

Métodos Participativos no Planejamento Ambiental no Contexto de Ocupações Informais: Possibilidades e Limitações

Andrea Zellhuber, andrea@cptba.org.br

Resumo

As grandes metrópoles brasileiras são caracterizadas por inúmeros casos de injustiça ambiental, seja pela injusta distribuição de serviços públicos de saneamento ambiental, os impactos da falta de ordenamento territorial ou de distribuição de praças públicas e áreas verdes. No mesmo tempo elas representam grandes laboratórios de enfrentamento destas injustiças. Uma tendência muito forte na busca de solucionar conflitos sócio-ambientais são métodos participativos no planejamento urbano e ambiental.

O presente trabalho traz uma introdução aos conceitos teóricos de participação em planejamento ambiental e discute possíveis critérios para a avaliação de processos participativos. Baseados nestes critérios demonstra, através de um estudo de caso, quais as limitações e possibilidades de instrumentos participativos para gerenciar conflitos sócio-ambientais relacionados ao espaço urbano.

O exemplo estudado trata de um processo de planejamento participativo na periferia de Porto Alegre que visa a atualização do plano diretor de um bairro em cooperação com a população atingida. A avaliação deste projeto sustenta a argumentação de que processos participativos podem contribuir substancialmente para a democratização do planejamento urbano. Mas, ao mesmo tempo, fica claro que não se pode acreditar que a participação da população seja a panacéia para a gestão urbano-ambiental. Através de métodos de pesquisa social qualitativa, investigaram-se primeiramente os conflitos ambientais urbanos relacionados à urbanização desordenada no bairro Lomba do Pinheiro. Baseado nesta análise, foi examinada em detalhe, através de entrevistas com os participantes do projeto, a integração destes problemas ambientais em processos cooperativos de planejamento. A autora acompanhou o projeto por entre agosto 2002 até final de 2004.

Introdução

A partir do ano 2007 pela primeira vez na história mais pessoas vivem em cidades do que no campo. No Brasil, segundo o censo demográfico de 2000, são 81% da população que vivem em cidades. As cidades brasileiras reproduzem de forma exemplar as injustiças e desigualdades da sociedade. Esses territórios tão desiguais relacionam-se com várias outras formas de injustiça social. Ema geral a cidade divide-se entre uma porção legal, rica provida de infra-estrutura e de equipamentos públicos, outra, ilegal, pobre, precária e desprovida de investimentos públicos (ISA 2007). Nas cidades brasileiras a falta de justiça ambiental salta aos olhos. Um exemplo emblemático é o acesso a saneamento básico. Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a parcela da população com saneamento básico inadequado, considerando água, esgoto e lixo simultaneamente, caiu de 30,9 % em 2001 para 26,8% em 2006, mas ainda predomina a desigualdade no acesso a esses serviços públicos. Persistem disparidades de ordem étnico-racial gritantes: segundo as estatísticas a proporção da população preta e parda que sofre de falta de acesso a água, esgoto e saneamento básico adequados é cerca do dobro da população branca. (Wegrzynowski 2008)

Em geral são os mais pobres que mais sofrem com os conflitos ambientais nas grandes cidades. As causas de grande parte destas injustiças ambientais são diretamente ligadas à formas desordenadas da expansão urbana.

Um fator determinante para os processos descontrolados de crescimento urbano e os problemas sócio-ambientais relacionados é a especulação imobiliária. O mercado imobiliário reafirma essa divisão pobres para um lado, ricos para outro e é a principal determinante para o fenômeno da migração intra-urbana. Nos bairros excluídos e periféricos, quando o investimento público em infra-estrutura básica chega, em geral, muitos anos após a chegada da população, a valorização acaba expulsando os moradores para mais longe ainda. Isso é mais perceptível ao longo das décadas. O mais perverso é que essa valorização decorre, muitas vezes, de anos de luta e reivindicações da população, que sofre durante anos para obter cada centavo de investimento público, em uma relação que frequentemente envolve clientelismo e troca de votos (ISA 2007).

Deste modo, se repete um ciclo vicioso de ocupação informal: Uma vez expulsa dos locais valorizados pela infra-estrutura, a população de baixa renda tem como única alternativa reiniciar o processo de ocupar locais ainda mais distantes e desprovidos de investimentos, e por isso mesmo baratos, e retomar a humilhante negociação pela chegada da infra-estrutura e dos equipamentos públicos, enquanto constrói aos poucos suas casas.

Sob esse modelo a cidade nunca cresce para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, pois é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento pelo acesso as terras que já dispõem de toda infra-estrutura instalada (ISA 2007). Na maioria das grandes cidades existe ainda grandes áreas desocupadas nos bairros centrais, os chamados “vazios urbanos”, que estão na mão de grandes corporações imobiliárias como objetos de especulação. Estima-se que estes vazios urbanos englobam na média entre 30 à 40% das áreas das metrópoles brasileiras (Fernandes 1995). O resultado são estruturas urbanas extremamente fragmentadas caracterizados por desigualdade, segregação, periferação e degradação ambiental.

O estudo de caso no bairro Lomba do Pinheiro na periferia de Porto Alegre (Rio Grande do Sul) identificou como os processos típicos de migração intra-urbana e segregação sócio-espacial resultaram em uma malha urbana descontínua composta por ocupações e loteamentos irregulares (vide mapa 2). Do ponto de vista do planejamento ambiental, a fragmentação urbana periférica leva a conflitos ambientais, como as ocupações informais se concentram nas áreas ecologicamente mais sensíveis, porque estes não têm valor no mercado imobiliário e onde conseqüentemente há menos controle. Isso é um fenômeno típico das cidades brasileiras: Como beiras de córregos, dunas, mangues, serras, áreas de mananciais, escarpas e áreas de interesse ambiental em geral são protegidas por leis ambientais, estas áreas passam por uma desvalorização imobiliária. Pois os preços decorrem da possibilidade de edificação e uso dos terrenos. Uma vez desvalorizados para o mercado formal, os territórios de interesse ambiental acabam transformando-se em reserva de terras para os usos de baixa renda, sobre as bases mais predatórias (ISA 2007).

Inserir mapa 1 e 2

Em Porto Alegre isto se reflete, principalmente, no processo acelerado de ocupação da cadeia de morros que circunda o espaço urbanizado e que se caracteriza por um mosaico de florestas subtropicais e campos ricos em espécies endêmicas (vide mapa 1). O plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental (PDDUA), mesmo se referindo explicitamente aos princípios de sustentabilidade urbana, não consegue assegurar a preservação do ambiente natural frente aos impactos numerosos, especialmente do crescimento da cidade informal. No PDDUA a região dos morros é explicitamente definida como área de interesse ambiental, mas isso praticamente não tem efeitos nos processos reais de crescimento urbano.

A análise do bairro Lomba do Pinheiro mostrou, que 26% das áreas de preservação permanente (APP, definido pelo Código Florestal, Lei 4.771, 1965) já estão ocupando. A ocupação das áreas frágeis do ponto de vista ambiental, como beira de córregos, áreas de

mananciais e encostas, provoca enchentes, poluição dos rios e erosão, que atingem a cidade como um todo. (vide mapa 1).

Apesar de uma tendência progressista na política urbana de Porto Alegre, os instrumentos políticos falham ao não conseguir interferir nestes conflitos ambientais relacionados ao uso da terra. Analisando-se como as políticas urbanas e ambientais da administração local respondem à cidade informal da periferia, vêem-se claramente as contradições na atuação das instituições governamentais. Uma das controvérsias mais evidentes é a questão se as definições das áreas de proteção permanente (APP) ao longo dos córregos se aplicam com uma faixa de 30m (conforme o Código Florestal, Lei 4.771, 1965) ou com apenas 15m conforme o Lei de parcelamento de solo, Lei Nº 9.785 1979). Nos processos de licenciamento o órgão ambiental, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) defende a faixa mais larga, a Secretaria de Planejamento Municipal SPM por outro lado aplica somente faixas de proteção com uma largura de 15m. Este é somente um exemplo da falta de integração dos processos de licenciamento urbano e as normas ambientais. Tais contradições muitas vezes geram impasses administrativos, especificamente em processos de regularização fundiária de ocupações informais localizadas ao longo de córregos. Outro exemplo são reassentamentos de casas em áreas de risco. Em muitos casos a escolha do lote para reassentamento se dá somente pelo preço do terreno sem levar em consideração efeitos ambientais. Desta forma os reassentamentos são implementados longe da malha urbana contínua, abrindo assim novos vetores de urbanização em áreas de interesse ambiental.

Tendo em vista a situação de conflito existente entre a expansão urbana e a preservação dos ambientes naturais na periferia de Porto Alegre, a implementação efetiva de políticas de conservação é um grande desafio. Num contexto em que medidas restritivas como diretrizes de planejamento urbano, não funcionam, instrumentos cooperativas são apontados como alternativas para viabilizar a gestão urbana na cidade informal.

Os conceitos de planejamento participativo e fundamentos teóricos para a avaliação de processos participativos

Em geral, participação engloba todas as formas de engajamento da população em processos de tomada de decisão e ação que permite aos cidadãos influenciar a elaboração de políticas públicas e exercer controle sobre as ações do governo (Gaventa & Valderrama 1999). Isto significa o direito a eleições livres e democráticas de representantes locais bem como direito a mecanismos participativos como plebiscito ou referendo, através de iniciativa popular e acesso às audiências públicas e debates (Saule Jr. et al. 2002). Estes mecanismos de participação direta nos processos de tomada de decisão são fortemente enfatizados na constituição brasileira assim como em várias leis federais (por exemplo: conselhos municipais estabelecidos para as áreas de saúde, educação, assistência social, crianças e jovens, meio ambiente e habitação). Como o enfoque do presente artigo é a participação no planejamento urbano-ambiental, a seguir se entra em detalhe somente nesta questão específica.

Os conceitos da teoria de planejamento mudaram consideravelmente ao longo dos últimos vinte anos. A construção social do conhecimento virou um princípio importante na linha de planejamento cooperativo (Souza 2003, 194). Um preceito destes novos conceitos de processos de planejamento é de procurar um equilíbrio entre o fundamento político e científico de uma tomada de decisão. Procura-se envolver de forma interativa os atores locais nos processos de planejamento, decisão e implementação, levando em conta as várias dimensões da realidade. Além de métodos formais e científicos, se aplicam ferramentas de visualização e métodos narrativas. Como instrumentos mais conhecidos se pode citar os métodos de diagnósticos participativos. Com uma metodologia definida, técnicas de visualização e de trabalho de grupo, estes diagnósticos estimulam processos de aprendizagem

coletiva. As técnicas mais comuns são discussões em grupo, mapeamentos em campo (mapas falantes), entrevistas, resgates de história e diagramas institucionais. O foco está no aprendizado cumulativo e na inclusão das perspectivas diferentes. Os especialistas e técnicos se restringem ao papel de moderador e facilitador. Rejeita-se a dominância do conhecimento científico em processos de tomada de decisão em prol do conhecimento dos “leigos”, do conhecimento popular. Para tal processo cooperativo de planejamento é essencial possibilitar uma comunicação recíproca.

Os diagnósticos participativos podem ser descritos como um conjunto de métodos que capacitam pessoas a expressar e analisar a própria realidade e suas condições de vida, propiciando que tais indivíduos decidam quais medidas devem ser tomadas, bem como monitorar e avaliar os resultados. Eles oferecem maneiras de dar voz à população pobre, capacitando-os para expressar e analisar os próprios problemas e prioridades (Chambers 1996).

Particularmente no contexto suburbano e peri-urbano, a conjuntura complexa de interesses nas áreas e nos recursos naturais, assim como a variedade de atores, faz com que se precise tomar medidas de gestão de conflito, para viabilizar uma proteção efetiva de habitats naturais. Como estas áreas são suscetíveis à expansão urbana, muitos atores sociais têm interesses conflitantes com respeito ao uso do solo. Decisões de planejamento são temas que devem ser tratados com cautela.

Apesar do reconhecimento amplo da importância de participação, ainda faltam conceitos claros de como avaliar processos participativos. Especialmente a questão sobre qual grau de delegação de poder decisório é preciso para tornar um processo de planejamento realmente participativo ainda é bastante polêmica.

Um artigo crítico sobre experiências de planejamento participativo escrito por Arnstein (1969), que desencadeou muita discussão a respeito já nos anos setenta, distingue oito graus de participação.

8. transferência de poder para os cidadãos (autogestão)
7. delegação de poder
6. parceria e cooperação
5. mediação de conflitos
4. consulta
3. informação
2. apaziguamento
1. manipulação, desinformação.

Delegação de poder para os cidadãos
Diferentes graus de pseudo-participação
não-participação

Nos dois primeiros estágios de participação trata-se meramente de uma pseudo-participação que somente visa a melhorar as relações públicas. Do terceiro até o quinto patamar, segundo Arnstein, ainda não se pode falar de verdadeira participação, pois a comunicação só tem uma direção (de cima para baixo). Não há espaço para negociação e não se possibilita um *feedback* da população. Somente a partir do sexto estágio pode se falar de participação que permita uma relação de parceria entre a população e os tomadores de decisão. No caso extremo do último patamar a população tem a maioria nos processos de decisão.

No entanto, em publicações mais recentes se avaliam processos de participação de forma mais abrangente, não só dependendo do grau de delegação de poder (Borrini-Feyerabend 1996; Pimbert & Pretty 1997). Todos os diferentes níveis de participação podem ser avaliados positivamente, dependendo da finalidade do projeto. A decisão sobre qual nível de participação deve ser atingido depende em grande parte dos objetivos gerais estabelecidos no contexto específico. Segundo Cleaver (1999), pode-se diferenciar entre duas motivações

distintas para a implementação de projetos participativos. Uma meta geral pode ser de tornar um projeto mais efetivo através de ferramentas participativas. Neste caso se tem uma visão pragmática de participação, que é um meio para conseguir informações diretas com as pessoas atingidas pelo projeto sobre as demandas reais, por exemplo, com respeito a infraestrutura e serviços públicos. Através de contribuições dos moradores, se espera que o projeto responda melhor à necessidade local. Além disso, como os atingidos já podem comentar o projeto com antecedência, se evitam reclamações posteriores e, assim, acelera-se o processo de licitação. Por outro lado, participação também pode ser vista como uma finalidade em si mesma, no sentido de facilitar mudanças sociais e empoderamento de grupos sociais excluídos. Enquanto no entendimento pragmático de participação não visa mudanças políticas e socioeconômicas, o conceito de participação como finalidade em si mesma focaliza na democratização das relações entre instituições governamentais e os cidadãos. Sendo assim, nesta visão de participação se exige também um maior grau de delegação de poder decisório. Em princípio, os dois conceitos de participação têm sua legitimidade, sob a condição que desde o começo do processo participativo se esclareça qual a finalidade e até que ponto se delegam as competências para os participantes.

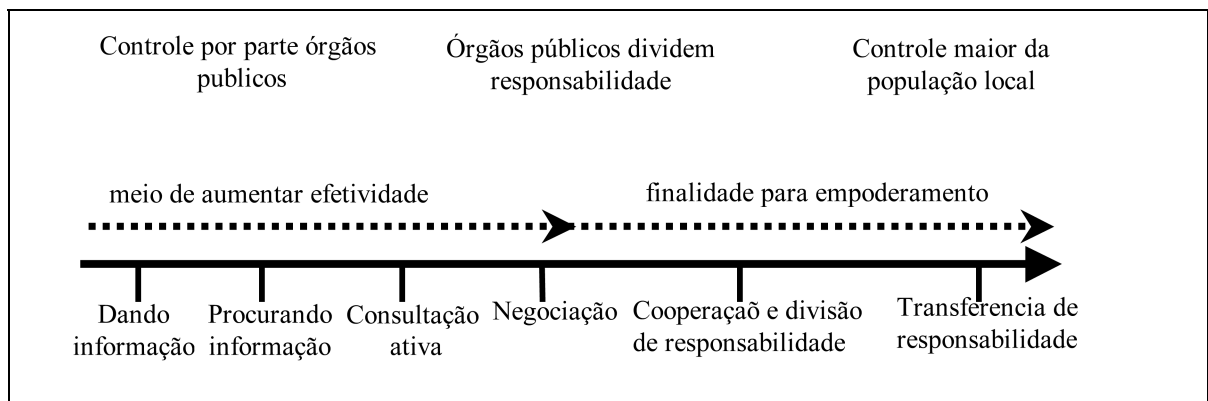


Gráfico 1: Transição entre diferentes graus de participação. Adaptado de Borrini-Feyerabend (1996), Pimbert e Pretty (1997).

Por isso, os possíveis critérios para uma avaliação dos processos de participação aqui apresentados não se limitam na avaliação do grau de delegação de poder atingido, mas incluem também a qualidade do processo e os resultados atingidos (vide tabela 1).

Tabela 1: Critérios de avaliação de processos participativos

Condições do processo		Critérios ligados aos resultados			
Eqüidade	Competência	Resultado	Aprendizado mútuo	Empoderamento	Eficiência
Representatividade dos participantes	Competência de comunicação	Consenso atingido	Técnicos e especialistas abertos para superar as diferenças na percepção dos problemas	Expectativa clara quanto ao grau de participação a ser atingido	Decisões coerentes com as necessidades locais
Transparências dos papeis dos moderadores e facilitadores, e dos participantes e especialistas.	Acesso a informações	Resultado concreto e palpável	Desenvolvimento de um entendimento comum de sistema e de planejamento	Novos contatos e cooperação entre os diferentes grupos, criação de novas redes.	Implementação facilitada
Qualidade do processo de comunicação (p.ex. regras claras de negociação)	Conhecimento técnico não dominou o processo	Comunicação dos resultados e conseqüências do processo		Autoconfiança aumentada de grupos excluídos, maior competência democrática.	Mobilização de recursos locais
	Consideração do conhecimento leigo	Eficácia política dos resultados		Conscientização, desenvolvimento de um senso de comunidade.	

O debate teórico sobre participação se baseia em grande parte nas teorias de ação comunicativa de Habermas (1981). Daí podem ser deduzidos os critérios de equidade (igualdades das condições para a participação) e competência como critérios de avaliação (Webler 1995). O critério equidade implica sobretudo na questão da representatividade dos participantes relativa à população atingida pelo projeto. Além disso, foi analisado se as regras de discussão e negociação foram claramente definidas e cumpridas. Da mesma maneira foi considerado se os diferentes papéis dentro do processo, como o papel do moderador e facilitador assim como dos especialistas consultados foram respeitados e transparentes. Com respeito à competência foi observado se houve comunicação adequada para igualar as assimetrias de conhecimentos entre os participantes e se o acesso às informações necessárias foi suficiente. É fundamental avaliar se foi transmitido e traduzido o conhecimento técnico e ao mesmo tempo considerar o conhecimento leigo.

Porém, segundo Holmes e Scoones (2000) não é suficiente só analisar os processos, é fundamental analisar também os resultados concretos de um projeto participativo. Neste sentido Oels (2004) e Abers (2000) fornecem alguns conceitos teóricos para avaliação. Primeiro deve ser analisado se houve uma decisão de consenso e se o resultado ficou palpável para os participantes. Ainda é importante verificar se esse resultado foi suficientemente divulgado além do projeto e se houve realmente repercussão política nas instâncias relevantes ou se permaneceu em uma discussão isolada, alheia, da realidade política local.

Um outro critério importante consiste na avaliação dos processos de aprendizagem dentro do processo participativo. Neste sentido é relevante perceber, também, se os especialistas e técnicos conseguiram aprender com os participantes e se foi estabelecida uma percepção comum entre os moradores, os diferentes grupos sociais envolvidos e os técnicos e quais os problemas prioritários a serem enfrentados.

Com o critério de empoderamento se resume a questão se houve através do projeto participativo um fortalecimento da auto-estima e a competência democrática dos atores sociais que anterior ao projeto estavam excluídos dos processos políticos locais. Avalia-se, o engajamento dos grupos sociais pouco organizados no processo participativo, se esses grupos tiveram a oportunidade de influenciar o planejamento e se foram capacitados a defender os próprios interesses. É importante verificar se os participantes aumentaram sua consciência política e através da experiência coletiva ganharam confiança nas próprias competências como atores políticos e desenvolveram um senso comum com respeito aos interesses coletivos.

Com o critério da eficiência se procura avaliar se as decisões tomadas correspondem melhor às necessidades locais, incluindo informações da população diretamente atingida. Além disso, foi analisado se o projeto gerou menos protestos e reclamações em função da maior identificação da população com as decisões tomadas.

Estudo de caso: exemplos de planejamento cooperativo

O projeto analisado no estudo de caso foi iniciado pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre (SPM) em cooperação com a Secretaria de Meio Ambiente (SMAM) entre outros. Trata-se de um projeto piloto com o título “Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro” (PMPA 2005). Este projeto é centrado na atualização do plano diretor no bairro Lomba do Pinheiro, em cooperação com a população local. O objetivo é delimitar as áreas que são aptas para ocupação urbana e definir onde a proteção da vegetação natural é prioridade.

No molde dos métodos de planejamento participativo discutidas anteriormente, a idéia do projeto era envolver a população no planejamento e na tomada de decisão sobre as modificações do plano diretor, especialmente em relação à ocupações informais a serem regularizadas e o detalhamento das áreas de interesse ambiental. Como nos bairros de

periferia estas questões são estreitamente ligados aos processos de exclusão social que obrigam as pessoas a utilizarem áreas não apropriadas para ocupação urbana, se optou para uma abordagem integrada frente aos problemas urbano-ambientais incluindo medidas sociais, econômicas e ambientais. Os instrumentos centrais para envolver a comunidade local no processo de tomada de decisão foi um diagnóstico participativo e a criação de um Grupo de Planejamento Local (GPL) que se reunia mensalmente para discutir as modificações no plano diretor necessários no bairro. **Inserir foto 1**

Entre os métodos participativos aplicados neste projeto de planejamento cooperativo, os mais bem-sucedidos foram exercícios de mapeamento coletivos e a realização de entrevistas semi-estruturadas pelos residentes locais para identificar os mais importantes problemas sociais, econômicos e ambientais no bairro. Utilizando estes instrumentos participativos, uma visão comum da degradação ambiental vinculada aos déficits de infraestrutura urbana e também a comportamentos pessoais, pôde ser alcançada entre os participantes.

Resultados e conclusões

Aplicando os critérios de avaliação acima mencionados no projeto do estudo de caso se chegou às seguintes conclusões:

No que diz respeito à igualdade das condições de participação se teve dificuldade em garantir a representatividade ampla dos moradores de todo o bairro. Isto porque as lideranças que já eram muito articuladas dominaram as reuniões e ficaram ainda mais fortalecidas. As atividades e as responsabilidades dentro do projeto se concentraram em poucas pessoas. Não se conseguiu envolver, suficientemente, novos atores, nem mesmo aqueles que ainda eram ativos em associações de bairro ou movimentos sociais. Por outro lado, a presença massiva de associações de moradores significou também uma vantagem para o projeto em termos de força de organização e mobilização. Ao mesmo tempo os movimentos mais combativos da região tiveram ser cooptados através do projeto participativo iniciado pela secretaria de planejamento.

Da análise das entrevistas se concluiu que a abordagem participativa representa um avanço significativo com respeito à aprendizagem dos participantes, uma vez que se conseguiu construir um entendimento comum dos problemas locais entre os moradores e os funcionários públicos. Estes últimos, sobretudo, ganharam com isso uma visão realista dos problemas das ocupações informais através do contato direto e contínuo com os moradores.

“Não, eu não conheci a Lomba melhor, eu aprendi uma técnica. A técnica é... eu conheço a Lomba, conheço todos esses problemas e soluções teóricas. Eu conheço na prática, e a teoria pra isso aí eu não tinha. Então eu não tinha a teoria... até os pássaros, a mudança que poderá incluir a retirada de uma mata pela vida que existe. Então a própria mata, porque os pássaros se ausentam daquele local, então deixa de crescer certas vegetações, tirando a proteção das nascentes. Então são coisas que a gente foi aprendendo ali, na teoria. Então você une o útil ao agradável.” (entrevista com participante do Grupo de Planejamento Local, GPL)

Os participantes do Grupo de Planejamento Local (GPL) passaram a valorizar o saber local e o conhecimento popular. Se conseguiu construir um processo de aprendizagem coletiva, como revela o seguinte trecho de entrevista com uma liderança do bairro.

“Uma troca de conhecimento. Uma verdadeira troca. É, dentro do grupo do GPL nos temos pessoas que têm experiências prática. O que posso citar, o José Rodrigues por exemplo que é construtor, que trabalha na construção civil, trabalha fazendo obras de saneamento, uma serie de coisas né. Então este tipo de pessoa é muito importante porque ela questiona os próprios técnicos em alguns projetos. ‘Bah, mas pare um pouquinho, este projeto ele não é bem assim, ele não funciona.’ Então esse é o conhecimento que eu chamo o conhecimento popular. Que vai agregar o conhecimento técnico numa qualidade bem superior. E eu acho que outra coisa também que saiu a partir desse conhecimento global (...), é o planejador popular. Então nós somos planejadores populares, né. Eu acho junto com técnico que tem o conhecimento científico né, nos contribuimos em muito com a parte prática e esses projetos vão passar ser projetos bons. Não porque nos estamos participando, mas pela contribuição prática que nos temos e contribui. Então acho que é um ganho muito bom.” (entrevista com participante do Grupo de Planejamento Local, GPL)

Por outro lado, a falta de integração dos resultados do processo participativo na atuação das diferentes secretarias na região restringiu significativamente a eficácia do projeto. Por exemplo o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) não se engajou na forma desejada nos processos de planejamento coletivo. Chegou até o ponto de boicotar os planos de regularização fundiária para uma parte do bairro. As medidas necessárias definidas coletivamente no GPL esbarram na lentidão dos processos administrativos dentro do DEMHAB. Por outro lado, ações emergenciais de reassentamento de uma favela do centro para o bairro da Lomba do Pinheiro, promovidas pelo Departamento Municipal de Habitação, atropelaram o processo de planejamento participativo por não envolver o GPL nestas medidas de reassentamento. Em outro caso o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DEMAE) desconsiderou o processo participativo em curso com obras de canalização sem passar as informações necessárias para os representantes dos moradores. Estes estranharam os desmatamentos necessários para as obras da canalização no mesmo tempo que o GPL estava discutindo a preservação da vegetação natural no bairro.

Deste modo, a falta de integração das políticas urbanas em vários momentos levou a perda de credibilidade do processo participativo entre os moradores. Existe um abismo entre o processo participativo e os processos decisórios das secretarias setoriais, sendo esta falta de integração institucional uma das principais limitações identificadas neste estudo de caso.

Mesmo dentro da própria secretária de planejamento, que era promotor do projeto, existiam fortes resistências de levar os resultados do processo de planejamento a diante.

“Aqui tem uma casta de técnicos só pensa, assim megalomaniacas, pensam, assim modelos à sendo importados, (...) de grandes linhas de desenvolvimento da cidade, sabe (...), muita teoria, né. E que isso fica resumido à uma parcela muito pequena da cidade. Porque na verdade o plano diretor hoje que foi feito para aplicar na verdade, ele se aplica para uma parcela pequena. Porque a irregularidade da cidade, ela é muito grande em relação à regularidade” (representante da SPM, integrante da equipe que coordenava o processo de planejamento participativo)

Um dilema fundamental de tais processos de planejamento, num contexto de urbanização acelerado, é o fato de não se poder interferir nas causas desta expansão urbana informal. Não se consegue modificar a pressão dos novos ocupantes que se mudam para esta região. Processos cooperativos não conseguem compensar os déficits institucionais. Mesmo os moradores, através do projeto participativo, terem sido sensibilizados para as questões ambientais no bairro e chegarem a um consenso sobre as ações necessárias, em muitos aspectos as ações concretas esbarraram nas contradições institucionais das secretarias responsáveis. Por isso pode se concluir que além da democratização do planejamento urbano, é necessário um fortalecimento das instituições locais, possibilitando a implementação de medidas preventivas de política urbana. De certa forma, os processos de planejamento participativo pareciam incompatível com os processos formais de planejamento urbano, devido as estruturas de gestão municipal muito setorializadas e burocratizadas.

Não se deve instrumentalizar um processo participativo para contornar as contradições da gestão local, instigando pressão da população a respeito de decisões que dentro da administração geram conflitos (por exemplo, no caso de incoerência entre a legislação ambiental e as normas urbanísticas acima mencionadas). Porque, assim, corre-se o risco de os resultados do processo participativo serem barrados por parte do governo local.

Apesar disso, os dados das entrevistas sustentam que um processo participativo leva ao fortalecimento da auto-estima dos participantes como atores políticos:

“Hoje a participação está inestimável para a população. É o GPL, orçamento, o fórum, tem várias atividades, né. Isso, hoje a gente vendo aí, pegar um microfone, se expressar com uma clareza, fazer suas reivindicações, e as suas sugestões. Acho muito bom isso daí. Eu fico até arrepiado nesse... Eu fui na câmara de vereadores, e um gari pegava o microfone, e dá um show. Muita pessoa letrada não conseguia se expressar tão bem como ele. Isso ele aprendeu, com essas tarefas na Lomba do Pinheiro e na Restinga, em vários bairros.” (entrevista com participante do Grupo de Planejamento Local, GPL)

Este empoderamento pode resultar em uma dinâmica própria de interferência nas políticas urbanas por parte da população, além do controle do poder público. No estudo de caso isso se manifestou por exemplo em atividades de controle social dos moradores de bairro frente às intervenções do poder público. Quando a SMAM trouxe uma proposta de implementação de um parque linear ao longo do córrego Arroio Taquara envolvendo reassentamentos de casas na beira do riacho, esta proposta foi percebido pelos participantes do GPL como planejamento de gabinete, “de cima para baixo”. O GPL reivindicou com sucesso o envolvimento do GPL neste projeto, o que resultou em uma modificação completa da proposta inicial.

“O Parque Linear a gente sabe que mudou, por que chegaram com a idéia do Parque Linear, a gente criou uma subcomissão que era o Arroio Taquara e o pessoal da secretaria quis entrar nessa comissão e graças as idéias da Eliete a gente conseguiu deixar de fora e eles viram que em duas reuniões a gente fez muito mais do que tudo que tinha sido feito em mais de anos que vinha sendo falado. É o foco, é deixar a população andar sozinha, dar as idéias. Tanto é que na primeira apresentação que a gente fez toda a equipe da secretaria ficou espantada com os resultados diretos, era coisa no papel, não era nada pensado sonhado. E eles se apavoraram. E a partir disso nós notamos a diferença, nesse momento o pessoal que estava representando e executivo passou a tratar de uma forma diferente a equipe do Arroio Taquara, passou a ouvir de uma forma diferente” (entrevista com participante do Grupo de Planejamento Local, GPL)

Em geral, é preciso ter cautela para não simplificar a participação da população como panacéia para a política urbana e ambiental. Procedimentos participativas não significa automaticamente uma implementação mais rápida de planejamento urbano-ambiental. Muito pelo contrário, processos colaborativos que buscam um consenso, geralmente, são muito lentos. Porém, experiências com participação em processos de planejamento apontam que decisões tomadas com base em cooperação sejam mais sustentáveis. Mas, ainda faltam estudos de longo prazo para provar isto. Certamente as experiências de Porto Alegre com a longa tradição em participação da população nos processos de decisão, com o acúmulo de capacidades participativas entre os habitantes e com o importante capital social relativo aos movimentos sociais, trazem muitos ensinamentos sobre possíveis caminhos em direção à cidades mais justas e sustentáveis.

Porém, ainda restam muitos desafios. Somente o aprofundamento da democracia poderá viabilizar a sustentabilidade urbana para o conjunto da sociedade brasileira. Este aprofundamento necessariamente deverá incorporar o direito de participação efetiva da população na forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e na definição do modelo de desenvolvimento do país. Tal participação, por sua vez, passa forçosamente pela elaboração e implementação de políticas públicas que deverão promover a justiça sócio-ambiental (Grazia 2003). A democratização do planejamento urbano não se limita a uma participação “faz de conta” para amenizar os conflitos sócio-ambientais eminentes, mas envolve uma real delegação de poder de decisão para os cidadãos no conjunto de uma administração e não somente por setores específicos. Em relação à cidade informal é fundamental que o planejamento participativo aborda as questões fundiárias da cidade como toda visando reforma urbana e cumprimento da função social da propriedade.

Referências

- Abers, R. N. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. London, Lynne Rienner, 2000.
- Baud, I.S.A.; Hordijk, M. “Ressource flows and urban governance: approaching environmental transition in cities and their hinterland”. In: Baud, I. S. A.; Post, J. (Ed.): **Realigning actors in an urbanizing world: governance and institutions from a development perspective**. Aldershot, Ashgate, 2002, p. 313-328.

Baud, I.S.A.; Post, J. **Realigning actors in an urbanizing world: governance and institutions from a development perspective**. Aldershot, Ashgate, 2002.

Borrini-Feyerabend, G. **Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context**. Gland (Suíça), IUCN, The World Conservation Union, 1996.

Chambers, Robert J. H. "Relaxed and participatory appraisal: notes on practical approaches and methods". In: Bliss, F.; Neumann, S. (Ed.): **Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik**. Bonn, Horlemann-Verlag, 1996. 74-90.

Cleaver, P. "Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development". **Journal of International Development**, v. 11, n.5, p. 597-612, dez 1999.

Fernandes, E. **Law and Urban Change in Brazil**. Aldershot (Inglaterra)/Brookfield (EUA), Avebury, 1995.

Frey, K. "Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen aus der brasilianischen Kommunalpolitik". **Lateinamerika-Analysen**, v. 1, n.1, p. 83-113, jan. 2002.

Grazia, Grazia de. "Como tornar nossas cidades mais sustentáveis?" acesso em: 25-05-08, <http://www.ebape.fgv.br/cids/NOVO%20DEBATE%20CidadeGrazia.html>

Gaventa, J. ; Valderrama, C. "Participation, citizenship and local governance. Background note prepared for workshop on 'Strengthening participation in local governance'", **Institute of Development Studies**, June 21-24, 1999. Acesso em: 25-05-08, <http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf>

Habermas, Jürgen. **Die Theorie des kommunikativen Handelns**. Frankfurt a.M., Surkamp, 1981.

Holmes, T.; Scoones, I. **Participatory environmental policy processes: experiences from North and South**. Brighton (Inglaterra), Institute of Development Studies (IDS), 2000.

Instituto Sociambiental (ISA). **Almanaque Brasil Socioambiental**. Uma nova perspectiva para entender a situação do Brasil e a nossa contribuição para a crise planetária. São Paulo, s/e, 2007.

Oels, A. **Evaluating stakeholder participation in the transition to sustainable development: methodology, case studies, policy implications**. Münster, Lit, 2003.

Pimbert, M. P.; Pretty, J. N. "Parks, people and professionals: putting 'participation' into protected area management". In: Ghimire, K. B.; Pimbert, M. P. (Ed.): **Social change and conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas**. London, Earthscan, 1997, p. 297-330.

Saule Jr., N; Velasco, A. M.; Arashiro, Z. **LogoLink Latin America: legal and policy frameworks for citizen participation**. LogoLink São Paulo. Acesso em: 25-05-08, <http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/regionalreports/RegionalReportLatinAmerica%20final.pdf>

Stoll-Kleemann, S.; O'Riordan, T. "From participation to partnership in biodiversity protection: experience from Germany and South Africa". **Society and Natural Resources**, v. 15, p. 161-177, set. 2002

Webler, T. "Right discourse in citizen participation: an evaluative yardstick". In: Renn, O.; Webler, T.; Wiedemann, P. (Ed.): **Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse**. London, Kluwer, 1995, p. 35-86.

Wegrzynowski, R. "Tão perto e tão longe das soluções". In: **Desafios do desenvolvimento**. Edição 41 Março/2008. Acesso em 25-05-08: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=4281