

Recebido em 02/2017. Aceito para publicação em 11/2018.

ESTATUTO DA CIDADE E CIDADANIA: REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP (2016)¹

CITY AND CITIZENSHIP STATUS: REFLECTIONS ON POPULAR PARTICIPATION AND DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE REVIEW OF THE MASTER PLAN FOR COMPREHENSIVE DEVELOPMENT OF SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP (2016)

Jaqueline Mergen²

Valeria Regina Zanetti³

Paulo Romano Reschilian⁴

Resumo: *A palavra cidadania pressupõe a existência de direitos civis, sociais e políticos, bem como a garantia para o seu exercício no contexto da cidade. A participação popular é, por excelência, a via possível para o exercício da cidadania. Sabe-se que, historicamente, no Brasil, a participação popular e o exercício da cidadania não se desenvolveram de forma orgânica. As conquistas políticas foram obtidas ao longo da história e tiveram seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ser habitante da cidade implica compartilhar da vida pública e lutar para que o interesse público prevaleça sobre os interesses privados. É nesse contexto que o Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como instrumento básico para a gestão da política urbana, a fim de garantir a função social do município. Nesse sentido, este artigo, de caráter qualitativo e exploratório, tem como base pesquisas realizadas em bibliografias correlatas aos temas cidadania, patrimonialismo, participação popular, planejamento e gestão urbana, Estatuto da cidade e Plano Diretor e fundamenta-se em fontes oriundas da observação participante dos autores nas discussões em torno da elaboração do Plano Diretor do município de São José dos Campos/SP, realizadas em 2016.*

Palavras-chave: Planejamento urbano; cidadania; participação popular; patrimonialismo; plano diretor.

Abstract: *The word citizenship presupposes the existence of civil, social and political rights, as well as the guarantee for its exercise in the context of the city. Popular participation is, by excellence, the possible way to exercise citizenship. It is known that, historically in Brazil, popular participation and the exercise of citizenship have not developed organically. The political achievements were obtained throughout history and had their culmination with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Being an inhabitant of the city implies sharing public life and fighting for the public interest to prevail over private interests. It is in this context that the City Statute defines the Master Plan as a basic instrument for the management of urban policy, in order to guarantee the social function of the municipality. This qualitative and exploratory article is based on research carried out in bibliographies related to the themes of citizenship, patrimonialism, popular participation, urban planning and management, City Statute and Master Plan and is based on sources from*

¹ Esse artigo é parte de uma pesquisa maior para a obtenção do título de mestrado no programa de pós-graduação da UNIVAP. Conferir em: MERGEN, Jaqueline. Planejamento Urbano e Participação Popular: Representação Social de Cidadania no Processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2017.

² Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba - Univap, Brasil. E-mail: jaquelinemergen@hotmail.com.

³ Docente do Programa de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba - Univap, Brasil. E-mail: vzanetti@univap.br.

⁴ Docente do Programa de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba - Univap, Brasil. E-mail: pauloromano@univap.br.

the authors' participant observation in the discussions around the elaboration of the Master Plan of the municipality of São José dos Campos / SP, held in 2016.

Keywords: Urban planning; citizenship; popular participation; patrimonialism; master plan.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, historicamente, as relações sociais foram pautadas nas imposições de poder, na apropriação dos meios de produção e da força de trabalho, regidas pelo direito de propriedade privada da terra por uma minoria politicamente representada. Essa combinação resultou na coexistência da desigualdade social e da segregação sócio espacial.

A promulgação da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), apesar de ter sido um marco para a democracia, não foi suficiente para garantir os direitos sociais. Por meio desse novo ordenamento jurídico, legitimou-se a participação popular, reforçada em diversos de seus artigos. Esse instrumento também trouxe uma série de inovações, como a regulamentação dos Artigos 182 e 183, que tratam da política urbana e da criação do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001a). Assim, por meio dos referidos instrumentos, abriu-se uma nova oportunidade para a função social da cidade e da propriedade, o que possibilitou a legitimidade da cidadania por meio da participação popular e da gestão democrática.

Sabe-se que, ao longo da história brasileira, a participação popular e o exercício da cidadania não se desenvolveram de forma orgânica, mesmo com todos os dispositivos da CF, os quais instrumentalizam o envolvimento da população com questões relacionadas à sociedade e à política urbana. Desse modo, questiona-se não só a relação dos cidadãos com o lugar onde vivem como também as possibilidades de ações democráticas que se apresentam no contexto local, sobretudo quanto à condução do processo de revisão do Plano Diretor, denominado pelo Estatuto da Cidade como um instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana.

Diante desses aspectos, o presente estudo tem como objetivo refletir sobre como tem se desenvolvido a participação popular nos debates em torno da cidade, assegurada pelo Estatuto da Cidade e, ainda, identificar os espaços e mecanismos possíveis para o exercício da cidadania. Para tanto, utilizou-se, como procedimento metodológico, a análise qualitativa e exploratória, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Com o expediente da observação participante, foram levantados dados por meio de entrevistas estruturadas e semiestruturadas, coletadas nas discussões em torno da elaboração do Plano Diretor do município de São José dos Campos – SP, ocorridas no período de janeiro a dezembro de 2016.

2. CIDADANIA: DO CONCEITO AO EXERCÍCIO

A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que quer dizer “cidade” (ROLNIK, 1995, p. 21-22). O termo significa a condição de ser habitante da cidade e manter uma relação com ela. Assim, a cidadania compreende “[...] participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos” (ROLNIK, 1995, p. 22).

A cidadania tem origem na Grécia antiga, vinculada às cidades-estados. A referida terminologia era utilizada para qualificar a participação política dos indivíduos, bem como denominar o conjunto de direitos do cidadão (residente na cidade). Além disso, envolve a participação nas decisões políticas do local onde se residia.

Já, em Roma, quando foram instituídas as cidades-nação, a cidadania sofreu algumas transformações em sua concepção. De acordo com o sistema político estabelecido, ela estava organizada em “cidadania ativa” e “cidadania não ativa”, divisão utilizada para distinguir os patrícios dos plebeus.

Na transição para a Idade Média, a concepção religiosa tomou grandes proporções e influenciou o conceito de cidadania. Paralelamente a esse movimento, o nexu político era substituído pelo nexu individual e metafísico. Segundo Pinsky e Pinsky (2003, p. 115):

Em condição medieval, a figura do Estado se fez representar também pelo eclesiástico e o indivíduo deixou de se caracterizar enquanto membro pertencente à cidade. A transição do feudalismo para o capitalismo na Europa ocidental impôs uma nova visão de mundo de forma progressiva. Os processos de secularização, racionalização e individualização foram jogando por terra o tradicionalismo embutido na milenar percepção teológica das coisas, alimentada pela Igreja Católica Romana (PINSKY; PINSKY, 2003).

A partir de 1789, a Revolução Francesa determinou um importante marco histórico: o início do Estado Contemporâneo, o qual pressupôs uma perspectiva de participação política democrática e determinou o principal referencial de modelo para a cidadania. A institucionalização da Carta da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi definitiva para as discussões em torno dos Direitos Humanos de forma universal e em escala internacional. O nexu para garantir a condição de cidadania condicionou o direito à participação política ao território a que os cidadãos pertenciam. Pinsky e Pinsky (2003, p. 10) ressaltam que a Declaração dos Direitos Humanos dos Estados Unidos da América do Norte e a Revolução Francesa “[...] romperam o princípio de legitimidade, vigente até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão”.

Tendo como premissa que a cidadania não é uma categoria estanque no Brasil, a sua construção e a garantia de seu exercício percorreram um longo caminho desde a Colônia até o processo de redemocratização, ocorrida em meados da década de 1980.

Para compreender esses períodos, utilizou-se a tese de Carvalho (2013), que divide em quatro períodos os caminhos percorridos pela cidadania no Brasil: 1) de 1822 a 1930: os “primeiros passos da cidadania”, que compreende o período da emancipação política do Brasil em 1822, com a criação do Império Brasileiro desvinculado de Portugal; 2) de 1930 a 1964: a “marcha acelerada”, momento em que, para os direitos sociais, o avanço foi expressivo, representado, principalmente, pela legislação trabalhista, pelo direito previdenciário e pelo reconhecimento dos sindicatos; 3) de 1964 a 1985: fase marcada pela ditadura militar, ações de truculência e repressão dos direitos; 4) Anos pós (re) democratização: momento em que o Brasil passou a ter uma nova Constituição, a Constituição Federal de 1988, que garantiu o pleno exercício da cidadania, pelo menos em termos da lei.

A história do Brasil, permeada por longos períodos ditatoriais, contribuiu para que se difundisse a ideia do Poder Executivo como o mantenedor dos direitos. Foram quase que inexpressivas as tentativas de exercício da representação política. Além disso, como afirma Carvalho (2013), a experiência dos cidadãos, diante das práticas burocráticas e da corrupção, trouxe a sensação de descrença no sistema político, o que causou uma atrofia no exercício da cidadania.

Assim, uma das principais consequências da inversão na conquista dos direitos para a cidadania é a centralidade da figura do Estado, desempenhada pelo Poder Executivo. O conceito de cidadania e o seu exercício são representados por períodos de avanços, retrocessos e longos momentos de estagnação na relação entre os cidadãos e o Estado.

É na cidade que a cidadania toma dimensão cotidiana, que os direitos civis, políticos e sociais se articulam e se desdobram na produção social do espaço. A cidadania, portanto, está relacionada à cidade, ao pertencimento, àquele que participa das decisões do espaço onde está inserido, da vida em sociedade.

O exercício da cidadania pressupõe uma relação importante entre a sociedade civil e o Estado. Logo, para refletir sobre essa relação, faz-se necessário compreender a dinâmica da relação sociedade-Estado e, então, conhecer o contexto da formação política, social, cultural e territorial do Brasil.

3. LEGADO DO ESTADO PATRIMONIALISTA

Desde o período colonial, como situa Holanda (2015), o Brasil recebeu como legado de Portugal uma cultura de homens aventureiros com ânsia por riqueza fácil, exploradores essencialmente rurais, que estabeleceram cidades sem planejamento ou organização política para garantirem o domínio do território. A autonomia conferida por Portugal aos donatários instalados no Brasil, pelas vias do autoritarismo, garantiu a essa elite brasileira a salvaguarda para legislar sobre o território. Assim, a “força” da propriedade privada se ampliou e conferiu *status* e prestígio aos proprietários de terras públicas, que, então, passaram a ter liberdade para legislar, também, sobre o espaço público, ampliando-se a dimensão política. Da tradição ibérica, decorreram o

patrimonialismo e patriarcalismo, que delinearão a elite brasileira. Conforme salienta Holanda (2015, p. 96), “[...] o quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública”.

O estabelecimento dos grandes latifúndios tornou-se sinônimo de poder político e econômico, e, também, de prestígio, o que conferiu aos seus proprietários o *status* de “poder local”. Os patriarcas ocupavam cargos e funções públicas e suas ações se tornavam extensão de sua família e de sua propriedade, refletindo seus interesses particulares. Assim, a troca de favores era alicerçada na fidelidade daqueles que recebiam as benesses.

Tal contexto gerou uma forma de organização social que construiu as bases para a prática política da meritocracia, consolidou a estrutura de dominação patrimonialista do Estado, que desconhece a separação entre a esfera privada e a pública.

Faoro (2012) identifica que o patrimonialismo, no Brasil, tem um papel centralizador, à medida que o Estado detém o poder e o gerencia a partir do enfraquecimento e da diminuição da influência da sociedade civil.

Assim sendo, nesse modelo de administração pública, a cidadania perde espaço. O resultado dessa política centralizadora avessa aos interesses públicos pode ser observado a partir do processo de urbanização do Brasil, quando as cidades passam a representar a morfologia da injustiça social e a suas paisagens ficam centradas na segregação espacial.

4. A GESTÃO DO TERRITÓRIO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

As ponderações acima foram instrumentos de pensamento que conduziram à reflexão o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos-SP. Como estratégias metodológicas, optou-se pela observação participante realizada nos fóruns de discussão de revisão do PDDI (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2006), a fim de buscar respostas para as seguintes perguntas: Tendo em vista a obrigatoriedade da participação popular como um dos critérios que condicionam a elaboração do Plano Diretor, de que forma os atores-significativos, que estiveram presentes no processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos em 2016, participaram do processo de discussão? Que entendimento eles têm sobre o que vem a ser cidadania? É importante esclarecer que não se fará uma análise do conteúdo do PDDI de 2006, nem tampouco das revisões realizadas no instrumento⁵. O objetivo centra-se no entendimento da forma e dos

⁵ O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de São José dos Campos de 2006 se encontra disponível, no site da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, sob o domínio: <http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/planejamento_urbano/plano_diretor.aspx>.

procedimentos tomados pela administração pública e pela sociedade civil para a realização da revisão do instrumento, tendo como pressuposto a ideia que se tem de cidadania, de participação popular e de gestão participativa.

A observação participante é uma metodologia que se realiza por meio do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado a fim de obter informações sobre uma realidade vivenciada. Essa metodologia pressupõe, por sua vez, a interação do pesquisador com o objeto pesquisado. O papel do pesquisador é investigar sem se envolver e se tornar parte do grupo estudado. A observação participante sugere saber escutar e fazer pergunta, bem como usar todos os sentidos quando ao observar a situação. O pesquisador, enquanto participante, não só observa como aplica entrevistas e participa de eventos organizados pelos sujeitos significativos da situação (ANGROSINO, 2009).

A pesquisa, baseada na observação participante, outra fonte de pesquisa, foi realizada durante o processo de revisão do PDDI de São José dos Campos, ocorrido no período de janeiro a dezembro de 2016. Teve, também, como recurso a coleta de entrevistas semiestruturadas com nove pessoas, participantes do debate em questão e que compuseram o Conselho Gestor do Plano Diretor, representando segmentos da sociedade civil do município. Esses sujeitos de pesquisa foram escolhidos tendo em vista os segmentos que representavam e os seus posicionamentos nos espaços de fóruns coletivos de discussão do PDDI.

Na primeira fase do estudo, além das leituras dos instrumentos urbanísticos, como o PDDI de 2006, o zoneamento, o Estatuto da Cidade, passou-se a participar das reuniões do coletivo denominado “Jornada de Discussão Urbana”, criada por iniciativa e articulação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de um grupo de pesquisadores do Programa de Planejamento Urbano da Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP – e do Centro de Estudos Latino-americanos sobre Cultura e Comunicação – Núcleo de Apoio à Pesquisa da Universidade de São Paulo, USP.

A segunda fase consistiu na consulta de dados disponibilizados pela prefeitura com a finalidade de alicerçar o cronograma de atividades, ao mesmo tempo em que se verificava como se desenvolvia a participação popular no processo de revisão do PDDI.

Na terceira fase, por meio de entrevistas semiestruturadas, foram ouvidos nove participantes⁶, denominados, nesta pesquisa, como atores-significativos, escolhidos durante os debates por conta de seus posicionamentos e falas contundentes e por terem assento no Conselho Gestor para Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de São José dos Campos em 2016. Esses atores significativos, cidadãos comuns e representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil, foram,

⁶ Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade do Vale do Paraíba. Essa pesquisa recebeu o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE), sob o N. 46505115.5.0000.5503.

a pedido deles próprios, mantidos no anonimato.

A quarta e a quinta fase se complementam, por consistirem na análise das entrevistas semiestruturadas, na organização e na discussão dos resultados da pesquisa, com apoio nas metodologias de Spink (2013) e Bardin (2004).

É importante esclarecer que o processo de discussão da revisão do PDDI de São José dos Campos (2006) ocorreu entre os meses de janeiro a agosto de 2016, concomitantes às reuniões do coletivo “Jornada de Discussão Urbana”. O objetivo desta jornada foi colocar em debate a produção das cidades e suas múltiplas facetas no contexto da Região Metropolitana. Teve o intuito de fomentar leituras acerca da cidade, abordadas em três etapas. Num primeiro momento, apresentou-se um quadro geral de produção de cidades e compreensão dos processos desiguais acarretados. Logo após, foram levantados dados sobre a legislação urbana e, por último, discutiram-se as potencialidades e os problemas analisados por regiões do município em estudo.

5. ETAPAS DO PROCESSO

1) Num primeiro momento, foram realizados seminários de abertura do Plano Diretor de 2016, em 19 de julho de 2016, com palestras do Secretário de Planejamento do Município de São José dos Campos, da Diretoria de Desenvolvimento Urbano do WRI Brasil Cidades Sustentáveis e de representantes do Instituto Polis.

2) Depois, foram marcadas reuniões para a formação do Conselho Gestor para a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em agosto de 2016, que se compôs da seguinte forma: nove representantes do poder público; seis representantes dos Movimentos Populares; dois representantes de Trabalhadores, por suas entidades sindicais; dois empresários vinculados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; seis representantes de Entidades Profissionais acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais; dois representantes de organizações não governamentais com atuação na área do desenvolvimento urbano.

3) Mais adiante, as Oficinas de Mobilização foram organizadas pela Prefeitura e pelo IPPLAN – Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento, a fim de sensibilizar e qualificar lideranças de bairros e entidades para atuarem como agentes multiplicadores na divulgação das oficinas. De 20 de outubro a 16 de novembro, quatro oficinas, oferecidas nos bairros de Vista Verde, Bosque dos Eucaliptos, Santana e Centro, totalizou a participação de 75 pessoas.

4) Ao todo, foram 12 Oficinas de Leitura Comunitária oferecidas no período de 05 de novembro a dezembro de 2016.

5) Em dezembro de 2016, foi realizada a Audiência Pública para apresentar à população o relatório técnico elaborado pela Secretaria de Planejamento Urbano, em

que constavam informações sobre a atual situação do município, quanto aos aspectos urbanístico e socioeconômico. O relatório traz o perfil das regiões urbanas do município, aspectos financeiros e econômicos, políticas públicas praticadas, entre outros apontamentos.

O conteúdo foi utilizado para os trabalhos de revisão do Plano Diretor do município, que completaria uma década em 2016 e, segundo determinação do Ministério das Cidades, precisava ser atualizado de acordo com as novas necessidades e projeções de desenvolvimento da cidade.

Esse material foi utilizado juntamente com todo o conteúdo das 12 oficinas realizadas com a população entre os dias cinco de novembro e três de dezembro. Assim, o diagnóstico comunitário somou-se às análises técnicas – o que resultou no novo Plano Diretor para a cidade, o qual contemplou os interesses da população dentro de um padrão urbanístico tecnicamente adequado.

Como ressaltou-se acima, a participação popular é, portanto, um instrumento garantido pela Constituição de 1988 e indispensável para o exercício da cidadania. O Plano Diretor talvez seja um dos espaços ou possibilidades de exercício desse princípio constitucional, sobretudo por constituir um instrumento básico da política urbana, o qual preconiza o envolvimento do cidadão nas decisões sobre a cidade. É por meio do Planejamento Urbano, essencial para a gestão, que se possibilita essa participação popular.

Ao longo da história, o Plano Diretor assumiu diversas funções, sejam elas de conteúdo, abrangência, metodologia e nomenclaturas. Apesar da nomenclatura “Plano Diretor” já constar no Plano Agache, foi entre as décadas de 1950 e 1960 que se tornou o instrumento de planejamento urbano mais difundido no Brasil, vinculado à gestão municipal na perspectiva de ordenamento territorial e, posteriormente, ampliado para contemplar a cidade como um todo, como também os diferentes aspectos do contexto urbano.

Entretanto, foi no período de governo militar que os Planos Diretores foram, definitivamente impulsionados como prática de planejamento urbano, motivados pela política desenvolvimentista de intervencionismo do Estado, a qual buscava vincular o repasse de recurso e a concentração desses por meio da execução dos planos.

A publicação do Estatuto da Cidade definiu o Plano Diretor como:

Um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento

para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade (BRASIL, 2005, p. 40).

Assim, foi com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 e do Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, 2001a; 2001b), que o Plano Diretor passou a ser o instrumento básico da política urbana, sendo obrigatório a todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes; àqueles localizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; e aos situados em áreas de interesse turístico ou em áreas sob a influência de empreendimentos de grande impacto ambiental.

O Estatuto da Cidade prevê, em suas diretrizes, que os Planos Diretores Municipais devem contar com a ampla participação popular, com as associações representativas de vários segmentos econômicos e sociais em todas as etapas e processos, desde a sua elaboração até a implementação e gestão (BRASIL, 2001b).

Como um instrumento básico e obrigatório da gestão da política urbana municipal, reserva-se ao Plano Diretor a função política de contemplar o interesse coletivo e público. Também deve cumprir a função de garantir a justa distribuição dos benefícios e os ônus do processo de urbanização e, acima de tudo, deve exercer a função social da propriedade e da cidade.

Com base no que foi exposto acima, busca-se investigar a ação da administração pública e da sociedade civil no processo de revisão do PDDI de 2006, ocorrido entre os meses de março a agosto de 2016, bem como compreender de que forma essa experiência se efetivou.

5.1 Análise preliminar da observação participante

A observação participante nos fóruns organizados pela administração pública e pela Jornada de Discussão Coletiva permitiu algumas considerações. Primeiramente, cabe ressaltar que, durante os encontros da Jornada, os interesses individuais ou de grupos eram latentes, prevalecendo sobre os interesses coletivos da cidade, tais como a constante apresentação de demandas específicas dos bairros diretamente relacionadas à Lei de Zoneamento.

A manifestação de alguns líderes comunitários, por vezes, também foi mandatária de questões como infraestrutura e serviços públicos, de regularização fundiária, bem como de relato de situações históricas de remoção, como o caso da desapropriação dos moradores do “Pinheirinho” e da “Vila Nova Tatetuba”, em São José dos Campos – SP.

A Lei de Zoneamento de São José dos Campos, em tramitação no Ministério Público, foi retomada por alguns participantes, possivelmente no intuito de provocar alguma ação coletiva, de ordem prática. Esse tema, recorrente no discurso dos moradores do bairro Esplanada, zona nobre da cidade, acabou por se tornar fator/tema

de divergências entre os cidadãos e grupos ali presentes. Importante destacar que a função social da cidade e da propriedade foi constantemente lembrada e reforçada, a fim de realinhar os objetivos coletivos e a própria iniciativa do grupo.

Outra questão observada foi a dificuldade das lideranças e representantes dos bairros e ou coletivos para ampliar a divulgação e, conseqüentemente, a participação de pessoas vinculadas às suas redes sociais, restringindo a atuação dos presentes como representantes de seus segmentos. Por meio das falas dessas lideranças, foi perceptível o conhecimento que tinham da realidade de seus bairros ou regiões, porém a articulação com a sua rede social mostrou-se insuficiente. Pela assiduidade, foi possível evidenciar o interesse e o comprometimento dos participantes com os interesses coletivos, porém poucos articularam a ampliação da participação de novos integrantes no coletivo. Indaga-se se a ideia de centralizar a representatividade em si mesmo estaria relacionada ao *status* que a participação, nesses espaços de caráter público, confere aos indivíduos. Pode-se sugerir que a autossuficiência da representação seria uma compreensão limitada sobre a importância da articulação em detrimento do interesse coletivo ou, até mesmo, aludir que a microrepresentação da figura “messiânica” acabou por representar os demais elementos de sua rede e conferir ao representado a responsabilidade pela resolutividade das demandas?

Observou-se, também, o esvaziamento gradativo das aulas. O curso iniciou com 60 pessoas e finalizou com, aproximadamente, 12 alunos. O que teria provocado essa debandada? Notou-se que um dos fatores que possibilitou a permanência e persistência de algumas pessoas nas oficinas foi a empatia com o Defensor Público do Estado. Alguns participantes conheciam o Defensor por representá-los em processos de violação de direitos das mais diferentes formas. Alguns líderes de grupos, motivados pela figura e ação do Defensor, permaneceram, nos encontros, na esperança de terem suas demandas contempladas.

Com as eleições municipais e a transição do governo, os debates foram interrompidos no período de julho a dezembro de 2016. Sabe-se que a Revisão do PDDI não foi concluída. Foram cumpridas as etapas iniciais, mas não foram efetivadas, até o final de 2017, a conclusão e a aprovação da Lei.

O processo de revisão sofreu a primeira interrupção durante o período da campanha municipal, conforme determina a lei eleitoral. Em novembro de 2016, foi retomado e encerrado em dezembro do mesmo ano, com a audiência pública de devolutiva à população. A finalização do processo deu-se em razão da transição de governo. Nota-se que o encerramento diz respeito ao término das atividades, não, efetivamente, à conclusão das discussões. A interrupção do debate e o seu encerramento sem conclusão dificultaram e impediram a participação efetiva da população o que, por si, já descaracteriza o objetivo principal do Plano Diretor.

O período compreendido entre o início das oficinas de mobilização (outubro de

2016) e as leituras comunitárias, encerradas em dezembro do mesmo ano, foi curto para o extenso conteúdo que deveria ter sido debatido. O breve espaço de tempo e a tímida divulgação das reuniões e oficinas impediram a efetiva participação popular.

Não obstante, há que se destacar um fator positivo desse processo: a composição do Conselho Gestor, previsto pelo CONCIDADES, o Conselho das Cidades, órgão que regulamentou a 6ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida nos dias 1 e 2 de julho de 2016. Essa composição abrangeu sete segmentos da sociedade civil e representou uma iniciativa de gestão democrática que favoreceu a participação popular.

Por outro lado, no entendimento dos envolvidos, a revisão do PDDI privatizou a esfera pública e, conseqüentemente, restringiu o debate e a formulação da política urbana a um determinado grupo da sociedade, compreendido pelos técnicos especialistas e pelo mercado.

Os discursos analisados no processo de revisão do PDDI direcionam para a compreensão de cidade a partir de seu valor de uso, sobrepondo-se ao sentimento de pertencimento da população. Nesse sentido, deixa-se de reconhecer a cidade como espaço de todos, em sua totalidade, para concebê-la como espaço explorado para suprir necessidades e interesses particulares. Denominados pelos atores-significativos da pesquisa como os “donos da cidade”, estes atuam e se reforçam como grupo hegemônico, na cidade de São José dos Campos, por meio da especulação imobiliária e da construção civil.

É importante destacar que a palavra “necessidade” esteve, nos discursos dos envolvidos com o processo de revisão do PDDI, constantemente atrelada à concepção de cidade. A partir da análise, observou-se que o direito à cidade estava traduzido por condições de moradia digna, maior número de equipamentos públicos, inclusive nos bairros periféricos, e ampliação do sistema de transporte público.

Não obstante, a correlação de forças também se manifestou no debate e foi marcante a polarização dos grupos nas discussões. Durante os encontros, reconheceu-se que a população participou do processo sem saber do que se tratava, atrelada à ideia de que a população, de forma geral, não tem informação e conhecimento sobre seus direitos.

É nessa lacuna da polarização que a prefeitura foi reconhecida, pelos atores-significativos, como mediadora dos interesses dos grupos. A administração municipal foi percebida como aquela que não garante “voz” e “vez” à população de baixa renda. Para muitos participantes, as pessoas não foram preparadas para fazer parte das discussões do PDDI; não houve oferecimento de cursos e tampouco se possibilitou iniciativas de participação efetiva de caráter comunitário no debate.

Apontou-se, pelos participantes, que a ação municipal endossa a discussão daqueles que têm conhecimento e compreensão técnica do espaço urbano, ou seja, de

técnicos e de profissionais relacionados às áreas da construção civil e imobiliária. Assim, a percepção dos que participaram do debate sobre o Plano Diretor é baseada, na interpretação geral, como plano de metas e diretrizes para a cidade, sem estabelecer conexão direta com a vida urbana e seu cotidiano, visto que o papel da Prefeitura consiste em mediar o debate e garantir a equidade social.

Portanto, a ideia de participação popular também aparece atrelada à prefeitura e ao Estado, sendo este novamente o mediador que oferece, também, os espaços para a discussão. De acordo com alguns sujeitos significativos, a forma de participação proposta por meio de audiências públicas, com o recurso do microfone, gerou insegurança pelo despreparo de muitos participantes, intimidados com a possibilidade de se manifestarem publicamente. O espaço aberto à participação não foi ocupado porque os cidadãos se sentiam expostos e despreparados. Como entender essa questão?

Apesar do entendimento sobre suas funções, o Plano Diretor, como peça política, não desempenha o papel de justiça e equidade de forma autônoma ou orgânica. É fundamental que haja uma ampla divulgação quando da sua elaboração, a fim de que os cidadãos possam se organizar e participar em defesa dos interesses coletivos, pois o Plano Diretor não representa um fim em si mesmo.

Por meio do Estatuto da Cidade, o poder público municipal recebe importante atribuição por ser o agente responsável pela criação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, sendo que o PDDI ganha força como instrumento básico que norteia o desenvolvimento dessa política. Ressalta-se que município deverá cumprir as etapas de elaboração do Plano Diretor, com a obrigatoriedade da participação popular, submetê-lo à aprovação pela Câmara Municipal e, em seguida, sancioná-lo, tornando-o Lei Municipal. O poder de decisão desloca-se da esfera federal e passa para a municipal.

No que tange à participação popular, alguns pontos merecem destaque: ausência de efetividade; prevalência de interesses de grupos minoritários; ausência de legitimidade do espaço público para participação popular; contradição entre existência de espaço para participação popular e não atenção aos efetivos interesses do povo.

Na prática, surge a problemática “natural” que se estabelece entre o que foi idealizado e o que se tem – efetivamente – no dia a dia, como resultado. Exemplo disso é o Plano Diretor, instrumento legal e idealizado para cumprir a função social da cidade, e atender aos interesses público e coletivo, mas que, na prática, enfrenta alguns obstáculos. O primeiro deles diz respeito ao fato de que, na composição da lei, o que se tem observado nos municípios é que o Plano Diretor acaba sendo uma carta de intenções, que não delimita os pontos cruciais para o desenvolvimento urbano, deixando de fixar os pontos críticos.

O Plano Diretor é elaborado e conduzido por grupos hegemônicos cujas

necessidades são privadas, específicas e voltadas aos seus próprios interesses econômicos. Por mais que ocorra a participação popular na elaboração, o resultado final ainda não vem ao encontro da realidade da população, de forma geral.

Outro fator agravante que permeia a condução do Plano Diretor é o fato de que o Poder Legislativo legitima os interesses particulares desses grupos, ao possibilitar, por exemplo, emendas e modificações no texto fixado no Plano Diretor, ou seja, o texto sofre uma mudança, por vezes substancial, em cima daquilo que foi discutido, idealizado e almejado pelos cidadãos que participaram de sua elaboração, sendo aprovado com as alterações.

Todas as situações evidenciam uma política centralizadora por parte do Estado, o qual coloca, à disposição dos cidadãos, instrumentos de participação popular, sem oferecer mecanismos efetivos para o exercício pleno dessa cidadania. Infelizmente, ainda são comuns falhas básicas na elaboração de um Plano Diretor, seja na ausência de ampla divulgação quando da sua confecção, seja por falta de mecanismos que auxiliam os cidadãos a se organizarem para participar, ou mesmo por excesso de burocratização.

É certo que o Plano Diretor, como peça política, não desempenha a função de justiça e equidade de forma autônoma ou orgânica, mas se espera dele, até para cumprimento do que dispõe a lei, a mínima efetividade, no que se refere à facilitação da participação da sociedade civil e à atenção aos seus anseios.

6. CONCLUSÃO

O conceito de cidadania compreende um conjunto de direitos e deveres sociais, políticos e civis, e o seu exercício implica cumprir com deveres e usufruir dos direitos, conhecê-los e, assim, tê-los como princípios para ações e relações, sejam elas em âmbito público ou privado. Desse modo, cidadania está relacionada à cidade, ao pertencimento; àquele que participa das decisões de sua cidade, do espaço onde está inserido, da vida em sociedade. Negar, impedir ou deixar de propiciar mecanismos para a efetiva participação popular, além de ser ilegal, é uma negativa ao exercício da cidadania.

O que se observa é que, mesmo diante de marcos regulatórios importantes, como a Constituição Federal de 1988, a instituição da Política Urbana, a regulamentação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b) e, recentemente, a aprovação do Estatuto da Metrópole (2015), a gestão democrática, a participação popular e o exercício da cidadania não têm se efetivado de forma natural na gestão do território. Os poucos avanços observados em relação à participação popular são frutos da organização e luta da sociedade civil organizada. O Plano Diretor Participativo não é, em si, o instrumento urbanístico responsável pela justiça sócioespacial nas cidades, mas representa um

instrumento que chama à participação popular.

Dada a pouca expressão da população nas decisões da cidade, a hipótese que se levanta é a de que a esfera pública não tem promovido espaços de debate e criado mecanismos e instrumentos de participação popular, estratégia que abre espaço para legitimar os interesses do capital. Tal postura reproduz uma lógica centralizadora, que deixa de garantir e promover educação para a cidadania e a conscientização da importância da participação.

A grande questão é saber se, nos ambientes de exercício desses instrumentos proporcionados pelo Poder Público, a população ganha voz e espaço e se faz valer, efetivamente, o seu direito à cidade. Assim, a inquietação da sociedade deve ser constante, de forma a perseguir a efetiva participação popular; não apenas no papel, mas também no exercício diário do envolvimento nas decisões que norteiam a cidade, em todos os seus aspectos. Somente assim será garantida a cidadania, de acordo com seu conceito nato, e a participação do povo, em questões que lhe dizem respeito.

REFERÊNCIAS

ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil (CF)**. Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho de 2001a.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis/Câmara dos Deputados, 2001b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de março de 2005.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 2012.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

PINSKY, J.; PINSKY, C.B. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura. **Plano Diretor de Desenvolvimento**

Revista Univap - revista.univap.br

São José dos Campos-SP-Brasil, v. 24, n. 46, dez. 2018. ISSN 2237-1753

Integrado. 2006. Disponível em:

<https://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/24560/2006_pd_diagnostico.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

SPINK, Mary Jane. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho A.; JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs). **Textos em representações sociais**. 14. ed. - Petropolis, RJ : Vozes, 2013.