aplica com a visão economicista é que ela, por privilegiar a produção absoluta da riqueza, promove estratégias que inviabilizam tanto os elementos histórico-culturais que garantem a concentração do usufruto dos benefícios desta produção, bem como os elementos cotidianos simbólicos que preservam essa condição desigual e que a justificam. No entender da PSH, pode-se dizer que há uma dinâmica produção de significações, determinadas pela hegemonia da visão economicista de sociedade e sua materialidade nas relações produtivas e sociais, capaz de suportar a permanência da acumulação de capital, exploração social, desigualdade social, entre outros fatores sociais. Essa dimensão determina, também, que certos assuntos e atores não tenham espaço de pauta em determinadas políticas sociais. No caso particular dessa etapa do PDP, é essa lógica que vai determinar o significado de desenvolvimento urbano para um determinado segmento social e, a partir dele, serão referenciadas as categorias participação e representação social. Para esse segmento, essas duas últimas, então, não poderão ser legitimadas se não estiverem coerentes com a compreensão da primeira, ou seja, as decisões tomadas pelos representantes nos processos participativos serão aceitas desde que esses sejam alinhados com esta concepção economicista de desenvolvimento. Em caso contrário, refutar-se-á o processo como participativo e a representação como legítima, o que pode ser observado na argumentação de alguns desses grupos nas reuniões com o Legislativo.

A visão redutoramente econômica do mundo, que estou chamando de “economicismo”, não é privilégio de economistas (que efetivamente substituíram os antigos bacharéis de direito do século 19 como “cientistas do poder”) e de cientistas sociais de todos os matizes em sua imensa maioria também “economicistas”. O economicismo é a visão dominante também de todas as “pessoas comuns” no sentido de “não especialistas”, ou seja, das pessoas que não são “autorizadas”, pelo seu capital cultural e jargão técnico, a falar com autoridade sobre o mundo social. É isso que faz do economicismo a ideologia dominante do mundo moderno. (Idem, p. 18)

As inserções de temas incongruentes, prejudiciais ou incompatíveis com a lógica economicista de desenvolvimento urbano, encabeçadas pela posição ativa da gestão municipal e de demais atores da sociedade, que vão tensionar a hegemonia do mercado, são colocadas à prova nessa nova etapa do processo que, automaticamente, retira do executivo o seu papel mediador. A oposição entre mercado e Estado é atualizada nesse momento, oposição que também é característica da lógica econômica liberal.

Na verdade, a força do liberalismo economicista, hoje dominante entre nós, só se tornou possível pela construção de uma falsa oposição entre mercado como reino paradisíaco de todas as virtudes e o Estado identificado com a corrupção e o privilégio. Essa oposição simplista e absurda — que ignora a ambiguidade constitutiva de ambas as instituições [...], é o que permite, no Brasil de hoje, que a eternização dos privilégios econômicos de alguns poucos seja “vendida” ao público como interesse de todos na luta contra uma corrupção pensada como “mal de origem” e supostamente apenas estatal. (Idem, p. 16)

É válido, então, ressaltar que, na etapa legislativa, foram realizadas duas audiências públicas para análise e discussão do projeto de lei, com espaço de expressão dos cidadãos inscritos, na tribuna, além das apresentações das autoridades locais. E quais foram os resultados desse processo? Após estas etapas, o Plano Diretor Municipal de Jundiaí foi aprovado por unanimidade no dia 27/06/2016, mediante a aceitação de algumas emendas, de modo que, segundo Reis (2016, p.91) não “[...] se corrompesse a grande conquista do direito à cidade e da política urbana instituída pela Constituição Federal [...]”.

5.5.5 Considerações sobre a participação social pela sua processualidade

Mostra-se importante tecer algumas considerações sobre o apresentado até o momento, verificando que muito já pode ser discutido sobre as concepções teóricas e práticas da participação social no PDP em foco. Vamos retomar o contexto processual, não em sua cronologia linear, como apresentado acima, mas tentando articular elementos que se apresentam com destaque na direção de caracterizar a política de participação social desenvolvida.

Um primeiro elemento importante que salta à análise nesta etapa é a posição de último recurso ocupada pela votação em maioria simples em todo o processo de resolução dos conflitos de planejamento urbano. Esse procedimento, bastante encontrado como artifício de rápida resolução nas instituições democráticas representativas – muitas vezes confundido com o próprio conceito de democracia – não alicerça o procedimento como um todo, sendo encontrado apenas na última instância de solução, no Congresso da Cidade.

Como já tratado nos capítulos teóricos, a concepção de um voto por pessoa expressa, apenas de forma bastante superficial, o caráter conflituoso que sedimenta as arenas democráticas, trazendo uma solução de silenciamento das minorias às inerentes contradições da realidade, organizando-se como um apaziguamento paliativo que, sem dúvida, terá novas expressões no cotidiano. Isso se torna bastante complicado, principalmente, quando a arena

política está subjugada à arena econômica, como vimos ser o caso dos sistemas capitalistas periféricos, fazendo do voto um instrumento negociável não pela ideologia argumentativa de uma concepção de sociedade, mas pela sua transformação em mercadoria no jogo econômico.

Pode-se dizer que o processo do PDP de Jundiaí buscou enfrentar esta problemática com um conjunto de estratégias que compreendem o conflito de interesses – nesse “tabuleiro de interesses” que é a cidade – como elemento fundante da concepção de planejamento urbano, que necessariamente precisaria ser respaldado por espaços concretos de negociação.

Essa possibilidade só pôde ser ventilada pelos gestores no momento em que se assume uma concepção não naturalizada de desenvolvimento urbano – não linear – percebendo a cidade como a expressão sócio espacial do jogo de forças entre os diversos segmentos que representam propostas de transformação ou manutenção de privilégios, a partir de construções ideológicas. O planejamento urbano, então, caracteriza-se, a partir de sua proposta metodológica concreta, como uma mediação nesse “tabuleiro de interesses”, tendo a necessidade de garantir, por meio de um processo participativo, a posição ativa e o poder decisório a esses diversos segmentos, num mesmo espaço e tempo de produção.

Assim, a participação social, da forma que foi planejada, é o elemento fundante desta garantia, tornando-se estandarte da legitimidade social do PDP, bem como se tornando a aposta para a mitigação dos processos de cooptação da cidade pelos interesses hegemônicos de um desenvolvimento exploratório, que no caso de Jundiaí se expressa, explicitamente, nos conflitos de zoneamento, uso do solo e proteção de mananciais, recorrentes ao longo de todo PDP, até sua última etapa. Pode-se dizer que a participação social não ocupa simplesmente uma posição estética no processo, com vistas a responder à legislação, mas central para dinamizar, de forma heteronômica, os movimentos do jogo nesse tabuleiro que é a cidade. A participação social torna-se, então, estratégica.

É possível afirmar que essa configuração concreta estabelecida no processo possui, a partir dessas características, um potencial de proporcionar novas interações dialógicas entre os diferentes grupos e setores representados no planejamento, compartilhando espaços e tempos de discussão sobre a cidade – e seu futuro – capaz de interferir diretamente no processo de significações dos sujeitos participantes, a partir dos encontros realizados. Expressão disso é encontrada nas falas dos entrevistados, que posicionam essa experiência de participação como um modelo a ser seguido pelas demais futuras políticas públicas municipais.

O resultado de que acima de 90% dos conflitos foram gerenciados mediante estratégias de diálogo entre os representantes é um dado quantitativo potente para assegurar a manutenção do argumento participativo do processo, demonstrando a efetividade de tal decisão. Entretanto,

para uma análise crítica, essa é ainda a superfície do fenômeno, que, mesmo não sendo desconsiderada, precisa ser aprofundada na articulação com outros determinantes. Um caminho profícuo se dá ao se observar não apenas o processo e seus resultados, mas sim as condicionalidades que o método representativo desenvolve para estes processos e resultados que, de alguma forma, obscurecem alguns conflitos importantes e facilitam, assim, a busca pela coesão. Essa questão será aprofundada com a articulação de mais elementos provenientes das entrevistas, no próximo e último contexto.

Continuando a análise do processo, é inegável que, com a garantia de arenas de discussão como estas, há condições materiais para a articulação de elementos subjetivos que constituem o fenômeno de planejamento da cidade, já que a interação dos sujeitos é o aspecto privilegiado e a estratégia para as tomadas de decisões. Isso continua válido mesmo levando em consideração que os espaços dialógicos tenham sido de muito pautado na representação, ou seja, nos delegados eleitos, sendo articulado pontualmente com a população em geral, nos encontros territoriais, Fóruns e audiências.

Essa última questão é outro ponto importante de análise. O processo participativo mostrou-se constituído por dois momentos bastante delimitados: as etapas iniciais, onde se consolida uma proposta mais aberta, territorial e direta de participação, com os formulários gerais, encontros nos bairros e Fóruns; e outro momento, demarcado pela eleição dos delegados, que acabam encerrando, quase que exclusivamente, os espaços de participação, numa concepção representativa de democracia. Nesse giro, estabelece-se na posição dos delegados a função primordial de tornar o Plano Diretor participativo.

Os processos de decisão e de formação de propostas são, inteiramente, mediados por representantes e, ao fazê-lo, o PDP assume a manutenção dos riscos e dificuldades que a democracia representativa liberal contém em nossa sociedade, como já foi exposto anteriormente.

Acrescenta-se a isso o intenso trabalho que os delegados tiveram que realizar num curto espaço de tempo, o que, concretamente, promove problemas na efetivação da posição representativa, pois não oferece condições espaço-temporais para que o representante possa interagir com os representados.

Assim, a contradição é expressa no processo participativo: enquanto as decisões dos delegados foram pautadas pelas arenas dialógicas e consensuais entre si, a escolha da representação foi alicerçada no voto e, como consequência, na história individual do representante, que deverá, a partir de sua própria competência, dar conta de garantir sua posição representativa a partir de suas próprias condições, já que todo o processo se ateve na relação

com os delegados após a escolha desse colegiado. O curto espaço de tempo e a intensidade do calendário de trabalho após a eleição dos delegados – fato este extensamente demarcado pelos entrevistados – como mencionamos, agrega importantes condições limitadoras que caracterizam esse momento do PDP. Há, então, o risco iminente da representação se confundir com as próprias convicções individuais, perdendo seu potencial.

Sem dúvida, essa questão também pode trazer complicações quanto à configuração e dinâmica da dimensão subjetiva do processo, visto que os espaços mais privados de interações sociais, a partir das figuras dos representantes, restringem as possibilidades de expressões subjetivas mais complexas e ricas nos processos de significação e, conseqüentemente, na articulação dialética entre os significados sociais e sentidos subjetivos que irão subsidiar as definições do planejamento da cidade. Sem dúvida, espaços mais abrangentes de discussão, apesar das dificuldades estruturais que os acompanham, ofertam diversas visões e compreensões da vivência na cidade que poderiam contribuir de forma enfática na elaboração de um plano mais articulado com os desejos e interesses da população. De qualquer forma, essa questão não deve subtrair a importância das garantias dialógicas estabelecidas no certame representativo, que, de alguma forma, buscam também dar conta e ultrapassar as limitações de uma política pública circunscrita pelos seus recursos, materiais e subjetivos, disponíveis.

Consideramos três os espaços/instrumentos oferecidos para a participação irrestrita da população, ou seja, sem exclusividade de ser delegado: a) instrumentos de consulta e sugestões físicos ou online; b) Fóruns; c) Reuniões regionais presenciais.

Os primeiros – instrumentos de consulta e sugestões – encontram apenas na Etapa 1 uma postura mais ativa da gestão do PDP em engajar a comunidade, criando estratégias que facilitam e garantam a escuta da população, já que foram realizadas parcerias com as escolas, com a empresa de abastecimento de água e entidades sociais, fazendo com que a população fosse acessada e houvesse o retorno de um número alto de respostas. Já nos momentos seguintes, com a abertura para proposições ao texto-base e ao anteprojeto, houve uma postura mais passiva da gestão, na qual o cidadão ou entidade deveria, via internet ou formulário, buscar a participação.

Aqui, é importante frisar que as barreiras físico-estruturais acabam sendo maiores do que aquelas encontradas na Etapa 1, visto que o acesso à internet não é algo garantido a toda a população, tendo conseqüências piores na população de baixa renda ou em situação socioeconômica mais precária, assim como há a presença de barreiras físicas, principalmente quanto ao transporte e acesso, no que diz respeito aos formulários impressos que deveriam ser retirados e entregues na Secretaria Municipal.

Além disso, nos documentos e bibliografias analisados, não há menção sobre os processos de comunicação estabelecidos pela gestão do PDP com a sociedade para buscar garantir a participação nesses momentos de maior necessidade de postura ativa da comunidade. Essa falta de registro sobre tais estratégias comunicativas estabelece uma dificuldade em aprofundar a análise do acesso que a população comum teve a essas etapas específicas, dificultando, também, uma análise mais profunda do seu impacto social.

O déficit desta informação pode ser considerado como um indicador sobre a baixa atenção que o planejamento estratégico da comunicação social teve em todo o processo, abrindo a possibilidade de pensar que, nessas etapas, privilegiou-se a participação daqueles segmentos mais engajados, devido aos seus interesses ou história, no planejamento urbano, ou seja, distanciando-se do cidadão comum e aproximando-se dos grupos mais especializados ou técnicos.

Entretanto, uma análise que contrapõe este indicador e aprofunda esta questão da comunicação, assim como de outros elementos, foi realizada pelo Movimento Voto Consciente de Jundiá - MVC, grupo autônomo organizado por voluntários civis desde 2006, com foco no desenvolvimento de ações de promoção de cidadania e de inclusão social³⁰. Este movimento realizou, pela terceira vez, um estudo, baseado em critérios e notas de alguns aspectos da revisão do Plano Diretor, para:

Construir um indicador cívico local, baseado nas normas e orientações estabelecidas pelo ConCidades e pelo Estatuto da Cidade, [e] contribuir para o aperfeiçoamento do processo de revisão do Plano Diretor de Jundiá, identificando as fragilidades e estimulando que o Executivo desenvolva capacidades para promover revisões que atendam a todos os requisitos de transparência e participação social (GONÇALVES et al., 2016, p. 06).

Esse indicador, denominado pelo grupo como “índice de responsabilidade” da revisão analisada, traz avaliações dos seguintes critérios: comunicação prévia e posterior dos resultados dos processos (transparência); pluralidade (diversos segmentos e espaços contemplados); articulação com o Orçamento Municipal; promoção da cidadania (capacitações, mobilizações, etc.); e análises de elementos específicos dos Fóruns, Congressos e Audiências Públicas realizados. Cada um dos 34 itens avaliados, divididos nos eixos acima, podem receber três níveis de notas, que atestam o grau de atendimento: zero, um e dois.

³⁰ Mais informações em: <http://votoconscientejundiai.com.br/sobre-nos/>

Esta avaliação foi a terceira, relativamente a um processo de revisão de Plano Diretor de Jundiaí. Os resultados mostram uma melhora significativa da atual revisão, que recebeu índice geral de 7,9, se comparada às duas imediatamente anteriores: 3,2 em 2010 e 4,7 em 2012.

Para o interesse aqui colocado, verifica-se que a questão da comunicação é avaliada, pelo MVC, com nota máxima em todos os eixos em que foi inserido, levando em consideração que, tanto previamente quanto posteriormente aos processos, a gestão pública foi capaz de fornecer informações à população de forma suficiente e conveniente. Essa conclusão se dá a partir da compilação dos meios de comunicação que foram utilizados e o seu tempo prévio ou posterior ao evento de referência na notícia.

O documento frisa a utilização de meios digitais (páginas de internet e redes sociais), meios impressos (jornal local) e televisivo, com inserção na programação local. Desta forma, temos um novo indicador que se contrapõe ao anterior e abre espaço para uma maior legitimação social das etapas consultivas à população, mesmo considerando as barreiras físicas e sociais que permanecem com a escolha estratégica.

Outro elemento que se mostra pertinente para adensar a discussão é referente aos processos educacionais e formativos no processo do PDP, o que também possui referência no documento do MVC. As oficinas formativas podem ser compreendidas como expressão do compromisso que o poder público deve ter, amparado pela legislação nacional, com a oferta das melhores condições possíveis para a participação social, entendendo esta última não como uma atividade natural, mas como um processo de construção social que possui expertises que, se não alinhadas, assumem a desigualdade, mesmo sendo uma desigualdade de experiência ou conhecimento técnico, como linha de saída.

O processo educacional, quando realizado de forma democrática e com vistas à formação humana, é elemento chave para a promoção da participação social, em especial quando se trata de uma política de alto nível técnico como acontece com o planejamento urbano, no qual as disputas de classes são também expressas. O acesso à informação é um elemento de poder e controle social, sendo sua amplitude também consequência das condições materiais que estão disponíveis ao cidadão que, a depender de sua posição na estrutura social de classes, fica apartado do acesso irrestrito à informação e formação, perpetuando e retroalimentando a desigualdade social.

Além disso, os espaços educativos não podem ser compreendidos apenas pela sua função ligada ao compartilhamento de conteúdo, mas também pela forma como proporcionam aos participantes a aproximação aos conceitos, métodos e significados que serão norteadores do planejamento urbano em questão, elementos estes pautados por uma escolha metodológica

liderada pelo Poder Público, fato que já fomenta, de antemão, a configuração do ambiente compreensivo que subsidiará o processo participativo. Entendendo desta forma, as oficinas formativas são fundamentais tanto para a qualificação das futuras discussões quanto para adensar os processos de significação dos sujeitos participantes e entre estes e o Poder Público. Enfim, a educação promove a configuração de zonas de inteligibilidade entre os atores que determinarão as possibilidades reais de discussão e práticas no planejamento urbano.

Sobre este tema, concretamente, verificamos que o hot site do PDP de Jundiaí disponibiliza algumas palestras temáticas realizadas tanto para a sociedade em geral como para técnicos da gestão pública. Entretanto, não há informação sobre participantes e alcance destas, tendo apenas o compartilhamento dos materiais em Power Point utilizados em cada uma delas. Assim, não é possível aferir com precisão a quem se destinou e como foi o processo de comunicação, convite e execução desta etapa, que também não tem muitas referências dos documentos utilizados.

Outro elemento formativo são os documentos e bibliografia utilizados nos encontros regionais realizados na Etapa 2, de forma presencial. Estes encontros, apesar do caráter formativo, demonstram algumas limitações, visto que os mesmos possuíam um tempo determinado de até duas horas de execução, sendo que grande parte deste tempo foi destinada à produção dos participantes, individualmente e em grupos, mediada pelas respostas às perguntas dirigidas pelos organizadores em relação ao diagnóstico dos problemas municipais e a visão de futuro em relação à cidade³¹. Assim, apesar de haver elementos formativos no encontro, seu objetivo principal que era a consulta popular, cuja sistematização daria sustentação e legitimidade à formulação dos objetivos estratégicos e, posteriormente, ao 1º Fórum.

É preciso frisar que o hot site desenvolvido pelo PDP tornou-se um canal privilegiado para a divulgação massiva de todos os procedimentos e resultados do processo e, além disso, também se caracterizava por compartilhar materiais explicativos em relação ao que envolve a revisão do Plano Diretor. Não é possível negar a importância desta oferta, mas também não é possível sobrevalorizar esta condição como suficiente para atingir os resultados formativos esperados numa sociedade com desigualdade de acesso.

O momento formativo por excelência, então, é destinado aos delegados eleitos aos quais, de forma expressiva, foram destinadas estratégias de formação logo após a eleição. Esse é um elemento fundamental para um processo cuja seara decisória estava pautada na arena

³¹ Os slides de referência utilizados nas oficinas territoriais podem ser acessados em: <http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/segunda-fase/oficinas-territoriais/>

representativa. Assim, é possível afirmar que um adequado processo formativo aos delegados é um elemento fundamental para minimizar as relações autoritárias que poderiam ser estabelecidas entre cidadão, servidores públicos e técnicos especializados no tema, aspecto amplificado em um contexto de trabalho, como o do planejamento urbano, balizado, em última instância, pelo histórico tecnicismo especialista. Isso se torna bastante relevante quando há diversos delegados que representam as regiões da cidade e, apesar do conhecimento proveniente da vivência na cidade, não possuem, necessariamente, aproximação aos temas técnicos e específicos desse âmbito. Essa, então, seria uma forma de minimizar as dificuldades que o próprio sistema representativo atribui ao processo, como falado anteriormente.

É válido afirmar que, diferentemente dos critérios de comunicação, o documento e análise realizados pelo MVC Jundiaí não atribui nota máxima à formação e promoção de cidadania na atual revisão, valorando-a com a nota um, ou seja, parcialmente alcançada. Este aspecto explicita uma nova contradição do PDP: ao mesmo tempo em que busca sua conexão com a população jundiaíense a partir das estruturas e capilaridade da rede de Educação no município, nas etapas iniciais, retorna a ela uma oferta de processos formativos incompletos sobre planejamento urbano e direito à cidade, referenciado de forma mais intensa aos delegados eleitos.

5.6 O PDP de 2016: seu contexto das singularidades

O aprofundamento da análise das expressões da dimensão subjetiva do processo participativo em questão se dá, então, a partir das entrevistas realizadas, cujo conteúdo promove novos modos de articulação com o conhecimento desenvolvido até o momento. Frisa-se aqui que, como o estudo não foi concebido como uma pesquisa participante nem houve observação *in loco* do processo, as entrevistas acabaram sendo um procedimento bastante relevante, pois ofereceram espaço para que as considerações de quem vivenciou o processo possam ser justapostas às análises política, documental e bibliográfica realizadas, ampliando as possibilidades analíticas. Com isso, esse contexto expressa aspectos mais complexos que contribuem para configurar o fenômeno social por diferentes prismas que poderão ser articulados com os contextos anteriores.

A partir das categorias metodológicas e teóricas expostas anteriormente, bem como dos aspectos analisados nos contextos anteriores, apresentam-se, no atual contexto, novos indicativos de como a participação social configura modos de subjetivação que, ao mesmo

tempo em que expressam significações singulares, possam também explicitar características capazes de serem compartilhadas pelos participantes numa determinada particularidade, caracterizando o fenômeno social.

Trataremos como aspecto um conjunto temático que se sobressai na análise das significações expressas pelos entrevistados que, de alguma forma, é compartilhado pelos sujeitos. Buscar-se-á a caracterizar este conjunto temático considerando as expressões individuais, relacionando-as com as categorias metodológicas e teóricas já trabalhadas anteriormente. Frisa-se, com isso, que a análise dos aspectos neste contexto é um trabalho dinâmico e construído a partir da pesquisa empírica, cujo conteúdo é cotejado à luz da teoria e método.

Muitas das considerações interpretativas sobre a caracterização da participação social na política de planejamento urbano expostas anteriormente – as quais tinham como base a experiência empírica dos procedimentos de análise documental e bibliográfica, bem como a análise da situação política da cidade – também foram expressas pelos entrevistados, apoiando, de alguma forma, as considerações já realizadas. Ao mesmo tempo, há certos aspectos referente à participação social que não puderam ser considerados pela materialidade desses procedimentos, e só puderam ser acessados a partir da fala dos sujeitos entrevistados, ou seja, pela expressão da singularidade no fenômeno social, como veremos. Essas questões, então, acabaram por justificar a escolha de fazer da análise das expressões das singularidades um contexto da pesquisa.

Todos os entrevistados foram eleitos delegados titulares no segundo Fórum do PDP de Jundiá e, desta forma, empossados como representantes da sociedade civil da cidade. Foram também atuantes, se não em todas, mas na maioria das etapas apresentadas, inclusive naquelas anteriores à eleição dos delegados. Foram entrevistados individualmente, cientes do conteúdo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aprovado pelo Comitê de Ética responsável. Os entrevistados, cada um de sua maneira, demonstraram ter domínio e conhecimento de como foi organizado o Plano Diretor da cidade, em termos de seus processos, objetivos e cronologia.

Algumas características são importantes de serem registradas quanto aos entrevistados: a) o grupo foi composto por três homens e uma mulher, esta última indicada no texto como *Entrevistado 4* – corroborando com o fato de que, dos 62 (sessenta e dois) delegados titulares representantes da sociedade civil eleitos, apenas 10 (dez) eram mulheres; b) no momento da entrevista, dois estavam vinculados a partidos da coligação do então governo municipal (*Entrevistados 2 e 4*); um deles possuía relação com partido de oposição (*Entrevistado 3*), enquanto o quarto entrevistado não foi possível identificar qualquer vinculação partidária

(*Entrevistado 1*); c) a cada entrevistado, o modo de entrada na participação no processo participativo foi apresentado de forma diferente: o *Entrevistado 2* via sistema educacional (escola pública); indicação de entidade de representação rural (*Entrevistado 1*); indicação partidária (*Entrevistado 4*); e indicação para representação da comunidade religiosa da qual faz parte (*Entrevistado 3*).

O primeiro aspecto que se mostra interessante verificar nesse contexto diz respeito ao impacto que a proposta conceitual e metodológica desenvolvida nessa particular experiência de participação no planejamento da cidade promove no modo dos sujeitos conceberem a cidade de uma forma mais complexa e contraditória. Como vimos, a proposta participativa da gestão municipal era estratégica, estruturante e buscou se diferenciar dos processos anteriormente desenvolvidos na cidade e, com isso, demarcar na localidade novos elementos de relação comunitária em políticas públicas, que ficariam identificados com essa determinada agenda política. Questiona-se, então, se a experiência deste modelo de política participativa na cidade foi capaz, a partir de suas produções objetivas e subjetivas, de configurar um novo referencial democrático participativo às demais políticas públicas locais.

As falas dos entrevistados indicam que houve uma compreensão que se aproxima desse objetivo da administração pública, porém significado de diferentes modos. Por exemplo, para um dos entrevistados, isso se coloca como uma evidência sem volta.

O processo, a participação da construção do Plano Diretor nessa revisão se torna um marco político, independente da questão urbana, propriamente dita, se molda como um marco político de maneira de representar, de maneira de debater, de maneira de se colocar os conflitos, de se chegar numa lei comum, certamente acaba gerando dividendos para outras políticas setoriais, para outros processos, para um questionamento de um próprio modelo de participação de democracia, que não é o melhor dos mundos, a gente sabe disso. (Entrevistado 2)

Para outros, o diferencial participativo também é um marco do processo, mas há a expectativa frente ao modo como a comunidade local vai reagir a partir deste momento; há otimistas e pessimistas.

Seria bom se acontecesse melhorado. Buscando esses mesmos meios, mas dando... mas também a gente entende outra coisa. Foi a primeira vez na história de Jundiáí, não sei se isso já aconteceu em outra cidade. Mas foi

a primeira vez na história. Então, é lógico, que tava passível de ter os embates. Se numa próxima vez fizer isso, mas não só... e essa questão, não só para o Plano Diretor, mas outras questões da cidade também. O Plano Diretor é o que mexe com todas as áreas. Então foi importante isso. (Entrevistado 3)

Foi um processo muito interessante, mas não sei se ele veio para ficar, como que vai ser agora, entendeu? Eu tenho amigos que são do lado de lá, “isso é uma mentira, é fajuto, não vai durar, a câmara não vai votar, não vai aprovar, ou muda tudo depois”. (Entrevistado 4)

Entretanto, para todos eles a questão do diferencial participativo se mostra fundamental, pois se fez intrínseca à materialidade do processo. O que sedimenta a importância dessa experiência como referencial virtual para as demais políticas locais – mesmo quando isso é colocado em suspenso – é sua competência em oferecer novos espaços e condições de interação entre públicos diversos frente à necessidade de planejamento urbano, pautando-se e evidenciando, ao mesmo tempo, uma concepção específica de vivência na cidade.

Uma nova escala e amplitude metodológica, de caráter participativo, justaposto ao seu embasamento conceitual de cidade como tabuleiro de interesses, onde a relação conflito/consenso na arena pública é central, dão esses contornos ao processo, estabelecendo elementos importantes para sua significação. Como já visto, essa decisão possui raízes históricas, políticas e partidárias. Em especial, os delegados tiveram a oportunidade de ocupar searas dialógicas, educativas e propositivas, de forma privilegiada, capazes de oferecer aos participantes novos modelos de desenvolvimento de uma política pública, assim como novas percepções da cidade.

A análise mais criteriosa posterior vai indicar diversos conflitos e contradições que essas mediações participativas promoverão. Entretanto, antes de focar nisso, ainda se mostra importante insistir na observação dos impactos que a organização processual e conceitual do PDP promoveu na percepção dos delegados.

Uma consideração possível neste aspecto diz respeito à própria concepção de cidade, do que é sua vivência, construção e planejamento, articulando com a vida cotidiana. As falas são bastante pautadas nos aprendizados decorrentes do modo como foi apresentado, conceitual e metodologicamente, o planejamento da cidade, como um processo conflituoso onde as decisões gerais devem ser articuladas com os interesses dos cidadãos representantes, justificando e

refletindo, assim, o próprio processo participativo. Noções como o direito à cidade, função social, impacto de vizinhança, dentre outros, foram elencadas pelos entrevistados como importantes aprendizados que, mais do que uma apreciação conceitual abstrata, puderam ser articulados com as experiências concretas de vida nos seus territórios. Podemos dizer que abrem-se, mediante a execução de estratégias objetivas, educativas e dialógicas, novas zonas de inteligibilidade (REY, 2003; 2005) sobre o planejamento urbano e a cidade, expressando novos elementos de significação produzidos pelos participantes durante o processo.

Entrevistado 1: Nunca tinha pensado sobre isso. A cidade como função social.

Entrevistador: e fez sentido para você?

Entrevistado 1: Tem lógica, tem lógica isso. Todo ser humano tem que ter direito de um espaço para morar, para viver. Um cidadão de Jundiaí que nasce aqui, muito mais. Muito mais. E essa visão de uma cidade de logística, em função de todas as rodovias, isso tem vantagem, mas vejo com muito mais desvantagem, muito mais desvantagem. Você cria um fluxo de tráfego terrível, e trava a cidade. Você tira a mobilidade. Hoje, eu daqui em Jundiaí, quando tinha meus filhos pequenos, saia daqui em 5 minutos eu tava lá. Hoje, é 40 minutos. Se tiver bom. A mobilidade...

Entrevistador: E o impacto disso na vida das pessoas...

Entrevistado 1: Outra coisa também que eu achei muito interessante, foi o EIV³². É mais criterioso hoje. Por outro lado, quando alguém vir para cá, as contrapartidas, achei muito interessante. Numa situação social. Os fundos que foram implementados, hoje a agricultura tem 20% do fundo pra investir na área agrícola. Fazer com que o agricultor permaneça na área agrícola. É claro que, hoje no conselho nós temos alguém que vai ser responsável por fiscalizar isso no fundo.

Quando a gente fala de cidade, a gente fala de um todo muito poderoso. Então, claro, cada um dentro de sua vivência, dentro de sua particularidade, acaba vivenciando de uma maneira própria. Mas acho que você traz essa complexidade de visões um pouco mais para você. Eu tenho esse olhar hoje. Nossa cidade, dos padrões arquitetônicos, eu

³² Estudo de Impacto de Vizinhança.

observo, a função da rua, se está funcionando. Vai levando essas questões. A política pública, formas de equacionar isso. A gente vai assimilando. (Entrevistado 2)

Foi esse sentimento. Quem participou, eu que participei, eu nunca tinha participado de coisa assim, eu realmente tive esse apoderamento da cidade, a cidade é minha. É coisa que eu acho que a maioria da população não tem. Não tem disso, como a cidade é minha. Não vou jogar um papelzinho... eu não jogo na minha casa. Eu não vou jogar no chão, numa via, porque é minha casa e na minha casa eu não faço isso. (Entrevistado 3)

Na época eu morava no Vianelo, e é perto da Vila Arens. Se você conhece a Vila Arens, ela tem uma igrejinha ali no meio, eu não sou católica, mas o visual do bairro era muito legal. E de repente começou a brotar muito prédio. Então assim, sob minha ótica atual: Jundiaí está virando um pombal. [...] E o que eu entendi, que esse Plano Diretor veio para, vamos tentar engessar, tentar barrar alguma coisa. Começando pelas áreas dos mananciais, pelas áreas protegidas. A história dos bairros já era, né? E nós participamos, eles tinham uma equipe muito legal. (Entrevistado 4)

Cada entrevistado articula as novas concepções – assim como a forma como elas são desenvolvidas no processo participativo – a partir de uma configuração estritamente singular. Por exemplo, para o Entrevistado 1, a proposta de função social da cidade articula-se intrinsecamente com suas concepções de solidariedade e caridade, desenvolvidas ao longo de sua vivência religiosa e social, de muitos anos. Esta concepção sintetiza e dá novos contornos às suas premissas sociais em uma nova escala – a escala municipal – e, com isso, potencializa sua participação e orienta suas defesas argumentativas enquanto delegado do processo. Como ele mesmo afirma, *faz sentido*.

Então, eu comecei a entender os problemas sociais. Sabe? O porquê de um São Camilo, e porquê de um Samambaia da vida. Portal do Paraíso³³, os opostos. E os dois são guetos. E os dois são guetos. Só que o gueto do

³³ Bairros de Jundiaí com diferentes características socioeconômicas.

Portal do Paraíso quer os privilégios, mas que o gueto pobre tem que pagar também. Pra ele, pra ele. Então, esse travamento. Eu tive uma outra visão de cidade, outra visão de política pública. Aí a gente percebe que as pessoas eleitas têm esse ranço. E quem tá no poder, quem tem o poder do secretariado, tem esses mesmos ranços. E não tem visão de política social com clareza. Até fazem, até fazem... aí eu vejo que o Plano Diretor, para mim, foi uma grande escola, uma escola de fé, de visão de fé. E dentro desse processo, então, eu me empoderei. Eu me empoderei. (Entrevistado 1)

A experiência de participação direta deste delegado num processo participativo que coloca os interesses da cidade em disputa, num processo metodológico estipulado, evidencia para o participante a lógica de disputa de classes que se concretiza no espaço da cidade. O Plano Diretor, então, é contexto para a expressão da luta de classes e exclusão. Ele vai além e percebe que, ao considerar ambos como guetos, aponta que ambos estão, de alguma forma, limitados. Mas o desejo por privilégio é insaciável.

Entretanto, como foi dito, essa é uma forma muito singular de organização. Não é possível verificar construções como essas nos outros entrevistados. Ao contrário, para os demais, como veremos, o processo participativo leva a conclusões diferentes, até mesmo opostas, o que impossibilita justificar que, necessariamente, o modelo do PDP jundiáense tenha sido determinante para a promoção de significações críticas à sociedade de classes. Mas, ao mesmo tempo, não é possível desconsiderar que é este um potencial da metodologia que explicita os conflitos, tomando-os como centrais, desde que articulados com outros elementos e experiências dos próprios sujeitos participantes.

A participação social promove um intenso processo de reflexão em todos os entrevistados, que será determinado pelas condições propiciadas pela metodologia, articuladas com a experiência individual e cotidiana de vivência da cidade. Em todos os casos, as análises expostas acabam expressando a complexidade que é o planejamento urbano, caracterizando-o, inevitavelmente, como um processo de disputas entre grupos cujas argumentações e interesses devem ser evidenciados e analisados criticamente.

Mas quando você traz uma firma para cidade, tá. Trouxe uma firma, uma firma que vai ter cinco mil funcionários. Só que ela vai causar um impacto ambiental. Ela vai causar um impacto naquela região que se instalou. Ah, mas é bom o emprego, mas tem o impacto. Aí tem as contrapartidas, que

também eu acho legal e tal. É um jeito de minimizar. Mas tudo é válido nessa questão. Você precisa pesar os dois lados. (Entrevistado 3)

O que se mostra é que a experiência de participação, mediada pela particular materialidade da metodologia, é potente para a apresentação de novos conflitos aos indivíduos, conflitos estes que serão organizados subjetivamente de forma singular, mas que terão expressões no contexto objetivo, principalmente pelo fato destes serem delegados e precisarem, por sua representação, se posicionarem politicamente ao longo do processo – e após ele, se pensarmos que a atuação do Conselho Municipal de Políticas Territoriais, ocupada por vários delegados, é sua continuidade institucional.

A vivência da participação, então, posiciona o conflito para o indivíduo que discute a cidade como um todo complexo: esse pode ser considerado um avanço que vai trazer novas formas de organização no processo de significação dos participantes.

[sobre a construção do condomínio AlphaVille nas proximidades do bairro] Na verdade, antes do plano eu já era contra. Puxa, puxa, agora tá ficando bonitinho. Fica nesse conflito mesmo. No que o Plano ajudou nisso? É que deu pra entender também que não é de todo mal. É ruim se não for feito com uma consciência. Mas não é de todo mal. Se não tivesse, se tivesse. Vai ter pessoas que vão estar ali que vai trazer alguns benefícios. Que possivelmente, aquele Alphaville não vai ser vendido para Jundiaí. Não vai, vai ser vendido para o pessoal de São Paulo, já vem uma grande carga de São Paulo para Valinhos, para Jundiaí. Final de semana, vai ser vendido para esse pessoal. Mas também é um condomínio de alto padrão. Vai ser vendido para esse pessoal e para os caras que tem bala na agulha, que não é o meu caso. Tem dinheiro pra poder investir ali. Mas não é de todo mal. Você vai... pensando nos benefícios. Aquece a economia da cidade, o cara vai comprar aqui, vai fazer as coisas dele aqui, vai trabalhar, a maioria trabalha em SP quem mora nesses condomínios, mas o curso e o consumo dele vai ser aqui, vai pagar imposto de algumas coisas aqui. Então, não é de todo mal. Eu penso assim, o que trouxe um pouco. Eu tinha um pouco esse pensamento, mas o Plano me ajudou a fixar mais isso: tem que ter a coerência de que nem é de todo mal, mas também tem que pesar as coisas ruins. Não sei quantas casas vão ser feitas ali, mas tá o terreno todo. Vai ter que tratar mais esgoto, vai ter que fazer ligar as vias ali, vai dar mais trânsito. Até as duas pontes ali. (Entrevistado 3)

Como outra ilustração do que foi dito, este participante também se aproximou da complexidade, da contradição e do conflito que é pensar a cidade. Entretanto, demonstra vários sinais de que caminha para uma visão mais economicista de planejamento, de modo distinto do entrevistado anterior; essa é, entretanto, uma dimensão também importante deste todo complexo e que não pode ser negligenciada. Ele tenta elencar o que não é de todo mal, mas acaba por elencar também problemas junto aos benefícios, sem uma conclusão definida. O deslocamento do modo de significação do indivíduo está posto: há um claro conflito estabelecido entre os interesses particulares e coletivos, que é intrínseco ao pensamento sistêmico sobre cidades.

Independentemente dos diferentes elementos que configuram as significações, os exemplos ajudam a clarear, de qualquer modo, a importante dinâmica dialética entre a objetividade da metodologia e o processo de significação do indivíduo, constituindo uma peculiar dimensão subjetiva da participação. Indicam que a noção de cidade que subjaz à política participativa, promovida pela agenda do executivo, cria novas condições para o desenvolvimento dessas reflexões dos sujeitos sobre o que é a cidade, sua constituição socioespacial e, assim, a organização do posicionamento singular frente aos conflitos que se apresentam no planejamento urbano, que irão se articular com a experiência e história individual. A agenda política da gestão municipal, específica e explícita nas etapas metodológicas, determina, mas não encerra, a configuração das significações pelos sujeitos participantes.

5.6.1 Os dilemas da participação e da representação democráticas

O segundo aspecto diz respeito à participação e representação como elementos fundantes da democracia, os quais são articulados pelo viés procedimentalista do Plano Diretor. Os entrevistados são coincidentes em valorar positivamente, de modo geral, as formas que foram estabelecidas e encadeadas nas etapas participativas no PDP, assim como o fato de serem estabelecidos diferentes modos de decisão que não se resumiram à votação por maioria.

Acho que a participação em primeiro lugar, acho que dá a transparência, porque você tem um número muito maior de interlocutores, o processo

previsto com diversas janelas de debate, que é possível você primeiro ouvir e ter claro qual é esse interesse. (Entrevistado 2)

E isso foi muito legal, a gente discutiu muito mesmo. Isso foi legal, de ter o conflito, porque o conflito nos faz pensar. É duro se todo mundo concordar com tudo, você nunca vai pensar no que você está fazendo. (Entrevistado 4)

É possível compreender, então, que tal escolha metodológica favorece uma experiência de participação política que é percebida pelos participantes como um modelo mais democrático e capaz de engajar a população de uma forma diferenciada, mesmo considerando, em algumas passagens, que o tempo, prazo e intensidade necessária para executar este modelo pudessem ter sido, ao mesmo tempo, barreiras importantes, sobre as quais discutiremos mais adiante.

De qualquer modo, o fato é que tais percepções coadunam com a crítica sobre o modelo de democracia elitista e liberal, de baixa intensidade, pautada no voto individual como participação política principal. Mesmo que não seja possível afirmar, devido à própria complexidade do fenômeno, é possível explicitar o indicativo de que a intenção de ultrapassar a limitação da concepção liberal por intermédio da concretização de espaços objetivos de participação com modelos mais intensivos é capaz de determinar, pela sua vivência, um desejo pela sua permanência, aprimoramento e, ainda mais expressivo, pelo seu espraiamento a outras políticas setoriais. Há, junto a isso, um avanço percebido por alguns participantes quanto às revisões anteriores do Plano Diretor da cidade, se comparado com a atual revisão. Para alguns deles, parece haver uma mudança de uma perspectiva liberal de caráter clientelista para uma perspectiva que se aproxima de um conceito mais interessante de democracia, com amplitude de participação e canais, mesmo que ainda de tendência liberal e ênfase representativa.

Em nenhuma das entrevistas foi feita uma crítica negativa do processo, pautada nas dificuldades que o modelo participativo conflitivo e consensual traz para a resolução da política. Pelo contrário, alinhavam-se os desafios desta escolha metodológica (como a complexidade das discussões e suas longas durações, entre outros), sem que isso corrompesse a qualidade de se buscar desenvolver uma política pública por esses meios participativos. Mesmo para entrevistados não alinhados à gestão municipal, críticos em diversos outros temas, este se tornou um ponto pacífico, como no caso do Entrevistado 3:

Então nessa questão, eu não diria que não foi democrático, nem que foi democrático. Foi “semidemocrático”. [risos] Um novo conceito. Mas, se me chamasse de novo, eu iria de novo.

É possível considerar a expressão acima como síntese de um elemento emblemático do processo participativo em foco, o qual carrega em si uma importante contradição que vai constituir a identidade desta política pública, expressa pelos entrevistados, e fomentar diversos conflitos – assim como tentativas de sua superação – em suas falas. Torna-se evidente o estranhamento, o qual pode ser organizado no questionamento: como é possível um processo ser *semidemocrático*? E para a pesquisa: quais são as determinações que configuram essa síntese subjetiva, altamente significativa? A compreensão, então, deve passar necessariamente pelo estudo dos dilemas da afirmação da representação, e também as formas de sua negação, no processo participativo do PDP de Jundiáí.

A concepção de *semidemocracia* apresenta-se como uma forma criativa do indivíduo em seu desafio de significar uma vivência concreta altamente contraditória, que foi sua participação como delegado em um processo participativo que, ao mesmo tempo em que promove iniciativas processuais e conceituais importantes no modo de relação entre poder público e sociedade civil no âmbito do planejamento da cidade, também se apresenta como uma metodologia que reitera e repete os problemas e barreiras referentes à representação popular nas searas públicas, elitizando-a. O neologismo, então, coloca-se como um importante elemento de expressão da dinâmica incessante e conflituosa que é a configuração da dimensão subjetiva do fenômeno social, que está sempre em movimento na sua relação dialética com a objetividade. É sua forma momentânea de expressar e identificar, socialmente, esse conflituoso processo.

Acompanharemos a discussão sobre as categorias centrais democracia, participação e representatividade a partir dessa singular expressão, mas é importante afirmar que a mesma questão foi apresentada por todos os entrevistados, de outras formas, o que corrobora e eleva a discussão sobre tais categorias – já iniciadas nos capítulos teóricos e na análise do processo – a novos patamares. Os embates proporcionados pelo sistema representativo nessa arena de disputas são apresentados.

Eu comecei a entender o seguinte: alguns setores na cidade são muito fortes. O setor da indústria, do comércio, do imobiliário é forte. O meu setor da agricultura é um elo fraco. (Entrevistado 1)

[...] a gente tem que fazer uma autocrítica bastante grande do próprio sistema representativo, os delegados tinham bastante esse questionamento. Essa autocrítica também. Ao mesmo tempo em que era um avanço, uma democratização que você acaba tendo mais pessoas debatendo, num nível menos seletivo, como uma eleição financiada e burocratizada, e tal. Mas a gente percebia um intervalo, um hiato representativo. Poxa, eu represento o meu bairro, mas o que eu represento do meu bairro? (Entrevistado 2)

Quando você pergunta de representatividade, eu fico pensando nisso. Será que as pessoas que estavam lá representavam mesmo? Tem algumas pessoas lá que eu sei que eram candidatas para alguma coisa. (Entrevistado 4)

Como afirmado, o fenômeno é apresentado pelos seus idealizadores e executores sob a égide do *plano diretor mais participativo da história da cidade*, como foi adjetivado pelos documentos públicos oficiais, tanto na metodologia como nos relatórios de execução, pelas falas dos agentes públicos nos espaços oficiais e, também posteriormente, pelas expressões dos entrevistados. Não é possível negligenciar que tal significação está ancorada em elementos objetivos e quantitativos que justificam tal expressão, como é o caso da diversidade das etapas metodológicas, sua escala e número de participação, seu método de resolução dos conflitos e o tempo de execução. Seu impacto é tão fundamental que se torna elemento constitutivo da dimensão subjetiva do processo.

Entretanto, não é o único elemento, visto que a experiência da participação torna o fenômeno mais complexo e explicita novas determinações para sua configuração. Essas experiências, por sua vez, vão conflitar com a égide acima em diversos momentos, estressando-a e, em algumas passagens, deteriorando-a. A contradição, então, torna-se evidente e será preciso ser elaborada pelos participantes, trazendo novos contornos para sua configuração subjetiva, para além daquela expressa pelos documentos públicos.

É interessante também perceber o papel das entrevistas no processo: o ato de falar, nas entrevistas realizadas, também se apresenta como uma atividade reflexiva que promove novos elementos de consciência sobre a situação vivenciada, pois é no próprio ato de falar sobre o fenômeno que novas formas de organizá-lo subjetivamente são produzidas. A entrevista, então,

é também um contexto dialógico de desenvolvimento de consciência sobre a vivência do processo participativo.

Nas entrevistas realizadas, esse movimento pode ser percebido quando foram tratadas as relações entre as categorias *democracia*, *participação* e *representatividade*. Mostrou-se, posteriormente, ser impossível dialogar sobre uma delas sem a articulação com as outras, mesmo se tratando de concepções diferentes. Entretanto, mesmo isso ocorrendo, foi percebido nas falas que esta correlação não é feita *a priori* como uma unidade, sendo necessária, em alguns momentos, a inclusão dessa articulação pelo pesquisador, questionando os entrevistados e, com isso, potencializando uma nova forma de se conceber a vivência e o fenômeno.

Em geral, para caracterizar o processo como democrático, os delegados se remetiam diretamente à forma da metodologia participativa estabelecida nas etapas em que estiveram presentes, afirmando, de modo amplo, a política como democrática devido aos processos abertos de votação, diálogo e método de escolha dos delegados. A democracia, então, é compreendida pelo seu processo e pouco se adensa quanto à categoria representação, a qual, num segundo momento, será elemento de conflito para a compreensão de democracia a partir do tensionamento realizado tanto pelo pesquisador quanto pela própria trilha reflexiva dos entrevistados.

Para compreender essa questão, mostra-se interessante retornar à teoria, em especial o que foi apresentado por Gohn (2004; 2011). Na sociedade capitalista, é a concepção liberal de participação que qualifica o processo como democrático. Lembrando o que foi exposto anteriormente, essa concepção liberal busca a articulação dos interesses públicos com os privados dentro de uma forma institucionalizada de se fazer, em especial, inserido no âmbito estatal. A participação em ambas é significada como “*um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classes, raças, etnias etc*” (GOHN, 2011, p.19).

Desenham-se, então, de forma não aleatória, formas de significação do processo com bases liberais.

Entrevistado 4: Mas é isso, é o processo democrático. É isso.

Entrevistador: E foi democrático, em sua opinião?

Entrevistado 4: No processo seletivo foi, na escolha dos delegados. Mas foi, todo mundo falou e todo mundo votou sozinho lá, entendeu? Todo mundo foi lá e falou.

Tá todo mundo representado, todas as vozes falaram? Isso é impossível. Um processo ele tende, ele tem ferramentas pra ser democrático, mas obviamente, não existe esse nível ótimo. Agora, acho que os interesses principais, os debates principais aconteceram. Houve esse entendimento comum, houve o debate de se entender o que estava em jogo, em cada uma das, dos conflitos. E isso aconteceu numa escala muito produtiva. [...] A balança, se não estiver equilibrada, o processo vai mais para um lado do que pro outro. Mas aqui acho que tivemos um processo equilibrado, numa escala boa. Os debates acontecendo. Com tempo, com qualidade, afinal de contas foi um processo de três anos, praticamente. (Entrevistado 2)

A noção liberal, que coloca o modelo processual como justificativa privilegiada, parte do princípio de que todos os cidadãos possuem condições similares de participação e, tendo um processo aberto à sociedade, todos estão, teoricamente, regidos por uma lei de igualdade intrínseca. A liberdade e a igualdade possuem, então, valor em si mesmas, desconectadas das condições materiais e objetivas desiguais estabelecidas pelas estruturas sociais, que, de antemão, condicionam a possibilidade de participação à posição socioeconômica dos indivíduos. Essa desconexão, então, vai estabelecer a significação democrática do processo a uma ideia abstrata de igualdade e de liberdade.

Foi feita a chamada, vai quem pode, vai quem quer, entendeu? Dentro desse contexto de até onde vai a comunicação do governo, e as pessoas que estavam aquele dia no Anchieta³⁴. Esse no Anchieta foi muito propagado, saiu bastante nos jornais, nas rádios. Então para quem realmente teve o mínimo de interesse. Também não dá para você ir lá e laçar o cara, né? (Entrevistado 4)

Há essa tendência de justificar e tirar do planejamento público essa questão, e torná-la individualizada. É o indivíduo que dificulta ao poder público quando este quer fazer algo participativo. Essa é a visão de tendência liberal e conservadora. O entrevistado não considera que o Fórum no Centro Universitário Padre Anchieta foi uma etapa bastante avançada do processo, na qual já iria se escolher os delegados para a representação. Quantas barreiras há

³⁴ Centro Universitário Padre Anchieta, cujo auditório foi local de realização do Fórum do Plano Diretor.

para o cidadão comum, muitas vezes excluído dos ambientes públicos, na complexidade que é fazer a política, chegar até esse momento? A saída da contradição, que foi evidenciada na entrevista, acaba sendo facilitada por este argumento individualizante, superficial e ideológico. Interessante, também, é perceber que essa postura conservadora acontece explicitamente com entrevistados que eram conectados ao partido de situação, teoricamente de características progressistas.

A correlação entre as categorias *democracia* e *participação* feita pelos entrevistados, embasadas em noções abstratas generalistas e reduzidas ao método de escolha, pode recair na negligência de uma análise qualitativa do processo que considere as barreiras sociais que apartam do planejamento da cidade grupos populacionais excluídos. Em outras palavras, pode correr o risco de não considerar a desigualdade social como fator a ser combatido e superado por qualquer método que se denomine como democrático. Com uma tendência de pensamento naturalizante e linear, há uma crença de que a metodologia participativa irá, por si mesma, enfrentar a desigualdade social.

Na metodologia do PDP, essa questão também pode ser observada quando analisados seus documentos de base, os quais trazem sempre a importância da participação popular, sem aprofundar a questão da desigualdade na participação. Assim, pode-se pensar que há uma relação de determinação entre a proposta da gestão municipal, sua execução concreta e a reflexão dos sujeitos sobre o vivenciado.

O fato da metodologia pouco efetivar, deliberadamente, estratégias para radicalizar a participação – ou seja, a ausência de uma análise estrutural da sociedade – contribui para ser caracterizado desta forma. De algum modo, estabelece-se como manutenção do “status quo”. E isso pode ser percebido na fala dos participantes, configurando e expressando a dimensão subjetiva do fenômeno. Do mesmo modo que, anteriormente, a proposta de pensar a cidade por seu viés sociopolítico impulsiona reflexões complexas sobre seu planejamento aos sujeitos, a baixa ênfase que o processo dá para ações afirmativas de superação das barreiras socioeconômicas, com vistas à participação radical, também determina que o fenômeno possa ser considerado democrático apenas considerando sua estrutura organizativa e processual, negligenciando outros elementos. Enfim, pode-se entender que a superação objetiva da desigualdade social por intermédio de estratégias afirmativas metodológicas da política pública não foi elemento constituinte a ser considerado para a sua caracterização como democrática. Isso pode ser válido tanto à gestão municipal promotora da política pública, quanto aos sujeitos participantes.

Esta última afirmação ganha sentido na análise da dimensão subjetiva do processo não necessariamente devido ao fato de serem totalmente excluídos da configuração do fenômeno os elementos estruturais e promotores da desigualdade social da sociedade na qual se estabelece, para determinar a compreensão de política democrática. Pelo contrário e mais interessante que isso: na verdade, tais elementos são elencados e evidenciados pelos entrevistados – em alguns momentos até analisados criticamente –, porém não são inclusos ou considerados como constituintes na caracterização do processo como democrático. A impressão que surge é que há o pensamento crítico vinculado a alguns temas específicos que surgem no processo, mas esses não são suficientes para macular a identidade participativa e democrática do processo.

Frente à expressão destes elementos, que contradizem o processo como democrático a partir do aprofundamento da categoria representação, é percebida uma tendência de justificá-los a partir de argumentos culturalistas e individualistas, que retiram da política pública a responsabilidade pela promoção de searas igualitárias, atribuindo ao indivíduo, assim como a uma noção reificada de cultura, o motivo do acontecimento. Uma exceção se dá com um entrevistado que, como já citado (e sendo, por isso, emblemático), ao analisar tal questão, renomeia o processo como *semidemocrático*, justificando-o. De qualquer modo, até mesmo para ele, há algo de democrático na ação, que se justifica também pelo viés processual e corrobora a visão dos demais, apesar de não negligenciar totalmente outros elementos faltantes. Enfim, é possível perceber que a significação do processo como democrático é pouco desgastada com a explicitação dos elementos que expressam a desigualdade na participação. Isso só se sustenta quando se privilegia o argumento procedimentalista da metodologia e se justificam as dificuldades expostas pelo viés individualista e culturalista.

Sabe-se que a realidade é contraditória e complexa, cuja dinâmica promove o surgimento constante, de diferentes modos, de constrangimentos que indicam a necessidade de se pensar criticamente o contexto. Em vários momentos das entrevistas, elementos que tensionam e até contradizem a característica democrática do processo são apresentados, gerando estranhamentos. Vejamos como isso se apresenta na fala e no processo reflexivo dos sujeitos, com alguns temas específicos que se destacaram nas entrevistas.

5.6.2 Os elementos que expressam a desigualdade no processo participativo

Aqui, apresenta-se o terceiro aspecto de análise deste contexto. As entrevistas com os delegados promovem um giro importante na análise da condição participativa da política em

foco, mostrando o fenômeno como caracteristicamente contraditório. Os dois contextos anteriores, apesar de indicarem algumas dificuldades do processo – como foi o caso da baixa presença feminina como delegadas – não consolidaram, empiricamente, zonas de discussão sobre os problemas da representação, como foi possibilitado e aprofundado pela análise e interpretação das falas dos sujeitos entrevistados.

Os primeiros contextos, pelo contrário, ofereceram subsídios para pensar a qualidade participativa da política, indicando que essa categoria foi a responsável por desenvolver uma nova perspectiva e modelo de relação comunitária na política estatal, o que também foi articulado pelos entrevistados. Essa é uma dimensão importante do processo que deve ser considerada. Agora, a experiência significada dos sujeitos, expressa nas entrevistas, apresentam novos elementos que indicaram diferentes caminhos na análise do processo, tornando-o mais complexo. Pela categoria representação, a participação pode ser ressignificada.

Esses elementos – que podem ser compreendidos como expressões da desigualdade social no contexto particular do processo participativo da política pública em foco – aparecem de diferentes modos e em diferentes momentos das falas, sendo que alguns deles se repetem nas exposições de alguns entrevistados. Muitos deles, como já afirmamos, são percebidos e desenvolvidos no fluxo das falas, como percepções que se dão no próprio momento das entrevistas. Todos eles, de seu modo, expressam contradições que se estabelecem no processo participativo, apresentando, muitas vezes, o contrário do que inicialmente se fala. Discutiremos alguns exemplos.

Uma primeira forma de expressão da desigualdade no processo democrático articula as dificuldades da população trabalhadora em participar da metodologia, contrastando com a posição privilegiada da elite socioeconômica, ou mesmo da classe média, mais estabilizada. Há a exposição do quanto se demandou para ser representante no PDP.

[...] é, o processo foi bastante intenso, então tinha essa piadinha entre a gente do prêmio do delegado mais assíduo [risos]. Eu participei bastante, entre as pessoas a gente fazia essa piadinha, pra ver quem estava na frente, porque realmente era bastante exigente. (Entrevistado 2)

O que eu fiz? Eu liberei minha agenda para me dedicar ao Plano Diretor. Dias que tinha reunião do plano e eu tinha culto, eu não ia no culto. Fiz isso por um ano, porque a ideia era um ano. Demorou muito mais. (Entrevistado 3)

[...] algumas pessoas como eu, que não tem conhecimento, não tem nenhuma formação, mas que foi defender a sua vila. Que trabalhava o dia inteiro, mas que ia para a reunião a noite, com marmitinha, e depois tomava às dez horas da noite o ônibus pra ir para casa, defendendo os interesses da comunidade dela. Então eu comecei a sentir nojo de algumas coisas, que tem carro tem tudo, achava que não tinha tempo para ir. Aí eu comecei a entender que a sociedade menos privilegiada é o melhor povo do mundo. E a sociedade com mais dinheiro é hipócrita. Hipócrita. Hipócrita. Extremamente. Eu comecei a entender que essa sociedade de grana determina as políticas públicas. Eles já têm muito mais que a periferia, mas quer mais, mas não deixa acontecer. (Entrevistado 1)

A questão da dificuldade da participação, principalmente em relação às extensas demandas que a posição de delegado exigiu num espaço de tempo determinado, são expostas constantemente pelos entrevistados. A intensidade do processo – que exigiu não apenas disponibilidade de tempo, mas também conhecimento e capacidade argumentativa – é uma queixa constante em todos os participantes. Entretanto, não houve, apesar de um tensionamento no ato da entrevista, nenhum aprofundamento de uma análise do quanto isso, de fato, impacta a participação de alguns determinados grupos sociais no processo.

Pelo contrário, na fala do Entrevistado 1, por exemplo, essa condição – que tem suas bases nas estruturas socioeconômicas da sociedade capitalista – sofre um revés argumentativo quando é posta como um elemento de heroísmo dos trabalhadores que levam marmita e ficam até tarde para ir embora de ônibus ou, como no caso do Entrevistado 2, recebem o prêmio de mais assíduo. Essas postulações podem ter função ideológica que escamoteia as dificuldades estruturais e, por intermédio do mérito, registra suas consequências e soluções para o campo do individual, amenizando a responsabilidade da política pública para uma discussão mais profunda da desigualdade na participação, relacionando-a às decisões metodológicas e à categoria democracia.

Se as dificuldades objetivas da presença do cidadão nos espaços e no tempo determinados para a participação na política pública é, por si só, um elemento importante e potencialmente excludente, fazendo dos trabalhadores *heróis* na participação, o segundo elemento torna ainda mais complicado o contexto quando articulado a esse primeiro. As barreiras de entrada à participação são intensificadas quando justapostas à grande complexidade do tema tratado, que inevitavelmente é carregado de tecnicismos e conceitos especializados,

cuja comunicação, se não tratada para o público geral, pode se transformar em instrumento de coerção e controle.

[...] tinha que ter tido uma comunicação mais massiva de o que era, vai mudar seu bairro, tinha que ser uma comunicação mais direta. Explícita o suficiente para a comunidade, pra dona de casa, para o trabalhador. (Entrevistado 4)

*Entrevistador – Mas faltou trazer, ampliar um pouco essa participação?
Entrevistado 1 – porque não veio, veio demanda e sugestão através do site, mas... hoje, quem entende de trabalhar com essas ferramentas ainda é poucos, e é uma linguagem difícil, uma linguagem difícil...*

Quando se fala de um Plano Diretor... e as pessoas não entendiam isso. Eles achavam, na verdade... eu vou falar os meus sentimentos. Eu me sentia como eu não devia estar lá. (Entrevistado 3)

*Entrevistador: O cidadão comum, leigo, para participar...
Entrevistado 4: Exatamente, é muito difícil. A apostila que a gente recebeu, aí abriu e veio um mapa. Hã? E outro mapa, outro mapa. A gente estudou em escola pública, não teve nem aula de geografia [risos]. Muito difícil. E eles diziam: “o que está nesse mapa é o que está em cima... e a gente: “nossa, onde eu moro?” Porque a gente tem que se localizar, né?*

Os trechos acima são indicativos do viés da elitização do processo, pelo menos quando a política adentra em seu segundo momento, após a eleição dos delegados. O argumento sintetiza bem essa distância entre os técnicos e a população, assim como a complexidade do tema. O passo além é preciso, extinguir as barreiras socioeconômicas que determinam a participação.

Porque dá uma impressão assim, que Plano Diretor é uma coisa para arquiteto, pra urbanista, nossa, nem sei do que eles estão falando. Inclusive, é assim mesmo. Mesmo lá, a gente um pouco mais bem informado, quando você vai, como são as calçadas, como são calculados

*os andares, chega um momento que se torna mesmo específico.
(Entrevistado 4)*

Inevitavelmente, quando os determinantes da representação e da participação começam a ser explicitados e tensionados, encurralando a noção de processo democrático, a válvula de escape recai na questão educacional. Apresenta-se, então, a problemática da educação popular para a participação:

Ah, por causa que é uma política que, entre aspas, é fazer um bem para o pobre, mas deixa a comunidade... não educa a comunidade. (Entrevistado 1)

Que é algo bastante complicado, porque não é uma lógica que a gente construiu, não vivenciou isso. Alguns bairros ainda tem um histórico de uma certa construção política e de uma identidade própria. Ou você tem lá uma agremiação, um grupo do bairro, o que seja, às vezes acontece. Jundiaí tem alguns bons exemplos, mas de maneira geral isso é muito frágil. (Entrevistado 2)

Neste trecho, os entrevistados colocam a responsabilidade na construção sociopolítica e cultural de participação comunitária prévia, como uma necessidade basal para que ocorra a participação no processo do Plano Diretor, que não oferece condições suficientes para isso, devido às suas demandas. Ou seja, a condição tem que estar dada anteriormente para a representação funcionar, ou precisa ser intensamente pensada e executada no ato do planejamento. A falta desta cultura participativa no bairro acaba sendo justificativa para certa fragilidade nessa representação territorial. Na verdade, a representação tem que se apoiar em outra rede de instâncias participativas anteriores e locais. Torna-se, então, justificativa e necessidade, ao mesmo tempo.

Se não tiver essa conscientização dentro dos pequenos hoje, tipo as crianças que estão chegando na oitava série, não crescer pensando isso, vai ser do mesmo jeito, o Plano Diretor ou faz como foi no passado. Como foi no passado o outro Plano Diretor? Reuniu os políticos, fizeram o plano diretor, e enfiou goela abaixo da população (Entrevistado 3)

Ao mesmo tempo, por outro lado, o argumento elitista também é assumido pelo participante, frente à complexidade de tal superação.

Eu penso que poderia ter uma participação maior da população, não só de grupos, mas eu entendo que também a população sem conhecimento mínimo, ia mais atrapalhar do que ajudar. Ia mais travar do que ajudar. (Entrevistado 3)

Em algumas passagens, também não é atribuído a esta política pública a obrigação de criar essas condições educacionais para a participação, considerando que ela deve ser prévia. Claro que o entrevistado diz isso a partir de uma perspectiva imediatista, pensando particularmente nessa revisão, para a qual houve escasso preparo prévio. Entretanto, a permanência desta justificativa, sem propostas públicas articuladas de superação, pode recair num elitismo de aparência democrática cujo argumento é circular, onde só participa quem adquire o conhecimento técnico mínimo, que, por sua vez, só é acessado por uma parcela privilegiada da população.

Um terceiro elemento expresso articula-se aos anteriores, podendo ser considerado consequência destes. Trata-se da centralidade, do manejo e do controle na definição da representatividade social:

Todo mundo era ligado a uma área. Percebi algumas coisas que... por exemplo, quando foi eleger os delegados, tinha um grupo de pessoas que já estavam armados para ter delegados deles em todas os setores, mesmo que não fossem do bairro. Já tinham se organizado. Não foi a população realmente que foi. (Entrevistado 3)

Porque, no final das contas, mesmo a sociedade civil, a grande maioria fazia parte de algum contexto. (Entrevistado 4)

Assume-se que para participar é preciso ter um *background*. Nas condições objetivas dadas, cujas determinações sociais e econômicas são pouco combatidas pela metodologia participativa, torna-se quase imprescindível para o cidadão, para se tornar delegado ativo, ter um suporte anterior, seja de sua condição singular de vida, seja proveniente de um apoio de um determinado coletivo do qual faz parte e/ou representa (partido político, associação representativa, coletivo religioso, entre outros).

Por fim, o quarto elemento talvez possa ser considerado o mais emblemático de todos. Como uma síntese dessas diversas determinações, explícita de forma clara a desigualdade social no processo participativo, sendo que foi um dos principais pilares para a construção de momentos conflituosos, reflexivos e contraditórios nas falas. O desequilíbrio na quantidade de representação de mulheres como delegadas eleitas foi a porta de entrada principal para tensionar a significação do processo como democrático, mesmo que parcialmente.

Vamos pegar alguns dados objetivos: não tinha uma representação feminina. Não tinha uma representação... eu ainda sou uma representação jovem, mas daria pra ser mais jovem [risos]. Não tinha uma representação de idosos. Minimamente de uma questão inclusiva, ou com algumas necessidades especiais. A representação é uma ferramenta que tenta balancear o processo. E muito interessante, e importante que ela exista. Mas, a gente tem um histórico de uma democracia deficitária no Brasil. Então, você ter, vamos pegar pelo menos esse critério, vai: representação feminina. Até hoje, é um absurdo a desproporcionalidade... e o processo, não vou lembrar de cabeça, tinha bastante o perfil masculino aí. Mostra, por exemplo, essa coisa um pouco amorfa, que não deveria ser, não é o mais adequado. Por que isso? Porque existe ainda um perfil masculino na atuação política. Infelizmente. Agora, pra falar de cidadania, sem você ter uma figura feminina, é um absurdo. Foi um processo muito feminino. Até, durante o processo, existiam umas piadinhas, e tal... uma visão machista, algo que ficava um ranço... Aliás, a formação de arquitetura ainda é um pouco mais equilibrado, tem mais mulheres, a prefeitura tem muitas servidoras, e que tiveram um papel bastante importante no processo... Então é interessante que acaba surgindo esse tema, mas mostra um pouco disso... Gerava algum incomodo para algumas pessoas às vezes.... Ah, o Plano Diretor rosa. É algo para se estudar.... (Entrevistado 2)

O processo que é visto como equilibrado, democrático e com uma boa escala de participação não consegue ir além, não consegue superar aquilo que é objetivamente deficitário na sociedade brasileira, não traz inovações nesse sentido, e acaba por repetir os modelos vigentes. Onde está a boa escala e o equilíbrio da balança, quando analisado pelo prisma da igualdade de gênero? Anteriormente, o mesmo entrevistado afirma que os temas mais importantes foram discutidos. Porém, nesse quadro de representação homogênea e hegemônica,

quem define quais são os temas mais importantes? E para quem? A contradição está lá, mas não se apresentam modelos concretos de sua superação, justificando-a, novamente, pelo prisma culturalista brasileiro.

O processo acaba sendo tratado como positivo, apesar desses dados objetivos de sub-representação. Relembramos: dos 62 (sessenta e dois) delegados titulares representantes da sociedade civil eleitos, apenas 10 (dez) eram mulheres. Outros dados objetivos acabam suprimindo esses, acabam sendo privilegiados em detrimento desses, para desenhar o processo como positivo. Mas a contradição está presente. A lógica da justificativa é cíclica, não aprofundando as mediações na análise, e, assim, não é possível sair da justificativa culturalista que, se for repetida, acaba sendo fatalista e/ou naturalizante.

O machismo presente, mas velado, aparece como anedotas. Há uma trajetória enviesada e longa para que o falante acesse e explicitasse essa constatação, que aparece já sendo justificada de antemão. A representação machista da sociedade civil encontrava seu contraponto na formação majoritariamente feminina na Secretaria do Governo Municipal e, a partir dessa constatação, o argumento acaba sofrendo um giro ao seu oposto e o Plano Diretor, cuja representação feminina dos delegados da sociedade civil é objetivamente deficitária, acaba se transformando em uma “política cor-de-rosa”. Uma forma de equilíbrio que não supera a situação e não traz, necessariamente, a discussão para o jogo. O caráter feminino da profissão em arquitetura, assim como seu desdobramento no quadro majoritariamente feminino do poder público, pouco supera o caráter machista da eleição dos delegados. Na verdade, o “Plano Diretor rosa”, definido pela característica da categoria de arquitetas, apesar de acabar tendo efeitos aparentes, não encara nem resolve a gênese do problema da falácia representativa, ao contrário, velando-a.

A questão da representação da mulher acaba criando zonas de discussão com desdobramentos para outras expressões da desigualdade social.

Entrevistador – Porque você frisa isso, várias vezes, a importância de ter uma mulher ali, a voz feminina. Houve isso, a representação da mulher?

E de outros grupos que não ocupam ou deixam ser ocupados?

Entrevistado 4 – Eu estava tentando lembrar da sala... Acho que houve sim. Na maioria homens, com certeza, homens brancos. Tô tentando lembrar quem de negro tinha na sala... não tô conseguindo lembrar. Você acredita? Não tô conseguindo visualizar alguém. [...] olha, não. Não foi igualitário, nunca. Jamais. Não foi, não foi. E justamente porque foi

democrático e votava em quem queria na sala do Anchieta, não tinha cota. Mas eu não tô lembrando. Também tem essa coisa, viu, você coloca uma mulher negra, você já matou as cotas. Rola muito isso em mesa, sabe? De reunião. Ah, uma mulher negra. Pronto, matou as cotas. Preferencialmente, que seja mãe solteira. Jovem, mulher e negra, então, nossa senhora. Matou três cotas. Mas eu não tô lembrando...

O trecho sublinhado acima, talvez, possa ser a máxima expressão do que se está tentando analisar: a concepção de democracia, enraizada pelo viés procedimentalista, permanece intacta mesmo quando tensionada pelos elementos de desigualdade do processo, potencializados pela discussão da categoria representação. Mais do que isso: a democracia acaba sendo a promotora dessas condições, justificando-as.

Assim, no trecho acima, o entrevistado faz uma crítica legítima do funcionalismo e do procedimentalismo, inócuo para tratar a questão da desigualdade e que trabalha sob um viés ideológico, ou seja, adequada ao contexto para parecer transformador, mas na essência funciona para manter a diferença, apaziguando os conflitos inerentes, deslocando-os. Vai se dando conta das falhas da representação, percebendo grupos que poderiam tornar a discussão mais democrática. Além disso, numa passagem bastante significativa, justifica a desigualdade de representação exatamente pelo modelo metodológico e democrático que foi utilizado. Novamente, a democracia compreendida como o procedimento isento de intervenções, que coloca na liberdade de escolha sua pedra fundamental. Por contradição, é esse mesmo procedimento, nessas bases, que provoca a desigualdade, exatamente por desconsiderar as suas determinações objetivas e se calcar em noções abstratas e generalistas de igualdade e liberdade.

A análise crítica mostra que o enfrentamento programático, objetivado por estratégias metodológicas afirmativas para a participação das camadas populares sistematicamente apartadas das arenas decisórias em políticas públicas (como as mulheres, os jovens e população negra, por exemplo) não é uma preocupação da metodologia da política pública no que diz respeito à representação, e, conseqüentemente para os participantes que assim a compreendem, não é um elemento para determinar um processo como democrático.

A ideia de democracia liberal representativa, pautada no indivíduo e no voto, acaba sendo hegemônica mesmo na experiência contraditória. A justificativa culturalista e individualista, que aparece em alguns momentos e em algumas falas, parece querer levar essa questão para o âmbito do privado e do individual, coadunando com a crítica feita sobre a privatização moderna e capitalista do espaço público, que ao mesmo tempo que traz a liberdade

ao homem e sua igualdade, também o singulariza ao extremo, privatizando sua experiência e subjetividade. Essas são formas de expressão e de configuração da dimensão subjetiva do processo participativo.

Há o indicativo, então, de que, apesar da metodologia participativa desta revisão conseguir avanços significativos em sua forma de concepção e execução metodológica – como é o caso das oficinas territoriais, da diversidade metodológica, da legitimação do cidadão comum como delegado, entre outros – há uma sobrevalorização de que esses processos seriam suficientes para mitigar, ou até superar, os aspectos desiguais da sociedade capitalista, elevando a categoria participação social a novos patamares. Apesar dos avanços, não é possível pensar, como expresso pela análise dos três contextos, que foi suficiente. Entretanto, parece ter havido a construção de novas arenas de discussão, tanto físicas como subjetivas, capazes de caminhar nessa direção, pois pontuam aspectos fundamentais para o planejamento urbano. Uma expectativa possível se dá pela continuidade dessa trilha dialógica e propositiva nos espaços concretos que são criados pela Lei aprovada, como é o caso do Conselho Municipal de Políticas Territoriais e os Fóruns Anuais de Avaliação do Plano Diretor. Essa hipótese, entretanto, só poderá ser analisada futuramente.

5.6.3 O conflito ambientalistas x especuladores imobiliários

A discussão dessas características da participação social no planejamento urbano contribui para compreender melhor, também, outro fenômeno que é reiteradamente apresentado por todos os entrevistados, tornando-se um elemento de inteligibilidade importante para a caracterização da política pública em questão: os conflitos da dicotomia ambientalistas x especuladores imobiliários. Esse conflito caracteriza o último aspecto do contexto.

[...] muita briga de interesse. A classe dos engenheiros, que querem encher a cidade de prédios. Aí tem os ambientalistas, que não querem prédio nenhum na cidade. (Entrevistado 3)

[...] começamos a mobilizar e a mostrar a importância do Plano Diretor sobre meio ambiente para a cidade e todos eles começaram a ter um outro entendimento. Então, dentro da votação.... aí, havia interesses pesado nisso tudo que eu estou... o setor imobiliário olha a cidade como lugar de

ganhar dinheiro, não olha a cidade como lugar de pessoas felizes.(Entrevistado 1)

A galera que é super favorável à questão imobiliária, de constrói mais, estavam todos lá representados, e muito representados. Inclusive no final, da votação de cada, projeto por projeto, estavam todos lá. A gente, algumas nós perdemos, mas a maioria a gente ganhou, porque tiveram excelentes argumentos. Ia alguém lá, por exemplo, de construtor imobiliário lá fazer a defesa da tese, e alguém lá, “tum, tum, tum”, e pronto, até gente deles levanta a plaquinha: Não. (Entrevistado 4)

Tal dicotomia presente nas entrevistas também pode ser sintetizada como crescimento imobiliário x proteção socioambiental. Muitas vezes, aparecem como opostos, numa lógica não dialética, de identidade ou/ou. De fato, se caracteriza como uma disputa de dois projetos diferentes: um deles visando à geração de renda, trabalho e lucratividade; o outro, visando à preservação das reservas naturais e o adensamento da cidade, com foco na qualidade de vida. Essa dualidade em conflito é uma expressão da disputa na cidade, que se apresenta de forma específica nesse modelo de planejamento urbano e, por isso, carrega um caráter contraditório que se articula com as próprias características da política pública e com a identidade do município.

Há uma percepção de que a luta pela defesa da água e da produção rural local pode ser uma resistência à mercantilização do solo e a essa lógica da cidade como valor de troca, com vistas à alta lucratividade via especulação imobiliária. Jundiaí possui uma história pautada na rápida urbanização e crescimento dos limites da cidade, tendo em sua estrutura socioespacial os resultados concretos desses caminhos percorridos nos últimos anos, como o aumento do tráfego de carros, a expansão da cidade, os conflitos com as terras na zona de amortecimento da Serra do Japi, o aumento no número de condomínios fechados, a subida no valor do metro quadrado de área urbana construída e, também, dos terrenos rurais, a diminuição da produção agrícola, dando espaço à construção civil, entre outros³⁵. Pode-se dizer que os resultados mais complicados do crescimento urbano da cidade têm sido vivenciados pelos cidadãos nos últimos anos, quando a cidade se transforma em sua organização socioespacial.

³⁵ Segundo o IBGE, a população jundiaense cresceu 4% nos últimos cinco anos, sendo que sua arrecadação caiu (3% a menos do ICMS), impactando seu poder de investimento público. Mais informações: <http://tudo.com.br/jundiai-regiao/geral/2017/08/30/populacao-de-jundiai-cresceu-4-nos-ultimos-cinco-anos-na-contramao-arrecadacao-caiu/>

Esse momento histórico da cidade, no qual os prejuízos de seu crescimento começam a se equalizar aos benefícios, gera a possibilidade de se estabelecer os projetos antagônicos, os quais reagem a essa nova realidade. Poderia ser dito que a explicitação da dicotomia especulação imobiliária x ambientalistas é a forma que a disputa do capital e do trabalho assume no PDP de Jundiá. Como toda síntese, passível de se apresentar como uma forma limitada que pode deixar de fora da discussão outros elementos que expressam e determinam essa disputa na cidade e, por isso, com possibilidade de ter caráter ideológico. Ao mesmo tempo, torna-se um pilar de sustentação que tende a dar sentido inovador e progressista a esta revisão, por incluir discussões de resistência à tendência global da cidade pensada como lócus de investimento do capital e lucratividade, tensionando essa questão na particularidade do município.

A luta vinculada à proteção ambiental faz colar no significado de participação social a ideia de ela ser o mecanismo primordial para mitigar o poder do capital sobre a cidade, o qual tende a priorizar seu valor de troca. O ambientalismo que toma forma na defesa dos mananciais, da Serra do Japi, do engessamento da verticalização e do espraiamento da cidade, dentre outros, é considerado o instrumento para se afastar dessa lógica e retomar uma proposta de planejamento urbano que traga a qualidade de vida do cidadão jundiáense como seu motivo central, aproximando, assim, a cidade como obra. Esse é o apelo central que faz da participação social o caminho necessário para conquistas nesse sentido no tabuleiro de interesses que é o Plano Diretor. O trabalho rural carrega este valor, tanto pelas suas próprias características intrínsecas de produção, quanto pelo peso histórico que possui para a configuração da identidade da cidade.

Essa unidade ajuda a configurar a dimensão subjetiva da participação também num entendimento de que é uma disputa entre o eu e o eles, no qual o governo assume uma posição determinada, contrária ao modelo vigente de planejamento via investimento imobiliário na cidade. Reside nessa decisão do governo a tentativa de diferenciar-se dos governos anteriores, num diagnóstico de que a população, em sua vivência da cidade nos últimos anos, assume a percepção quase generalizada, que é reforçada pela atual gestão e partidos coligados, de que a política anterior do partido opositorista era feita em conluio com as empreiteiras³⁶ e demais atores que viam a cidade como mercadoria³⁷. Nesta forma de organizar o pensamento e a atividade, o lado deverá estar claro na disputa.

³⁶ É interessante reiterar que não há uma análise ou um julgamento sobre o trabalho realizado por antigas gestões municipais, mas indicar e analisar tais afirmações que aparecem tanto nos documentos oficiais da gestão 2013-2016, quanto nas falas dos entrevistados, como já demonstrado.

³⁷ Saberemos, ao final de 2016, que esse embate político não será suficiente para a reeleição, visto que a gestão 2017-2020 foi assumida por um prefeito da coligação liderada pelo PSDB, novamente. No

O Entrevistado 4, no trecho acima, demonstra ainda uma defesa – também explicitada por outros entrevistados – do processo dialógico e público que obriga a exposição dos argumentos. Mostra que o discurso dos contrários pode ser vencido na arena pública, exatamente devido ao processo participativo.

Um elemento importante que essa fala indica é que o processo favoreceu a explicitação desse embate e o jogo de argumentos. Esse é um caráter expresso pela dicotomia: há uma indicação de que, na particularidade de uma cidade que vem sofrendo com a exploração capitalista de seu território, com sérios embates quanto às contrapartidas dos empreendimentos e à socialização dos bens, a explicitação do embate é um mecanismo de resistência ao avanço do capital especulativo imobiliário na cidade, com lógica de exploração de seu espaço físico e bens naturais, visando lucratividade. Esse, que também já se mostrava ser um interesse da gestão municipal ao desenvolver a metodologia, aparece como significação dos delegados entrevistados.

Então, não é nem um pouco surpreendente as demandas que a gente escutou do mercado imobiliário, que talvez seja o interesse um pouco mais pesado hoje na cidade de Jundiaí. Não é surpreendente, eles são óbvios. A gente vê isso em Jundiaí, em Sorocaba, em Indaiatuba, em qualquer cidade que tem um mercado imobiliário dinâmico e com um nicho bastante elitizado, que na verdade representa a desigualdade de renda e a desigualdade social no Brasil, é apenas uma manifestação dessa desigualdade. A gente sabe muito bem que interesse é esse. Mas em primeiro lugar, o processo participativo dá essa transparência, de a gente saber, escutar e você fazer com que esse interesse venha à tona, tenha que se expor. Tenha que subir no palco, digamos assim, “o meu interesse é esse, é assim que funciona, é assim a minha dinâmica”. É legítimo? É claro que é legítimo, é uma atividade econômica que acontece, a gente não está falando de um crime, não é isso que a gente tá falando. (Entrevistado 2)

Então, alguns momentos chegava a ser temeroso de imaginar o que eles estavam propondo e como tinha que ser a defesa, de ter que levar gente de fora, tem que levar Lincoln Paiva, os arquitetos urbanistas pra provar por

ano de 2017, essa nova gestão inicia um trabalho de revisão do Plano Diretor, em menos de um ano de aprovação da lei, com o argumento que há diversos equívocos na lei que precisam ser readequados, indicativo que corrobora com a análise realizada.

A mais B que não vai dar certo, vai destruir. Valorizem e protejam o que vocês têm. Vocês estão numa cidade linda que tem uma serra, como que pode? Vocês têm um patrimônio. Vocês já avançaram demais. E impermeabilizaram demais a zona rural. Vocês vão ter enchente. O que vocês vão deixar para filho, netos e tal? Tinha que chegar nesse ponto de conversação para os caras...(Entrevistado 4)

Então, o que eu vim percebendo: quanto menos dá certo a agricultura de Jundiaí, melhor para o setor imobiliário, porque vai comprar terra mais barata. (Entrevistado 1)

E o poder financeiro, pode-se pensar, sobressai-se na disputa quando não são garantidas metodologias que equalizem, na seara pública, o jogo de forças.

Talvez a gente poderia, para ilustrar um pouco esse tema, colocar a questão da zona rural. O governo obviamente soube garantir um espaço melhor, fomentar um espaço e a voz do interesse do produtor agrícola pudesse ocupar, mas esse é o interesse minoritário do ponto de vista quantitativo. A gente sabe que hoje, Jundiaí é uma cidade urbana. O peso econômico que pesa muito mais para as atividades do setor no Brasil.... Então essa é uma voz minoritária e em conflito com o interesse econômico maior hoje. Sem o processo participativo poderia muito bem um interesse a ser cortado. (Entrevistado 2)

Enfim, é possível analisar que a dicotomia possui uma característica compartilhada entre os proponentes (governo) e os participantes (delegados), que é a explicitação da reivindicação de uma cidade que ultrapasse sua característica especulativa numa seara pública e dialógica. O PDP de Jundiaí foi a possibilidade real de estabelecer esses entraves e, de alguma forma, trazer à superfície as evidências dessas disputas. Mas seria essa dicotomia, como foi apresentada, de fato o fator principal de discussão da cidade, com vistas a sua democratização?

[...] mas eu não tive voz porque eu não sou daquele grupo, nem dos ambientalistas, nem dos construtores, eu não sou desse meio. Então eu não pude ter muita voz. Tinha voz quando era das coisas nessas questões, esse é um ponto. E democrático... dentro do contexto das pessoas, foi

democrático. Mas democrático no contexto de “foi democrático para a cidade?”, não. Foi defendido alguns interesses. Os ambientalistas defenderam os interesses deles, os construtores defenderam os interesses deles, sem saber se isso era bom ou não para a população. Sem saber se era bom ou não. (Entrevistado 3)

Pode-se pensar que o processo constrói essa tendenciosa percepção de polarização ao discutir o planejamento da cidade, como se fossem apenas esses dois grupos interessados e representativos. Há outros grupos que não se alinham necessariamente a eles. É interessante que mesmo antagônicos, os dois “projetos de cidade” têm uma coisa em comum: são os únicos discursos que buscam legitimar-se na disputa da cidade. Para esses grupos, que são majoritários na disputa, se o sujeito não se alinhar a algum deles, não tem *direito à voz*. Essa é uma forma particular de expressão da própria dicotomia existente no campo político institucional. Como o Plano Diretor é uma política de participação institucional, tende a repetir esses mecanismos, como é o caso da polarização.

Apesar de a dicotomia apresentada ser capaz de, subjetivamente, estabelecer e sintetizar o sentido da disputa entre valor de uso e valor de troca na cidade, ela pode ser considerada uma expressão incompleta, ou melhor, que ainda não resume em si os aspectos mais profundos da disputa de classes no ambiente urbano. Só é possível pensar desta forma porque, anteriormente, foi possível analisar as condicionantes da desigualdade social no processo que permanecem, apesar do esforço para avançar em relação à participação social.

O que se quer dizer é que os elementos de desigualdade, expressos na articulação da categoria representação com a participação – que não são totalmente superados pelas diretrizes conceituais e metodológicas do processo, como visto anteriormente – determinam que a síntese da disputa de interesses deste município fique muito pautada nesta dicotomia, por um viés que não aprofunda uma análise mais complexa das relações sociais e, assim, deixe de fora elementos importantes que permitem a cidade ser tratada como mercadoria. Entende-se que as incompletudes de representação, bem como a não percepção de sua radicalização como base democrática fundamental, sejam aspectos que configuram essa situação. De qualquer modo, é válido frisar que isso não torna a dualidade conflituosa uma expressão inválida ou inócua, pois carrega um importante valor para o município e pode ser porta de entrada para importantes discussões e atividades, sendo, por isso, ainda considerada uma expressão real da disputa estabelecida.

Essa articulação – elementos de desigualdade presentes e a dualidade especulação imobiliária x ambientalismo como síntese da disputa urbana e social - mantém o risco de elaborar uma ilusão de que as tensões entre capital e trabalho se encerram nesta dicotomia. Como vimos, há algumas características do processo metodológico que poderiam ser elencados como motivos para essa condição: estratégias de aproximação com as camadas populares limitadas (apenas um encontro por território, escassas estratégias com movimentos de base e ênfase na eleição dos delegados); limitado processo de educação popular sobre planejamento urbano e direito à cidade, o que ficou destinado, de forma privilegiada, aos delegados; barreiras socioeconômicas para a presença dos trabalhadores nas reuniões, dificultando sua representação, o que foi potencializado pela intensidade temporal e intelectual do processo participativo; desigualdade de gênero, de raça e socioeconômica na representação; delegados eleitos vinculados ao partido e a organizações com *background* na representação dos delegados da sociedade civil; dentre outros.

Essa situação configura um ambiente relacional que vai determinar- muito também pelo objetivo explícito do governo e sua posição privilegiada no processo – que a expressão desse tabuleiro de interesse, ao planejar o futuro de Jundiaí, seja significado pelos participantes, quase que exclusivamente, pela dicotomia especulação imobiliária x ambientalistas. Dicotomia esta que, apesar de encerrar questões importantes, não explicita outras contradições da cidade capitalista como: a defasagem da moradia popular, o privilégio do uso dos espaços públicos, a mobilidade e a segregação das camadas mais pobres e, em especial, a gentrificação dos espaços, tanto da área urbana como da área rural. Em especial, este último elemento é entendido como um produto possível tanto pelo lado da especulação imobiliária quanto do ambientalismo, visto que, ao não articular suas defesas a uma ruptura com a segregação de classes, podem ambos causar o aprofundamento da desigualdade social ao elevar o preço da terra na cidade como um todo, excluindo a população pobre dos centros ou regiões com melhores infraestrutura e serviços, visto que tendem a não conseguir manter o alto custo de vida proporcionado por isso.

O que se quer dizer é que, quando encerrados em si mesmos, sem articulação com outras questões e soluções sociais, ambos os elementos da dicotomia (especulação imobiliária e proteção ambiental), levados ao extremo, podem conter sérios impactos para o acesso do segmento mais pobre à cidade. O primeiro, porque é pensado pela máxima exploração da terra e da cidade, com vistas à sua venda e lucratividade, ou seja, sem inclusão dos pobres como sujeitos de direitos e com seu afastamento dos centros urbanos; o segundo, com impactos no orçamento privado e público para a preservação (e conseqüente fiscalização), os impactos numa economia local que tem como importante fatia de aquecimento a construção civil, a

desvantagem de aumento do valor da terra, que não será explorada, diminuindo o espaço de uso urbano (valorização dos terrenos centrais e das áreas rurais, que possuem dificuldade de serem exploradas economicamente). Ambos, então, apesar de contrários, se não articulados com outras propostas públicas de caráter de proteção e desenvolvimento social, carregam o risco de se encerrar em uma discussão protecionista e elitista de sociedade, pouco progressista.

As duas áreas têm as coisas boas. Os construtores, com o crescimento da cidade e tal. Os ambientalistas, a questão sustentável. A gente tem que pensar no futuro mesmo. Tem que cuidar, se não amanhã a gente não tem mais água. Não vai ter mais mobilidade na cidade. Os dois tem razão. Mas nenhum deles perguntou realmente para a população o que eles queriam ou não. Essa é a questão. (Entrevistado 3)

Entretanto, é válido lembrar que o fato dos demais temas indicados não terem espaços privilegiados na fala dos entrevistados, em detrimento da dicotomia apresentada, que reiteradamente é apresentada como foco, não significa que não apareçam como artigos na legislação aprovada ou que não tenham sido objeto de trabalho no processo. A questão que se coloca é que, no processo de significação dos participantes, não são considerados como elementos essenciais, o que pode acarretar dificuldades para que tais políticas e instrumentos urbanos sejam temas de discussão coletiva, de interesse público e/ou apelo social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que foi apresentado é um conjunto articulado de aspectos que configuram a participação social. Foram indicados elementos que expressam, em diferentes contextos, a complexidade do fenômeno em suas dimensões objetiva e subjetiva, distintas, porém inseparáveis. Tratando a política participativa pelo prisma da Psicologia Sócio-Histórica e, deste modo, pelo método do materialismo histórico e dialético, buscou-se caracterizar o fenômeno, dando ênfase à expressão de sua dimensão subjetiva em diferentes contextos. Com isso, buscou-se analisá-lo criticamente, considerando seus avanços, limites e contradições quanto à categoria participação social.

Assim, se fosse possível organizar esquematicamente o núcleo central que se originou da análise, orientando o estudo, poder-se-ia dizer que a política participativa se caracteriza pela dinâmica conflituosa entre dois conjuntos de elementos, a saber:

Primeiro Conjunto:

Diversidade metodológica, instrumental e de público + cidade como “tabuleiro de interesses” + estratégias com foco no conflito/consenso + cidadão comum como agente de planejamento urbano + contraponto explícito à exploração capitalista territorial via proteção socioambiental
= elementos que orientam a radicalização da participação social

Que se apresentam, concomitantes e conflituosos ao:

Segundo Conjunto:

Reduccionismo da democracia ao processo + dilemas da representação presentes + elementos que expressam a desigualdade na participação + justificativas culturalistas e individualistas + reduccionismo na dicotomia especulação imobiliária x ambientalismo = elementos que orientam a elitização da participação social

Consideramos, então, que esses dois conjuntos devem ser pensados como uma unidade contraditória, a fim de caracterizar e compreender a política participativa, assim como seus desdobramentos, de forma mais próxima ao que foi concretamente produzido. Entende-se que, desta forma, torna-se possível apreender os resultados e produções da política participativa de forma que sejam considerados seus avanços democráticos sem perder de vista suas limitações de caráter mais conservador, promovendo conhecimento e considerações que se distanciem de

dicotomias simplistas ou maniqueístas, que pouco agregam no desenvolvimento da área. Ao concebê-la desta forma, espera-se contribuir para que novas condições sejam expostas para uma ampliação de ações com vistas a uma participação significativamente mais radical.

Entrevistador: Então, o Plano não conseguiu ampliar essa sensibilização?
Entrevistado 1: Pra mim ficou claro que não. No processo, e ainda agora depois, a grande vantagem do Plano... Veja bem, se eu não tivesse no processo, eu jamais estaria entendendo isso. Tudo isso eu estou falando porque eu participei do processo. Sabe? Então, o ideal era... a associação amigos de bairro trazer pessoas de conhecimento sobre isso... Mesmo agora, aconteceu isso, temos que pensar qual cidade que queremos daqui dez, quinze, cinquenta anos.

O trecho acima talvez represente da forma mais interessante a complexidade que foi a experiência da participação no processo de planejamento da cidade. Não é preciso ter receio de afirmar que, aos delegados participantes, essa vivência foi capaz de oferecer uma riqueza de possibilidades para refletir e agir sobre a cidade, mediada pelas condições conceituais e metodológicas promovida pela política pública. Entretanto, de algum modo, não foi totalmente capaz de ampliar tal discussão e prática para grande escala – que, no caso de nossa análise foi considerada a escala popular e mais heterogênea de participação – permitindo que algumas barreiras socioculturais ainda fossem elementos constitutivos do fenômeno, “*ficando claro*” que há dificuldade de abranger certos públicos e demandas. Para tentar compreender o que é dito pelo entrevistado, mostrou-se necessário o aprofundamento na dinâmica entre os conjuntos de aspectos apresentados, que configuraram o fenômeno participativo.

Entende-se que há um avanço significativo que é percebido, significado e expresso pelos participantes, o qual diz respeito à explicitação da disputa de interesses na cidade, trazendo a necessidade de uma nova demarcação da cidade que se quer. Essa demarcação está enraizada numa dimensão política particular de Jundiaí, que se conecta tanto a um momento particular do Brasil (na história e identidade dos governos de esquerda com o compromisso com a participação social na política), quanto com o momento específico da gestão municipal.

A contradição do PDP de Jundiaí tem bases nos avanços progressistas ao significar a participação social como um elemento fundante para a radicalização da democracia na cidade (fazendo alusão ao conceito de direito à cidade em seus documentos e trazendo o conflito desse tabuleiro para o centro da metodologia), explicitando a coexistência e a necessidade de mediar

todos os interesses envolvidos, tirando essa discussão de arenas particulares e trazendo para a arena pública. A metodologia participativa, então, é uma aposta que em seu avanço em agregar novos significados no planejamento da cidade, como disputa de interesses, direito à cidade, proteção da qualidade de vida na cidade. Além disso, a participação tensiona a cultura tecnicista privilegiada nas políticas de planejamento urbano, gerando conflitos e novas necessidades ao colocar o cidadão comum como representante oficial por território da cidade.

Pela análise, pode ser percebido que tais avanços não foram superficiais, muito menos devem ser negligenciados na avaliação da política participativa do Plano Diretor de Jundiaí. Tais elementos são articulados de forma que a objetividade das estratégias oferecidas ao longo do processo – e vivenciadas de forma privilegiada pelos delegados – foi capaz de corroborar e materializar os diversos significados que eram expressos, anteriormente, nos documentos de referências e discursos dos representantes políticos, configurando um ambiente favorável para a concretização de uma arena participativa diferenciada na cidade, que fosse capaz de demarcar um novo modelo participativo em política urbana, como era a pretensão explícita dos seus formuladores. Nestes aspectos, o PDP apresenta-se como um interessante modelo para contribuir com o avanço na qualidade de políticas públicas participativas, especialmente articuladas ao planejamento urbano. Em momentos em que a discussão sobre os avanços da democracia nacional tomam a pauta política brasileira, o PDP de Jundiaí pode ter seu destaque com a positividade radical desses aspectos e elementos analisados.

Entretanto, a análise também deve caminhar em direção ao segundo conjunto de elementos, os quais oferecem condições para conferir a complexidade da política pública, explicitando suas contradições. No caso particular de Jundiaí, apesar dos avanços percebidos, entende-se que a política também teve dificuldade em desenvolver estratégias radicais de participação das populações marginalizadas, ficando à mercê das barreiras socioeconômicas da sociedade, que garantiram um caráter mais elitista aos participantes. Talvez esse seja um aspecto sintético que oriente os demais elementos desse conjunto conservador. Com isso, a política afasta-se de uma concepção lefebvriana de planejamento da cidade. Esse não foi um elemento explícito do processo, mas pôde ser analisado a partir das aproximações às etapas e, principalmente, ao que foi expresso pelos entrevistados. Devido a isso, aprofundemos mais nas considerações sobre esses aspectos.

O PDP apostou em duas condições que se mostraram limitantes para o objetivo traçado inicialmente: foco na representação e foco no processo como apostas para concretizar o plano. Essa decisão é pragmática e possui suas determinações contextuais, como já explanado pela sua dimensão política, que caminha numa necessidade de demarcar um legado concreto e, ao

mesmo tempo, garantir que o Plano seja aprovado com uma característica mais progressista, no prazo de uma gestão.

Porque as pessoas que estavam ali, eu e diversos delegados, realmente não tavam lá por uma visão do poder público, que às vezes é uma visão de autoproteção política, vamos blindar o governo, vamos fazer o programa do governo. Como a gente estava debatendo lá a visão do morador... e aí tinha algo heterogêneo, porque aí você tinha alguém mais próximo da cultura, alguém mais próximo da educação, alguém mais próximo de uma vivência de bairro, alguém, enfim... então tinha dentro do “setor moradores”, ali era bastante heterogêneo... por quê? Porque era naturalmente heterogêneo, porque cada um levava sua vivência para o debate. E por isso é novo. Então, como já te disse, foi um processo extremamente democrático? Não, mas você colocou algumas figuras, atores, que não tinham voz né? Que você faz uma audiência pública, e a pessoa tá falando dois minutos e você considera uma participação, né? (Entrevistado 2)

Na fala acima, há uma síntese desse movimento que é impulsionado pelas contradições. A todo momento, aparece a busca por superar e justificar o fenômeno contraditório. Neste caso, o entrevistado, após considerar os elementos que travam a democracia no processo por intermédio dos dilemas da representação, retoma a defesa de seu argumento do processo democrático pela via da contraposição à blindagem que o governo faz de si mesmo.

A heterogeneidade vem da vivência de cada morador para poder contrapor suas experiências com os interesses, trazendo novos temas ao debate. Não deixa de ser uma posição de cunho individualista e sem carregar uma análise de representação de grupos políticos sem voz. Ele diz que vozes puderam aparecer, mas como essas vozes chegam? As barreiras de entrada são pouco adensadas e discutidas. O sentido de democracia fica no âmbito das diferenças individuais, não da equalização social. Apesar das constatações de sub-representações, que são variadas, como visto, a visão liberal individualista, que sustenta a ideia de heterogeneidade, acaba sendo privilegiada. Democracia liberal, onde o indivíduo representa a si mesmo, a partir de suas próprias experiências, sendo contraponto (força antagônica) ao Governo.

Aos participantes, as características do fenômeno social promovem uma experiência subjetiva contraditória que causa uma série de estranhamentos, mesmo que eles busquem

soluções de superação às questões impostas pelo processo, também contraditório. Há, em geral, um efeito de cisão realizada por eles, cada um a seu modo, entre o processo (forma) e o conteúdo (qualidade da representação) para buscar solucionar esta questão. Mais do que analisar a produção singular, é interessante notar que a metodologia, ao não promover estratégias explícitas para a superação dos elementos de desigualdade inerentes ao modelo participativo desenvolvido, delega aos sujeitos a necessidade de buscar justificativas ou soluções para expressar tal contradição.

Apesar de evidenciada a contradição pelos entrevistados – alguns deles se deram conta, nitidamente, no momento da entrevista, no ato de falar – a cisão entre estes elementos tende a organizar as significações dos participantes para fora do conflito, sendo expressada de diferentes modos, mas orientado para um mesmo objetivo: justificar o impasse imanente, recaindo às análises do processo e de questões individualistas. Para um deles, a percepção da sub-representação de gênero, raça ou classe não descaracteriza a democracia participativa do processo. Para outro, a solução é a “semidemocracia”, criação de um novo referencial, onde a ausência de algumas representações pode ser justaposta com a afirmação da pluralidade de etapas participativas sem causar problemas, representado pelo neologismo. De qualquer modo, nota-se que, apesar da fresta de estranhamento presente, os sujeitos não tendem a colocar os elementos da desigualdade como fundamento da significação democrática da política participativa. De um modo, então, é possível dizer que o foco na representação e no processo acaba por ter um sucesso imediato e iminente na significação da política como participativa pelos sujeitos, que corroboram o discurso dos seus promotores. Como foi visto, isso só é ultrapassado e colocado em cheque quanto se aprofunda a discussão e a análise.

É desta forma que se constrói uma análise que indica que, apesar das experiências metodológicas participativas proporcionarem a evidência do jogo dos interesses na cidade, que é tratada como mercadoria, e também darem luz a conflitos entre o valor de uso e o valor de troca do território, numa dicotomia emblemática particular de Jundiaí, não é possível afirmar que se trata de uma vivência radical de participação, capaz de potencializar e aprofundar o direito à cidade, visto que as raízes socioeconômicas e histórico-culturais da desigualdade não são enfrentadas deliberadamente por essa metodologia, promovendo a presença de grupos excluídos no processo, para, com isso, ser capaz de evidenciar os conflitos que não possuem espaço na discussão pública. Apesar dos diversos avanços percebidos, há no modelo de participação pública elementos da perspectiva liberal e elitista de democracia que, em momentos mais conflituosos e de impasse, ainda são considerados como referência para a significação do fenômeno.

Foi verificado também que essa nova configuração de significados também é sintetizada na dicotomia especulação imobiliária x ambientalistas e vai ser desenvolvida subjetivamente pelos participantes de diferentes modos, mas a partir de uma percepção comum de que é necessário articular essas questões, até mesmos para aqueles participantes que não possuem um vínculo com a gestão. Sem dúvida, essa é uma síntese potente e que considera uma análise crítica da cidade e seu planejamento democrático. Entretanto, o efeito reverso que a síntese nessa dicotomia promove é a negação de outras contradições e a não percepção de alguns elementos de desigualdade que se apresentam em diferentes contextos, fato potencializado pelos dilemas da representação dos atores. A desigualdade de gênero, de raça, de classe, não é considerada como aspecto fundamental no processo e, por assim o ser, não macula a concepção de democracia no planejamento urbano, compreendido por sua processualidade e formalidade.

Neste caminho, para que se possa ir além, ou seja, para construir um processo participativo mais radical que concretize experiências transformadoras, seria preciso incorporar na metodologia novas estratégias que facilitem a presença de grupos minoritários e geralmente excluídos no processo, assim como seus movimentos coletivos, pois essa presença é capaz de evidenciar diversos conflitos e contradições da sociedade que não são explicitados quando se tem um corpo de participantes mais homogêneo no que diz respeito à classe social, ou seja, mais elitizado, como foi o caso do PDP de Jundiá.

Para isso, torna-se fundamental criar condições de supressão das barreiras físicas, econômicas e simbólicas para que estas camadas da população, que potencialmente são compostas pelos atores de transformação, possam acessar a seara das IPs. Isso se torna ainda mais importante quando a experiência cotidiana de cidade, como foi visto nos capítulos anteriores, é prioritariamente da cidade capitalista, de classes, que se organiza socioespacialmente pela mercantilização das relações, desigualdade e segregação social. Essa é a experiência contínua dos sujeitos na cidade que, junto a uma ideia hegemônica de democracia pelo viés do direito individual e não coletivo, acaba proporcionando as condições para que os sujeitos e a gestão justifiquem as contradições pelo modo como o fazem.

Há, para isso, a necessidade do fomento de novas práticas populares de educação para a participação, assim como a oferta de mais espaços abertos de participação irrestrita, próximos aos territórios da cidade. Reestabelecer novos modelos de comunicação popular para a participação, com vistas a aproximar o conteúdo complexo e técnico do tema, também é uma necessidade.

De qualquer modo, espera-se que a experiência de um processo participativo mais amplo, regado por diferentes modos de relacionamento e resolução de conflitos, assim como

embasado em conceitos progressistas, possam ter suas intenções, que são de longo prazo, sustentadas pela ação contínua dos produtos que do PDP saíram, como é o caso do Conselho Municipal de Políticas Territoriais, que nasce desta experiência e conduz os aprendizados, valores e ideais da revisão para um novo nível, que se estabeleceria no cotidiano da cidade, com novas propostas, como aquela da descentralização do conselho em diversos territórios da cidade para uma discussão mais vinculada às necessidades da população e do território. Com isso, por exemplo, pode haver algum avanço nesta questão apontada.

Foi uma situação que os delegados foram se empoderando da cidade, e foi assim entendendo a cidade. Todos saíram extremamente politizados. Todos. E depois desse grupo saiu hoje o conselho, que eu faço parte. Na verdade não é um processo que acaba, é um processo que vai embora. Por causa que a politização do cidadão é um processo, não é. Vai acontecendo. (Entrevistado 1)

Eu acho que ficou a certeza de que as decisões, tá certo que tudo é democrático e tal, mas assim quem tem dinheiro, tem poder. Não sai desse circuito, não adianta. A não ser que a gente fosse lá e... por isso é tão importante todo mundo participar, nem que seja um pouco. (Entrevistado 4)

Enfim, o trabalho se encerra com a expectativa de que esse estudo de caso tenha colaborado para adensar as discussões e práticas de participação social no planejamento urbano, acreditando que progressos possam ser atingidos e sustentados com a exposição dos avanços, limites e, em especial, das contradições que convidam para a sua superação, indicando possibilidades. Entendendo que o caminho possível para isso é aquele desenvolvido pelo método materialista, histórico e dialético e, também, que se faz necessário ter clareza das determinações objetivas e subjetivas do fenômeno social, espera-se que a análise realizada pelo prisma da Psicologia Sócio-Histórica contribua com esta área de conhecimento do modo que é apresentado por Trindade (2017, p. 28):

O projeto democrático-participativo coloca o tema da participação social no centro do debate político. Nesta ótica, a importância da participação deriva de duas questões fundamentais: da arena política, a participação é vista como uma ferramenta capaz de contribuir para uma sociedade menos desigual. Em tese, na medida em que atores sociais tradicionalmente marginalizados pela sociedade passam a tomar parte nas decisões políticas,

haveria um processo de ampliação dos direitos básicos de cidadania. Além disso, o processo participativo em si mesmo é um elemento fundamental para a constituição de sujeitos políticos, que passam a ser vistos como sujeitos portadores de interesses legítimos perante a sociedade e o Estado. Em segundo lugar, a participação poderia colaborar para a desprivatização do Estado, uma vez que, justamente por incluir uma gama maior de atores no processo decisório relacionado às políticas públicas, estas seriam menos suscetíveis a corresponder aos interesses de grupos historicamente privilegiados, reduzindo a influência destes sobre as políticas estatais. Nesses termos, a participação é entendida como um efetivo compartilhamento do poder decisório entre Estado e sociedade, marcando uma diferença importante em relação aos mecanismos de participação que se limitam a “consultar” a população, sem lhe conferir um peso significativo nos processos decisórios.

Nessa perspectiva, o PDP de Jundiá mostrou-se como uma política participativa muito significativa e contributiva para a área, oferecendo uma experiência única que, apesar de seus aspectos limitantes, inegavelmente possui potencial para se apresentar como uma referência para políticas e processos participativos na cidade, por longo prazo. O interessante é que isso se mostra possível não só pelas suas qualidades conceituais e metodológicas desenvolvidas, mas pela complexa discussão que promove ao sintetizar, na particularidade do município, as contradições e os dilemas sociopolíticos que dizem respeito à sociedade como um todo e, de alguma forma, estão presentes desde o Estatuto da Cidade, sua principal referência. Ao criar um ambiente favorável a expressão dessas contradições, mesmo que muitas vezes não de forma intencional, contribui para que possam ser elaboradas políticas cada vez mais radicais em seus processos participativos, caminho necessário para o aprofundamento da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

AGUIAR, Wanda M. J. et al. Reflexões sobre sentido e significado. In: BOCK, Ana M. B (Org); GONÇALVES, Maria da G.M. (Org). **A dimensão subjetiva da realidade**: uma leitura sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. SOARES, Júlio R.; MACHADO, Virgínia C. Núcleos de significação: uma proposta histórico-dialética de apreensão das significações. **Cadernos de Pesquisa**. v. 45, n. 155, p. 56-75, jan./mar., 2015.

_____. et al. Análise do movimento de produção de uma pesquisa: a importância da crítica teórica e metodológica para a construção do conhecimento científico e compromissado. In: AGUIAR, Wanda M. J; BOCK, Ana M. B. **A dimensão subjetiva do processo educacional**: uma leitura sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2016.

_____.; BOCK, Ana M. B. A dimensão subjetiva: um recurso teórico para a Psicologia da Educação. In: AGUIAR, Wanda M. J; BOCK, Ana M. B. **A dimensão subjetiva do processo educacional**: uma leitura sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2016.

ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas, v. 14, n. 1, jun., p. 43-64, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 jul. 2017>.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA, Benedito R.; RODRIGUES, Evaniza. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso S. (Org.); ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BELDA-MIQUEL, Sergio; BLANES, Jordi P.; FREDIANI, Alexandre. Institutionalization and despoliticization of the right to the city: changing scenarios for radical social movements. **International Journal of Urban and Regional Research**, 40, p. 321-339. mar. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/309139023_Institutionalization_and_Depoliticization_of_the_Right_to_the_City_Changing_Scenarios_for_Radical_Social_Movements_INSTITUTIONALIZATION_AND_DEPOLITICIZATION_OF_THE_RIGHT_TO_THE_CITY> Acesso em: 03 ago. 2017.

BOCK, Ana M. B. (Org). **Psicologia e o compromisso social**. 2. Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

BOCK, Ana M. B.; GONÇALVES, Maria da G. M. A dimensão subjetiva dos fenômenos sociais. In: BOCK, Ana M. B (Org); GONÇALVES, Maria da G.M. (Org). **A dimensão subjetiva da realidade**: uma leitura sócio-histórica. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de agosto de 2017.

CAFRUNE, Marcelo E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016 (6). Disponível em: <<http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

CARLOS, Ana F. A. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CYMBALISTA, Renato (Org.); SANTORO, Paula F. (Org.). **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**. n. 05, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/%201983/1732>> Acesso em: 16 jun. 2017.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007

DORIGON, Larissa P. Os brownfields resultantes do primeiro período de industrialização jundiaense. **Revista Equador (UFPI)**, vol. 3, nº 1, p. 84-108, jan./jun., 2014.

FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os outros**: participação e construção da consciência social. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

_____. et. al. Participação, Cultura Política e Cidades. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, nº 30, p. 14-44, mai./ago., 2012.

_____. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo nº95, p. 181-223, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 30 jun. 2017.

FURTADO, Odair. **Dimensões subjetivas da realidade**: um estudo de subjetividade social no Brasil.1998. 211 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Programa de Estudos Pós-

graduados em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20 – 31, aug. 2004. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113>>. Acesso em: 09 sep. 2017.

GONÇALVES, Maria da G. M. **Psicologia, subjetividade e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A Psicologia como ciência do sujeito e da subjetividade: a historicidade como noção básica. In: BOCK, Ana M. B.(Org); GONÇALVES, Maria da G.M.(Org); FURTADO, Odair. (Org.). **Psicologia Sócio-Histórica: uma perspectiva crítica em Psicologia**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2015a.

_____. Fundamentos metodológicos da Psicologia Sócio-Histórica. In: BOCK, Ana M. B.(Org); GONÇALVES, Maria da G.M.(Org); FURTADO, Odair. (Org.). **Psicologia Sócio-Histórica: uma perspectiva crítica em Psicologia**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2015b.

GONÇALVES, Patrícia et al. **Plano Diretor com Transparência e Participação Social: avaliação do grau de "responsabilidade" do processo de revisão do Plano Diretor de Jundiaí 2014/2016**, 2016. Disponível em: <<http://www.votoconscientejundiai.com.br>> Acesso em: 20 jul. 2017.

GUIMARAENS, Maria E.B. **A participação na revisão dos Planos Diretores**. Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2010. (Coleção Cadernos da Cidade, n° 17).

HARVEY, David. **Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana**. Madri: Akal, 2013a.

_____. **Para entender o capital: livro 1**. São Paulo: Boitempo, 2013b

_____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013c, p. 27-34.

IANNI, Octavio. Dialética e Ciências Sociais. In: FAVARETTO, Celso F.; BOGUS, Lúcia M; VÉRAS, Maura P. B. **Epistemologia das Ciências Sociais. Série Cadernos PUC**, n° 19. São Paulo: Educ, 1984.

JUNDIAÍ. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente da Prefeitura de Jundiaí. **Metodologia**. 2014. Disponível em:<<https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/apresentacao/metodologia/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. **Qual a Jundiaí que queremos?** 2016. Disponível em: <<https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

JÚNIOR, Orlando A.S. (Org); MONTANDON, Daniel T. (Org). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

KAHHALE, Edna M. S. P.; ROSA, Elisa Z. A construção de um saber crítico em psicologia. In: BOCK, Ana M. B (Org); GONÇALVES, Maria da G.M. (Org). **A dimensão subjetiva da realidade: uma leitura sócio-histórica**. São Paulo: Cortez, 2009.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LAVALLE, Adrian G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**. São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 23 jun. 2017.

_____.; VERA, Ernesto I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo n°84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf> Acesso em: 18 jun. 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LIBÂNIO, C. A. Democracia, participação e direito à cidade: um olhar sobre o jogo, suas regras e as possibilidades de emancipação. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16, 2015, Belo Horizonte, **Anais do XVI ENAPUR**, p.1-15.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso S. (Org.); ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARQUES, Juliano. **Jundiaí, um impasse regional** - o papel do município de Jundiaí entre duas regiões metropolitanas: Campinas e São Paulo. 2008. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. Transformações dialéticas: teleologia, história e consciência social. In: _____. **Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIGUEL, Luis F. Democracia e sociedade de classes. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n° 9, p. 93-117, Dez. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000300004>. Acesso em: 12 jul de 2017.

MORONI, José A. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 225-228, set./dez. 2005.

OLIVEIRA, Betty. A dialética do singular-particular-universal. In: ABRANTES, Angelo A.; SILVA, Nilma R.; MARTINS, Sueli T. F. **Método histórico-social na psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PEREIRA, Rodrigo M. **Dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí-SP**: entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada. 2015, 325 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

PEREIRA, Eduardo T. Boaventura de Sousa Santos e a sociedade civil em tempos de globalização. **Revista de Filosofia Aurora**. Curitiba, v. 20, n. 26, p. 113-126, jan/jun, 2008. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vqo6EGnXJKEJ:www2.pucpr.br/reo/l/index.php/rf%3Fdd99%3Dpdf%26dd1%3D1995+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 18 ago. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, **Cadernos de Formação direito à cidade**, São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2015.

REIS, Marília G. A. **Participação social e o direito à cidade**: a experiência do plano diretor participativo de Jundiaí. 136 f. 2016. Monografia (Especialização em Gestão de Cidades) Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2016.

REY, Fernando L. G. **Sujeito e Subjetividade**: uma aproximação histórico-cultural. São Paulo: Thomson Learning, 2003.

_____. **Pesquisa Qualitativa e Subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Thomson Learning, 2005.

RODRIGUES, Kadija. **‘Este Plano Diretor é o mais participativo da história’**. Assessoria de Comunicação da Prefeitura Municipal de Jundiaí. Jundiaí, 30 de maio de 2015. Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/noticias/2015/05/30/este-plano-diretor-e-o-mais-participativo-da-historia/> Acesso em: 15/02/17.

SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

THOMPSON, John B. O conceito de Ideologia. In: _____. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRINDADE, Thiago A. **Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade**. Jundiaí: Paco, 2017.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis A. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr 2017.

VIGOTSKI, Lev S. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WORTHEN et al. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

ANEXOS

ANEXO A – MODELO DE QUESTIONÁRIO A POPULAÇÃO GERAL

1. Você já ouviu falar em Plano Diretor?

- 1 não ⇒ pule para questão 3
2 sim ⇒ 2. Você já conversou sobre o Plano Diretor de Jundiá com:

- 1 seus filhos
2 parentes / vizinhos/ amigos
3 colegas de trabalho
4 pessoas, nos ônibus/ filas de espera....
5 padre/ pastor
6 vereador / outros políticos
7 outras pessoas. Quem? _____
8 nunca conversou sobre o Plano Diretor de Jundiá

3. Comparada a outras cidades da região, você diria que Jundiá é:

- 1 uma das melhores cidades da região
2 igual a outras cidades da região
3 uma das piores cidades da região

4. Hoje, Jundiá é uma cidade que tem a economia mais voltada para:

- 1 setor industrial
2 setor agrícola
3 setor de serviços / comércio
4 atividades de turismo
5 logística

5. Pense agora nos próximos 10 anos. Jundiá deveria desenvolver mais o setor:

- 1 industrial
2 agrícola
3 serviços / comércio
4 turismo
5 logística

6. No seu bairro, o transporte público: **ASSINALE SÓ 1 ITEM**

- 1 é considerado bom em quantidade de linha e qualidade dos ônibus.
2 o número de linhas é bom, mas são poucos ônibus por linha.
3 a quantidade de ônibus é boa, mas os veículos são mal conservados.
4 as pessoas estão insatisfeitas com a quantidade e com a qualidade dos ônibus.

12. Da mesma forma que na questão anterior, assinale itens que você considera importantes, quando se fala em planejamento para Jundiá.

Nesta coluna, você deve indicar o item de **MAIOR PRIORIDADE**.
ASSINALE SÓ 1 ITEM

- 1 critérios rígidos para aprovação de loteamentos
2 programas de moradia popular
3 definição clara do zoneamento da cidade
4 controle sobre o corte de árvores/ desmatamento
5 melhoria do trânsito da cidade
6 controle do padrão de construção
7 melhor distribuição de serviços urbanos (iluminação/ asfalto/ esgoto/água etc...)
8 controle da poluição ambiental
9 o que deve ser feito com o lixo da cidade
10 melhorar o transporte entre bairros e centro
11 atividades culturais (bibliotecas/ cinema/ dança)
12 espaços para prática de esportes
13 espaços de lazer para jovens/adultos
14 instalação de mais postos de saúde
15 aumentar número de médicos nas unidades de saúde
16 mais vagas nos hospitais

Aqui, você poderá assinalar os outros **2 ITENS IMPORTANTES**

- 1 critérios rígidos para aprovação de loteamentos
2 programas de moradia popular
3 definição clara do zoneamento da cidade
4 controle sobre o corte de árvores/ desmatamento
5 melhoria do trânsito da cidade
6 controle do padrão de construção
7 melhor distribuição de serviços urbanos (iluminação/ asfalto/ esgoto/água etc...)
8 controle da poluição ambiental
9 o que deve ser feito com o lixo da cidade
10 melhorar o transporte entre bairros e centro
11 atividades culturais (bibliotecas/ cinema/ dança)
12 espaços para prática de esportes
13 espaços de lazer para jovens/adultos
14 instalação de mais postos de saúde
15 aumentar número de médicos nas unidades de saúde
16 mais vagas nos hospitais

ANEXO B – MODELO DE QUESTIONÁRIO A COMUNIDADE ESCOLAR

11. Dos itens abaixo, cite os principais problemas de Jundiá.

Nesta coluna, você deve indicar o problema **MAIS CRÍTICO**.

ASSINALE SÓ 1 ITEM

- 1 crescimento desordenado
- 2 desmatamento
- 3 poluição
- 4 rede de esgoto
- 5 qualidade da água
- 6 distribuição de água
- 7 coleta do lixo nos bairros
- 8 oferta de moradia
- 9 atendimento na área de saúde
- 10 idosos desamparados
- 11 destino do lixo
- 12 falta comércio de alimentos feira/varejão/ mercado
- 13 adolescentes sem atividade extra escolar
- 14 transporte urbano em geral
- 15 qualidade do ensino nas escolas
- 16 segurança
- 17 barulho/ ruído/ noturno em restaurantes e bares
- 18 trânsito

Aqui, você poderá assinalar os outros **2 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA CIDADE**

- 1 crescimento desordenado
- 2 desmatamento
- 3 poluição
- 4 rede de esgoto
- 5 qualidade da água
- 6 distribuição de água
- 7 coleta do lixo nos bairros
- 8 oferta de moradia
- 9 atendimento na área de saúde
- 10 idosos desamparados
- 11 destino do lixo
- 12 falta comércio de alimentos feira/varejão/ mercado
- 13 adolescentes sem atividade extra escolar
- 14 transporte urbano em geral
- 15 qualidade do ensino nas escolas
- 16 segurança
- 17 barulho/ ruído/ noturno em restaurantes e bares
- 18 trânsito

7. Agora, leia as frases que estão na tabela a seguir e assinale se concorda muito, concorda, não concorda nem discorda, discorda ou discorda muito de cada uma delas.

Jundiá é uma cidade...	Concordo muito	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo muito
boa para viver	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
preocupada com natureza	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
que cresceu sem controle	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
boa para trabalhar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
só para pessoas mais velhas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
bem organizada	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
com muitos problemas de cidade grande	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
bonita	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
com pessoas hospitaleiras e amigas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
com poucas oportunidades para os jovens	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
que tem custo de vida alto	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
que melhorou a qualidade de vida nos últimos anos	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
que tem bom tamanho e não deve crescer mais	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
condomínio fechado é a melhor solução para a cidade	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>



8. Assinale o item que mais se aproxima ao que você pensa sobre a questão de moradia em Jundiá: **ASSINALE SÓ 1 ITEM**

- 1 os novos empreendimentos residenciais são de vários tipos e preços e melhoraram a qualidade de vida de muitas pessoas.
- 2 ainda são poucas unidades novas, tem muita gente sem moradia própria.
- 3 são lançamentos de alto padrão e não atendem a maioria da população.
- 4 são muitas unidades vendidas para pessoas de outras cidades.

9. Na sua opinião, o número de vagas nas escolas de Jundiá é suficiente ou insuficiente? Responda para cada tipo de curso:

	Suficiente	Insuficiente	Não sabe
creches nos bairros	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>
1° ao 5° ano durante o dia	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
6° ao 9° ano durante o dia	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
6° ao 9° ano noturno	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
ensino médio durante o dia	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
ensino médio noturno	6 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
tele salas	7 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>	7 <input type="checkbox"/>
alfabetização de adultos	8 <input type="checkbox"/>	8 <input type="checkbox"/>	8 <input type="checkbox"/>

10. Na tabela, a seguir, estão relacionados alguns itens. Por favor, assinale o seu grau de satisfação com cada um deles. Oriente-se pelas carinhas do quadro. Você pode estar:



					Não usa	
qualidade do ensino nas escolas de 1° ao 5° ano	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
qualidade do ensino nas escolas de 6° ao 9° ano	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
qualidade do ensino médio/ colegial/ 2° grau	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
qualidade do atendimento às crianças de creche	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
horário de funcionamento das creches	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
cursos profissionalizantes	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
atendimento nos postos de saúde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
atendimento hospitalar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
quantidade de unidades/postos de saúde no seu bairro	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
localização dos postos de saúde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
áreas de lazer para criança/ família	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
áreas de lazer para jovens	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
áreas de lazer para adultos	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
áreas para prática de esportes	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
atividades culturais	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
qualidade do ar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
preservação de mananciais (córregos e rios)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
preservação das matas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
pavimentação das ruas e calçadas da cidade	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
estradas de acesso às cidades vizinhas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
iluminação pública	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
coleta de lixo	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
qualidade da água	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
distribuição de água	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
coleta de esgoto	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
trânsito no centro	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
controle de tráfego (lombadas/ sinalização/ semáforo/farol...)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
oferta de moradia	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
transporte urbano em geral	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
transporte para outras cidades	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
policiamento nas escolas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
policiamento nas ruas	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
comércio de alimentos - feira/varejão/ mercado	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

ANEXO C – MODELO DE QUESTIONÁRIO ÀS ENTIDADES



As questões a seguir têm como objetivo principal iniciar um processo de diálogo com alguns atores sociais coletivos que atuam na produção do espaço urbano em Jundiaí procurando verificar os problemas que diferentes segmentos enfrentam na cidade e suas expectativas e demandas em relação ao Plano Diretor.

Entidade: _____

1. Quais as principais vantagens de Jundiaí frente à atuação do seu segmento/entidade?
2. Que problemas o segmento enfrenta no município (como, por exemplo, mobilidade, infraestrutura, ambiental, saneamento, social, entre outros)?
3. Quais as expectativas em relação ao desenvolvimento do município para atender aos interesses do segmento?
4. Quais são as expectativas em relação ao novo Plano Diretor para resolução dos problemas apresentados?
5. Na sua opinião, o Plano Diretor deve orientar o crescimento e a expansão urbana de forma a manter a taxa atual de crescimento populacional? Justifique.
6. Quais poderiam ser as principais linhas, critérios e parâmetros para estabelecer o desenvolvimento econômico do município (tipos de empreendimentos, níveis de poluição, empregos gerados, etc.)?
7. Quais as regiões de Jundiaí com maior potencialidade para atender aos interesses do seu segmento?
8. Quais as articulações e/ou parcerias necessárias que podem ser empreendidas para melhorar os problemas apontados?
9. Qual seria a melhor forma de participação do seu segmento no processo do Plano Diretor?

Esse questionário deve ser entregue até o dia **06/03/2014**
na Secretaria de Planejamento ou pelo e-mail:

planejamento@jundiai.sp.gov.br

Muito obrigado por sua colaboração, ela é muito importante
para o Município.

Daniela da Camara Sutti
Secretária de Planejamento e Meio Ambiente



**Secretaria
de Planejamento
e Meio Ambiente**

ANEXO D - ROTEIRO INDUTOR E ORIENTADOR DO DIÁLOGO

Bloco 1: Antecedentes, motivos e a experiência da participação na Revisão

Qual sua relação com a última revisão do Plano Diretor de Jundiaí? Como se deu sua participação? Em quais etapas/momentos?

O que o levou à participação?

Quais foram suas experiências prévias com participação em políticas públicas antes dessa?

Qual era sua compreensão sobre Plano Diretor Participativo antes desse processo?

Qual era sua compreensão sobre planejamento urbano e direito à cidade naquele momento?

Bloco 2: A participação no PDP de Jundiaí

Analisando todas suas etapas, o Plano Diretor de Jundiaí foi, na sua opinião, participativo? Por quê?

Como você analisa a participação social na revisão do Plano Diretor de Jundiaí, em todas suas etapas?

Quais foram os impactos concretos do processo participativo desta revisão?

Bloco 3: Impactos e Transformações

Pessoalmente, quais foram os momentos mais marcantes para você ao longo do processo participativo? Por quê?

Quais foram as contribuições dessa experiência no Plano Diretor Participativo de Jundiaí na sua vida cotidiana na cidade?

Houve transformações no seu modo de pensar ou agir a partir de sua experiência de participação nessa revisão?

Para você, qual o impacto da participação social na revisão do Plano Diretor para o desenvolvimento da cidade?

A partir de sua experiência pessoal, o direito à cidade...

ANEXO E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____

RG _____

CPF _____,

estou sendo convidado(a) a participar de um estudo denominado “*A dimensão subjetiva do processo participativo de planejamento da cidade: o caso do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP*”, a ser desenvolvido no curso de Mestrado em Psicologia Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Os objetivos e justificativas da pesquisa são: Analisar, caracterizar e compreender os processos de significações e os aspectos da dimensão subjetiva no processo participativo de planejamento urbano, com vistas a colaborar com a discussão e práticas nas áreas de direito à cidade e democracia participativa. A pesquisa tem como foco criar condições para compreender a interferência de elementos subjetivos, assim como a construção da subjetividade, na práxis dos processos metodológicos participativos de planejamento urbano, preconizados pelo Estatuto da Cidade, que buscam garantir o direito universal à cidade. A partir de uma análise que triangula o universal, o particular e o singular, estima-se colaborar com o desenvolvimento, promoção e análise de Políticas Públicas, em específico relacionadas ao direito à cidade, que considere em seu ciclo de vida a dialética objetividade-subjetividade, a partir da introdução da categoria dimensão subjetiva da realidade em seus processos.

A minha participação no referido estudo será no sentido de disponibilizar-me para a realização de entrevista junto ao pesquisador, em período, horário, local e dia a combinar, que respeite as melhores condições para mim e acompanhe as orientações metodológicas da pesquisa. O conteúdo de minha entrevista oferecerá condições para, após processo analítico, buscar atingir o objetivo da pesquisa em curso

Fui alertado de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar alguns benefícios, tais como: comprometer os elaboradores e executores de políticas públicas numa compreensão complexa de sociedade, assim como garantir que a participação popular seja elemento fundante para as Políticas Públicas, incentivando processos democráticos e participativos para o desenvolvimento da sociedade. Procura-se fornecer subsídios para a construção de um campo mais profícuo de atuação em Políticas Públicas, colaborando com uma pesquisa que traz visibilidade científica aos processos de significações envolvidos em Políticas Públicas de planejamento urbano. Devido a isso, busca agregar novos conhecimentos e contribuir para a práxis no ambiente público, com foco na promoção do direito à cidade e incentivo à participação social. Assim, possui relevância social e, por isso, é capaz de trazer benefícios aos cidadãos, tanto participantes quanto não participantes da pesquisa.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo.

Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo.

O pesquisador envolvido com o referido projeto é Daniel Rossin Polo e com ele poderei manter contato pelo telefone (11) 996309616 e/ou pelo e-mail danirpolo@gmail.com.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente da minha participação no estudo, serei devidamente indenizado, conforme determina a lei.

Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo devo ligar para o Comitê de Ética e Pesquisa da PUC-SP (11) 3670-8466 ou mandar um *email* para cometica@pucsp.br

Jundiaí, _____ de _____ de _____.

Nome:

Entrevistado

Daniel Rossin Polo

Pesquisador Responsável – PUC-SP