ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

UTOPIAS E DISTOPIAS DEMOCRÁTICAS: Um panorama crítico da participação presencial e digital nas políticas urbanas do Rio de Janeiro

Autores:
Thaisa Comelli - Prourb-UFRJ - thaisa.comelli@gmail.com
Luciana Amorim - Prourb-UFRJ - amorim.lu@gmail.com

Resumo:

Ao longo das últimas décadas, a implementação de processos participativos institucionalizados vem se apresentando como uma promessa de modelos mais democráticos e transformadores de governança. Tais paradigmas se transportaram também para o contexto urbano, onde multiplicaram-se verdadeiros canteiros experimentais de ampliação do direito à cidade. Estas "utopias democráticas", entretanto, não operam na prática como esperado, sendo cooptadas por agendas paralelas de governo. Neste artigo, apresentaremos um panorama crítico dos processos participativos presentes nos Planos Diretores e Planejamentos Estratégicos para a cidade do Rio de Janeiro. Partimos da crítica de que a participação tem servido para legitimar interesses políticos, limitando o poder de decisão sobre o território urbano pelas capilaridades da sociedade. Nos ateremos principalmente à atual gestão municipal, onde a participação foi inserida no Plano Estratégico do prefeito Marcelo Crivella, incluindo também o uso de ferramentas digitais. Entendemos aqui a participação como uma forma ambivalente de transição entre utopias e distopias democráticas, onde apesar dos processos de dominação e cooptação, também é possível encontrar fagulhas de transformação e emancipação socioespacial.

UTOPIAS E DISTOPIAS DEMOCRÁTICAS

Um panorama crítico da participação presencial e digital nas políticas urbanas do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Facebook, instagram, twitter, whatsapp, uber, google street view… Estamos cada vez mais conectados uns com os outros e também com o espaço urbano. A rapidez e o volume da informação que chega até nós todos os dias é sem precedentes e transformou nossos estilos de vida. A internet, as redes sociais e as mídias independentes são, sem dúvida, instrumentos poderosos na mão dos cidadãos. Entretanto, a ideia de que a internet é uma ferramenta realmente democrática pode ser uma das maiores cortinas de fumaça da atualidade. A informação chega em massa e com rapidez, certamente. Mas até que ponto essa informação nos liberta ou nos aprisiona? Além disso, no que tange a relação entre Estado e sociedade civil, observamos cada vez mais ferramentas onde a interação entre cidadão e governo parece ser facilitada. Portais de transparência, ferramentas de consulta pública, abaixo-assinados eletrônicos, a própria possibilidade de formação online de grupos para a organização de protestos e eventos políticos; tudo isso parece promissor no sentido de ampliar e aprofundar os processos democráticos. Em contrapartida, escândalos como a enxurrada de *fake news* e *firehosing* presentes nas eleições brasileiras (e de outros países do mundo) mostram como a internet também pode tornar mais opacos e superficiais os processos democráticos. Se os processos participativos de maneira geral vêm sendo criticados há décadas por serem superficiais e instrumentalistas, em que medida estas transformações tecnológicas podem aprofundar ou simplesmente servir para legitimar uma ação tecnocrática e pouco transparente por parte do Estado? Principalmente no contexto das cidades brasileiras contemporâneas, quais são as reais transformações pelas quais passam os processos participativos em contextos de políticas urbanas? Estão de fato adquirindo novos formatos e incorporando tecnologias rumo à democratização dos processos decisórios? Até que ponto estes formatos realmente contribuem para a expansão da democracia e do direito à cidade?

Este artigo tem como objetivo propor uma reflexão crítica sobre a trajetória das políticas urbanas e seus processos participativos, utilizando como base dois instrumentos: o Plano Diretor e o Planejamento Estratégico, em um recorte que vai do final dos anos 1980 até 2017. Partimos da crítica de que a participação no contexto urbano do Rio de Janeiro tem servido, majoritariamente, para legitimar interesses políticos ao longo das últimas gestões ao invés de estender o poder de decisão sobre o território urbano até as capilaridades da sociedade. Em outras palavras, a participação vem operando como fachada política, ao invés de arena social ampla e democrática. Além disso, constatamos nesta análise que, apesar das mudanças estratégicas e de políticas em diferentes gestões no Município, o formato da participação da sociedade civil nos debates urbanos vem sendo majoritariamente o de audiências públicas presenciais – formato consultivo e de ratificação (AVRITZER, 2008), o que ao fim e ao cabo termina por limitar uma real emancipação da população, especialmente aquela com maior vulnerabilidade social.

Deteremos também especial atenção na última gestão do município (prefeito Marcelo Crivella), onde a participação no Plano Estratégico para a cidade do Rio de Janeiro expandiu-se também para o uso de ferramentas digitais, o que em tese a tornaria a mais fluida e rápida. Na prática, entretanto, o que se observa nas redes é uma participação que se restringe a pesquisas de opinião pontuais e pouco deliberativas. Além disso, notamos uma falta de transparência quanto aos detalhes dos processos participativos e uma distância significativa entre as etapas de elaboração das políticas e estratégias urbanas (realizadas por técnicos e representantes do governo local) e as etapas onde a população pode de fato colaborar e aportar no processo.

Finalmente, para além da crítica acerca dos instrumentos participativos, propomos também neste artigo uma reflexão sobre os desafios a serem superados na implementação destes processos, considerando um avanço cada vez maior das ferramentas digitais no cotidiano de políticas públicas urbanas e na interação entre Estado e Sociedade Civil. A nível teórico, tomamos como base as teorias de democracia radical e as teorias do planejamento radical, além de pincelar debates específicos sobre políticas públicas participativas e os próprios instrumentos do Plano Diretor e Plano Estratégico como *modus operandi* de políticas urbanas.

UTOPIA VS. PRÁTICA: PARTICIPAÇÃO PARA UMA CIDADE DE CONSTRUÇÃO COLETIVA

Em *Crítica da Razão Indolente*, Souza Santos nos aconselha a não disparar contra os utopistas (SOUZA SANTOS, 2011). Afinal, não é útil para a construção de teorias pós-modernas (se acreditamos que a pós-modernidade ainda não se encontra propriamente delineada) que possamos imaginar para mais além daquilo que já existe? Segundo o autor, uma teoria crítica pós-moderna deve fugir da espiral subparadigmática de problemas modernos com soluções modernas, construindo caminhos para o pensamento e para a ação emancipatória. Tais caminhos abrem-se rumo a uma pluralidade de direções, ao invés de conduzir-nos a um progresso ou fracasso inevitável. Neste sentido, a utopia surge como uma ferramenta para desbravar as fronteiras e categorias de análise do pensamento e descolonizar o futuro.

Evidentemente, Souza Santos não é o único autor a utilizar da utopia como instrumento teórico. No campo do urbano, Lefebvre (2003 [1970]) também fez uso da utopia para construir o método de transdução. Nele, trabalha-se com um objeto virtual (um mundo totalmente urbanizado), a partir do qual é possível traçar um caminho teórico de análise que sai do presente rumo ao futuro.

A profecia de Lefebvre mostrou-se concreta. Fisicamente, o mundo pode não ser totalmente urbanizado, mas nossas sociedades encontram-se inexoravelmente entrelaçadas pelas relações que se produzem e se transformam no e pelo urbano. Em outras palavras, o urbano não é somente o palco da produção e reprodução da vida social; pelo contrário, o urbano é protagonista, produtor de identidades, conflitos e lutas por poder. Também Lefebvre desenvolveu um termo que viria a se tornar uma das grandes utopias e promessas da contemporaneidade: o direito à cidade (2001). Cunhado em 1968, o termo espalhou-se pelo globo, ajudando na construção de leis, normativas e narrativas sobre o espaço.

Atualmente, o uso excessivo e amplo do direito à cidade desgastou o conceito e conferiu a ele uma multiplicidade de significados. Mais recentemente, autores como David Harvey buscaram ressignificá-lo e compreendê-lo sob a ótica da luta e da ação social. Para o autor, o direito à cidade é, fundamentalmente, a conquista do poder de decisão sobre os rumos dos territórios da cidade, reinventando-a “de acordo com nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 28). Nesse

entendimento, o direito à cidade seria a democratização do poder sobre o território muito mais do que um mero acesso aos bens e serviços que as cidades têm a oferecer. Na utopia de *Cidades Rebeldes*, portanto, o direito à cidade deve construir-se em torno dos "comuns urbanos", ou seja, em torno da construção urbana material e imaterial que possui um valor constituído coletivamente, ou seja, é um direito mais coletivo que individual (HARVEY, 2014, p. 28).

Mas como produzir e gerir coletivamente os comuns urbanos? Como democratizar a cidade? Não seriam essas as grandes utopias dos nossos tempos? E no caso dos instrumentos já existentes para democratizar a sociedade e o urbano? Necessitam de reformas incrementalistas ou de transformações estruturais?

Na teoria, a democracia é, em si, uma grande utopia: poder e soberania que emanam do povo. Na prática, entretanto, são muitos os empecilhos para esta ampla distribuição e compartilhamento de poderes. Atualmente, a maior parte de nossas democracias contemporâneas funciona, de maneira geral, sob o modelo representativo. Isso porque a complexa trama social faz com que a participação direta e deliberativa seja dificilmente aplicável, principalmente em grandes escalas (BOBBIO, 1986). Evidentemente, as críticas a este modelo representativo competitivo são muitas, indo desde a formação gradual de oligarquias a problemas de transparência e representatividade efetiva, onde os interesses da maioria (ou de minorias marginalizadas) terminam por concentrar-se nas mãos de uma minoria privilegiada (LACLAU E MOUFFE, 2015 [1985]).

No Brasil, demandas por modelos mais inclusivos e democráticos de governo e de cidade ganharam força a partir dos anos 60, quando diversos movimentos sociais e urbanos começaram a entrar no jogo de forças das arenas políticas. Assim, embora o tema da democracia participativa tenha ganhado impulso no país a partir do processo de redemocratização nos anos 80, é importante notar como forças emancipatórias já se encontravam latentes desde antes do período da ditadura militar (VILAS BOAS, 2017). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, por exemplo, que representou uma das maiores forças políticas no processo da constituinte e na implementação de diversos instrumentos e normativas urbanas, possui suas raízes ainda nos anos 60, quando ocorreu o primeiro Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis, que ficou conhecido como "Seminário Quitandinha" (BASSUL, 2002; AVRTIZER, 2008).

Evidentemente, dos anos 60 até o final dos anos 80, as dinâmicas sociais e sua relação com o espaço urbano mudaram drasticamente. A explosão demográfica no país, a crescente industrialização e um massivo processo de êxodo rural, entre outros fatores, geraram fluxos populacionais sem precedentes para as cidades, contribuindo para a construção de novas identidades e novos conflitos por solo e por poder. Podemos salientar, por exemplo, os seminais trabalhos dos sociólogos James Holston e Janice Pearlman, que mostram a intrincada relação entre o espaço, a formação de cidadanias diferenciadas (HOLSTON, 2013 [2007]) e a produção de mitos relacionados aos moradores das favelas e periferias urbanas (PEARLMAN, 2013 [1976]).

Assim, o lento processo de redemocratização e da consolidação de direitos ocorreu concomitantemente a profundas transformações socioespaciais, que naturalmente reverberaram nos instrumentos e normativas que surgiram para ordenar e regular o solo urbano. Quando em 2001 é promulgado o Estatuto da Cidade, o valor da participação como *modus operandi* de políticas públicas já estava relativamente consolidado a nível nacional, ou seja, já era praticamente um consenso o fato de que participar era algo positivo, ainda que não necessariamente fosse questionado quem, como, onde e para que se participava. Segundo Maricato, o Brasil abraçou a ideologia do "participativismo", onde pudemos observar a presença do tema em praticamente todas as políticas urbanas incluindo, de preferência, os pobres e marginalizados das periferias (MARICATO, 2011).

De fato, o Brasil ganhou notoriedade e experiência no tema ao longo das últimas décadas, principalmente na escala municipal. O Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo, datado de antes do próprio Estatuto da Cidade[1], transformou-se em um exemplo de boas práticas democráticas no país e em todo o mundo, mostrando como a implementação de arenas participativas poderia produzir poderosas faíscas de emancipação social (AVRITZER, 2003). Infelizmente, tais faíscas emancipatórias não foram tão transformadoras no sentido de garantir e ampliar a utopia do direito à cidade. Na prática, o que se observa em processos participativos nas últimas décadas é, basicamente, modelos consultivos.

Em 2008, Leonardo Avritzer analisou como a participação foi desenhada e operacionalizada em quatro municípios diferentes: Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Salvador. O autor lança o conceito de "instituições participativas" (AVRITZER, 2008, p. 45), e as categoriza segundo a maneira como a participação se organiza, a maneira como o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Partindo de tais categorias de análise, Avritzer cria três modelos principais de instituições participativas: (1) de baixo para cima, (2) de partilha de poder e (3) de ratificação. Além disso, é importante notar que, neste estudo, o autor também compara processos participativos realizados em diferentes âmbitos: orçamento participativo, conselhos de saúde, planos diretores, etc. Ou seja, há uma diferença entre quem participa, como se participa e para que se participa nos diferentes municípios.

De qualquer forma, uma das mais importantes conclusões do autor é que, no modelo do orçamento participativo de Porto Alegre (exemplo de modelo de baixo para cima), um dos motivos de sucesso é uma tradição associativa da sociedade civil prévia a processos participativos. No caso da cidade de São Paulo (exemplo de modelo de partilha de poder), o autor nota como algumas zonas da cidade possuíam maior tradição participativa e maior poder de barganha que outras, o que ao fim e ao cabo trouxe demandas divergentes e um processo decisório enfraquecido. Já no caso do Plano Diretor Participativo em Salvador (exemplo de modelo de ratificação), uma baixa tradição de luta e mobilização resultaram em um processo meramente consultivo, onde a população somente viria a referendar ou vetar decisões prévias do governo (AVRITZER, 2008).

Entretanto, como bem mostra o autor, mesmo o modelo de ratificação pode ser vantajoso no contexto da democratização de políticas públicas. Em sua análise, Avritzer pondera que, no caso de Salvador, havia uma herança conservadora particularmente forte na política local. Assim, no momento da implementação do Plano Diretor da cidade, graças à obrigatoriedade de arenas participativas, a população pôde ao menos barrar a aprovação de um plano diretor preliminar que, na época, foi elaborado de maneira autoritária e sem qualquer negociação com a sociedade civil (AVRITZER, 2008, p.59).

A ênfase que Avritzer confere à existência de tradição ou cultura associativa local é de fundamental importância para compreendermos o jogo de forças que percorre políticas públicas e seus processos participativos. Entretanto, somente este fator talvez não seja capaz de traduzir o potencial de um determinado processo participativo em particular; ou seja, o entendimento do contexto social e político por trás um processo participativo talvez seja mais útil no sentido de compreender seu desenrolar do que como motor de reflexões sobre o futuro da participação em diferentes contextos.

[1] O Orçamento Participativo de Porto Alegre é datado de 1989, somente um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Já o Estatuto da Cidade somente foi promulgado em 2001.

Além disso, a diversidade de metodologias, atores envolvidos, momentos e esferas sociais e urbanas onde a participação pode ocorrer se impõe como um desafio para qualquer um que deseje avaliar sua efetividade (SANOFF, 2008). No caso de políticas urbanas, mais especificamente, há uma série de variáveis a serem levadas em conta, como por exemplo a supremacia técnica conferida no campo do planejamento urbano em um contexto de modernidade. Assim, se ressigificarmos o direito à cidade como um instrumento de luta e de reinvindicação de poder decisório sobre o território, é fundamental refletir: em que momento seria ideal que a população "entrasse" no processo de planejamento e por que? Esta pergunta talvez nos leve a questões mais ideológicas do que operacionais já que, fundamentalmente, isso dependerá do papel que conferimos ao Estado, aos arquitetos e urbanistas e, por que não, aos famigerados "urbanistas subalternos" (ROY, 2011).

Debates contemporâneos sobre o planejamento vêm, nesse contexto, justamente para se contrapor às visões tradicionais do campo. Os teóricos do planejamento radical, por exemplo, exploram o papel do conflito, do dissenso e do empoderamento da sociedade civil como possíveis catalisadores de um processo de urbanização mais humano, o qual englobe diferentes saberes e visões de mundo não hegemônicas (FRIEDMANN, 2011; MIRAFTAB, 2016). Neste contexto, há inclusive divergências sobre se a participação institucionalizada poderia, de fato, ser utilizada como instrumento de transformação ou somente como instrumento de manutenção de dinâmicas prévias de dominação. Faranak Miraftab, por exemplo, defende que os "espaços convidados" de ativismo, onde a participação vem legitimada e somente a referendar as agendas do Estado, é um 'ativismo escravo' (SVIRSKY, 2010, apud. MIRAFTAB, 2016). Já os "espaços inventados", onde a população toma o poder sobre o território com suas próprias mãos e contesta o *status quo*, são os locais onde verdadeiramente ocorrem processos de transformação socioespacial (MIRAFTAB, 2004, 2016).

Ao fim e ao cabo, são muitas as agendas e os interesses que rondam o espaço urbano. Como decidir quais são os mais importantes, os mais legítimos, ou os mais inclusivos? Esta é justamente uma das maiores contribuições das teorias de democracia e planejamento radical; ora somente em processos participativos verdadeiramente transparentes poderemos trazer à luz tais conflitos e dissensos. A democracia verdadeiramente participativa e deliberativa é formada justamente a partir da exposição e da negociação de diferentes interesses, e não da formação de alianças e agendas ocultas (LACLAU e MOUFFE, 2015 [1985]; COHEN e FUNG, 2004).

Raquel Rolnik também traz algumas dessas reflexões para o caso brasileiro, avaliando avanços e impasses constatados 10 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2011). Segundo a autora, apesar dos avanços gerados pelas centenas de experiências participativas no país, no sentido de garantir o direito à cidade, foi justamente durante o processo de redemocratização que a ideologia neoliberal penetrou fortemente em alguns instrumentos na política brasileira. Dessa forma, duas agendas divergentes para as cidades entraram em conflito e dificultaram a participação da sociedade civil em meio às forças de financeirização da moradia e do solo (ROLNIK, 2017).

Atualmente, muitas das arenas participativas urbanas criadas a partir do Estatuto da cidade se esvaziaram. Em contrapartida, cresce cada vez mais o uso de mídias alternativas, ferramentas e metodologias digitais que visam produzir um urbanismo mais inclusivo e formas de democracia mais diretas. Mas quais são as potências e os limites destes instrumentos? A seguir, teceremos breves comentários sobre o tema da participação digital e suas críticas.

UTOPIA DIGITAL: POSSIBILIDADES DE UMA OUTRA PRÁTICA?

Quando Bobbio escreveu *O Futuro da Democracia*, em 1986, decidiu tecer alguns comentários sobre o modelo de democracia representativo (contemporâneo) em oposição ao modelo de democracia direto (dos antigos). Segundo o autor, não faz(ia) mais sentido tentar retroceder à modelos de democracia direta; a transição mais importante seria da democracia política para a democracia social, ou seja, o mais importante seria a ampliação dos espaços onde se participa, multiplicando arenas decisórias por toma a trama social (BOBBIO, 1986). Ainda que compartilhemos das ideias de Bobbio, é importante pontuar que, na época em que a obra foi escrita, o filósofo jamais poderia prever que teríamos uma ferramenta tão poderosa em nossos bolsos, capaz de alterar a forma como as informações são processadas e, neste contexto, também a forma como é possível participar em questões mundiais, nacionais e locais, de maneira mais *rápida* e *direta*.

Se a chegada da internet já foi revolucionária para a humanidade, a transformação do telefone celular em um dispositivo portátil totalmente conectado com o mundo modificou ainda mais a forma como percebemos e entendemos o espaço. Já há alguns anos, notamos a presença de estudos preocupados em compreender como o mundo digital e suas ferramentas podem contribuir para o desenvolvimento da democracia. O conceito de "cidadania digital", por exemplo, abordado por Mossberger, Tolbert e Mcneal (2007) traz a ideia de que, com a chegada massiva e mais acessível de informações, a população se vê mais habilitada a exercer a participação deliberativa. Já no campo do urbanismo, há diversos estudos que buscam trazer o tema da participação para o universo digital, seja através do uso de cartografia digital colaborativa (BUGS, 2014) ou até por meio do uso de gadgets e aplicativos (WILSON, TEWDWR-JONES e COMBER, 2017), de forma a promover um processo de planejamento urbano mais sensível, emocional e baseado na experiência dos usuários (DEITZ et al., 2018).

Evidentemente, há algumas ressalvas que devem ser feitas com relação a estes temas. Primeiramente, questionamos se o fato de as informações chegarem com mais facilidade e velocidade significa que a população em geral está realmente informada. As eleições presidenciais de 2018 no Brasil, por exemplo, são um perfeito exemplo de como a manipulação e um uso pouco responsável da internet, manifestada na forma de *fake news*[2] ou *firehosing*[3], pode afetar processos cívicos e participativos[4].

Além disso, é importante questionar: estamos todos incluídos neste processo? No caso do Brasil, a inclusão digital já se concretizou em todo o país? Segundo o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios), embora o acesso à internet tenha crescido inclusive entre a população de menor escolaridade e renda, ainda há desigualdades evidentes, que se manifestam também regionalmente no país. Dados divulgados com base no ano de 2015 mostram que as regiões norte e nordeste apresentaram as menores proporções de domicílios com microcomputador (26,7% e 30,3%

[2] Termo em inglês designado para definir mensagem ou notícia com conteúdo falso ou tendencioso.

[3] Técnica de distração baseada na disseminação massiva de notícias falsas para distrair e criar uma "cortina de fumaça" para o público, escondendo as reais agendas de um determinado político ou grupo.

[4] Ver notícia sobre Fake News em: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/fake-news-sao-risco-a-democracia-dizem-especialistas.shtml>. Sobre firehosing em: <https://www.vox.com/2018/8/31/17804104/strikethrough-lies-propaganda-trump-putin>. Acesso em 18/11/2018.

respectivamente) e também com acesso à internet (19,6% e 15,8% respectivamente)[5]. Isso mostra que, ainda que relevantes sejam os avanços rumo à participação digital ampla e deliberativa, tanto no âmbito democrático geral quanto no âmbito do planejamento, as disparidades no acesso à tais instrumentos ainda se apresentam como grandes desafios.

Finalmente, gostaríamos de trazer à luz reflexões sobre um importante aspecto que tange a participação, que são justamente os *tempos* e *etapas* necessárias para produzir um processo realmente inclusivo e deliberativo. Afinal, qual o tempo necessário para nos informarmos, debatermos e deliberarmos sobre um determinado tema? Provavelmente a resposta para esta pergunta é: depende. Afinal, a complexidade do tema, o escopo espacial e social do que será decidido e a quantidade de participantes envolvidos, entre outros aspectos, afetarão enormemente o tempo necessário para que a informação seja disseminada, compreendida e debatida. Em contrapartida, se pensarmos no tempo de gestão de determinados governos locais ou nacionais (duração média entre 4 e 8 anos), compreendemos porque é comum na participação serem "puladas" etapas essenciais para uma apropriação devida dos participantes. Isso poderia explicar, em parte, também porque os modelos consultivos e de ratificação, recordando os trabalhos de Avritzer (2008), prevalecem no âmbito do planejamento urbano em oposição a outros modelos mais empoderadores. Assim, de todas as críticas (acadêmicas ou populares) à participação no processo de planejamento, uma das mais comuns é a seguinte afirmação: "o projeto já chegou pronto" (BLASI CUNHA, 2018), cabendo à população somente tomar conhecimento sobre ele e validá-lo.

Defendemos, portanto, que a participação com maior potencial para gerar transformações estruturais não é somente a que vem das bases (*grassroots*) no sentido espacial. Existe uma camada temporal importante para a elaboração e avaliação de processos participativos. Dessa forma, a participação deve surgir de uma base espaço-temporal, onde a internet, as ferramentas e as mídias digitais poderão contribuir para a aceleração deste processo no tempo e ampliação em escala, mas jamais para o "pular" de etapas.

A seguir, exploraremos com mais detalhes algumas das críticas tecidas anteriormente na construção teórica. Exploraremos o instrumento do Plano Diretor e sua evolução ao longo de diferentes gestões políticas, utilizando como recorte a cidade do Rio de Janeiro. Mais adiante, também abordaremos com maior profundidade o tema do Plano Estratégico, explorando a efetividade, a transparência e o uso de ferramentas digitais no contexto da participação cidadã.

DISTOPIA I: A OPACIDADE DA PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

> "[...] É mil vezes preferível levar os planejadores a ficar discutindo os métodos de planejamento porque este é o método seguro de deixar tudo na mesma. De conservar melhorando. Pensar subverte." [6]

Assim como as políticas públicas participativas, a existência de instrumentos como o Plano Diretor é anterior à redemocratização do país e remonta o próprio processo de urbanização brasileiro, que trouxe consigo iniciativas de planejamento das cidades vinculadas à participação do poder público

[5] Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em 08/11/2018.

[6] Gunter Weimer em nota de apresentação para o livro *Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária* de Paul Dieter Nygaard.

no desenvolvimento de planos para o ordenamento e a gestão do território. Entretanto, abordagens distintas pautaram a trajetória do planejamento urbano no Brasil do século XX até o início do século XXI. Em um primeiro momento, as políticas urbanas estiveram majoritariamente focadas em questões estéticas, priorizando melhoramentos e o embelezamento das cidades. Podemos ressaltar neste contexto, por exemplo, as políticas de remoção de favelas e cortiços nos centros urbanos, vistos desde então como elementos indesejáveis para a conquista da paisagem ideal. Em um segundo momento (não necessariamente em ruptura aos paradigmas anteriores), os ideais modernos trouxeram consigo forte ênfase no discurso regulador do planejamento, onde o instrumento do Plano Diretor passou a ter protagonismo (VILLAÇA, 2005), perdendo esse papel nos fins do século XX e até o século XXI. Em suma, os planos se perpetuam em meio a doutrinas de concepção positivista cientificista (NYGARD, 2005), no esforço da racionalidade para ordenar e esboçar uma cidade ideal que se pauta em um conteúdo ideológico em detrimento dos problemas provenientes das desigualdades sociais em nossas cidades (Flávio Villaça, 2010).

Mais recentemente, a partir do processo de descentralização de poderes impulsionada pela redemocratização, pela globalização e pela chegada de valores neoliberais nas cidades, a noção de Plano Estratégico, herdada da gestão empresarial privada, passou também a operar no contexto do planejamento urbano, coexistindo com os Planos Diretores e introduzindo uma camada mais administrativa, ao menos em teoria, ao tema do planejamento (PFEIFFER, 2000).

No Brasil, é importante destacar que a política urbana tem um caráter bastante normativo, uma vez que, com o artigo 182 da Constituição de 1988, ficou instituído que o Plano Diretor seria o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana a ser responsabilidade da municipalidade. Segundo o Estatuto da Cidade de 2001 (Lei Complementar nº 10.257), ele deve ser revisado a cada 10 anos e é obrigatório para municípios a partir de 20 mil habitantes. De maneira genérica, tal instrumento é elaborado através dos trabalhos do poder executivo e a aprovação fica a cargo do poder legislativo. Entretanto, antes da aprovação, faz-se obrigatória a participação popular através de audiências públicas, conforme previsto no Estatuto das Cidades[7]. Tal obrigatoriedade, ou a participação institucionalizada, afirmam demandas por modelos mais inclusivos e democráticos de gestão das cidades, discutidos no momento da redemocratização e do Movimento pela Reforma Urbana mencionado na seção teórica.

O quadro na página a seguir apresenta, cronologicamente, o desenvolvimento de Planos Diretores e Planos Estratégicos de 1988 até 2017. As informações levantadas trazem à tona o desenvolvimento das políticas públicas municipais para a cidade marcadas pelo processo de revisão Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei complementar nº 16/1992) que veio a gerar o Plano Diretor de 2011 até a elaboração do Plano Estratégico de 2017. O plano de 2011, em vigor até 2021, foi o primeiro a resultar de uma revisão com participação da sociedade em audiências públicas, o que indica o quão recente é a implantação sistemática de processos participativos como forma de governança na cidade. É importante também comentar que, durante os governos de 1993 até 2001, o Plano Decenal de 1992 não foi revisado, o que só veio a ocorrer somente em 2001, em virtude da exigência prevista pelo Estatuto da Cidade. Assim, o Plano de 2001 foi, após um longo período de

[7] Estatuto da cidade:
Art. 39 § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

revisão, substituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111/2011).

Processo desenvolvimento de Planos Diretores e Planos Estratégicos para a cidade do Rio de Janeiro, a partir da Constituição de 1988
Governo Marcelo Alencar (PDT) - 1989 até 1993
1992
Entra em vigor o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro Lei Complementar nº 16/1992.
Governo César Maia (PMDB/PFL) - 1993 até 1997
Em 1995 é lançado o Plano Estratégico *Rio Sempre Rio*
Governo Luiz Paulo Conde (PFL) - 1997 até 2001
Governo César Maia (PTB) - 2001 até 2005
2001
Entra em vigor o Estatuto da Cidade, Lei nº 10257, que obriga a revisão dos PD a cada 10 anos;
Entra em vigor Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que trata da revisão do Plano Diretor de 1992.
2004
Em 2004 é lançado o Plano Estratégico *As cidades da cidade*
Governo César Maia (PFL/DEM) - 2005 até 2009
2006
Em 21/06/2006 o Substitutivo nº 1 ao PLC 25/2001 foi encaminhado a Câmara Municipal;
Em 10/08/2006 enviado pelo Executivo um novo o Substitutivo nº 2;
Em 18/10/2006 o Executivo enviou a Câmara Municipal o Substitutivo nº 3.
2007
De 01/01/2007 a 30/04/2007 são realizadas **audiências públicas** pelas Comissões Permanentes, para discussões temáticas do Plano Diretor;
De 02/05/2007 a 29/06/2007 são realizadas **audiências públicas** pela Comissão Especial para discussão do Plano Diretor;
Em 29/05/2007 é contratada uma **Equipe da UERJ** para apoiar a Câmara na análise das emendas e substitutivos (prazo: 120 dias);
Em 10/10/2007 é encaminhado, pela Equipe da UERJ, o 3º e último relatório consolidando as análises técnicas e jurídicas sobre as emendas.
2008
Elaboração do Relatório da Equipe técnica da Câmara formada por **técnicos da Fundação Padre Leonel Franca ligada à PUC-Rio**.
Governo Eduardo Paes (PMDB) - 2009 até 2013
2009
Em 2009 é lançado o Plano Estratégico *Pós 2016 o Rio mais integrado e competitivo I,* com alcance até 2020 e metas e objetivos até 2012
Em 20/07/2009 o prefeito realizada, na Câmara Municipal, uma apresentação sobre o posicionamento do Poder Executivo sobre o Plano Diretor;
Em 01/09/2009 são apresentadas, pelo Poder Executivo, 45 emendas ao Substitutivo nº 3;
De 14/09/2009 a 06/10/2009 são realizadas **audiências públicas** temáticas na Câmara Municipal;
De 16 a 27/11/2009 foi o prazo para apresentação de emendas pelos Vereadores;
De dezembro de 2009 até março de 2010 a **FGV é contratada pela prefeitura para desenvolver o Pacto Carioca.**
2010
25/02/2010 foi a data final do prazo para apresentação do parecer da Comissão Especial do Plano Diretor (juntamente com as Comissões de Justiça e Orçamento).
2011
Em 01/02/2011 entra em vigor a Lei Complementar nº 111 que dispõe sobre a política urbana e ambiental e institui o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.**
Governo Eduardo Paes (PMDB) - 2013 até 2017
2013
Em 2013 é lançado o Plano Estratégico *Pós 2016 o Rio mais integrado e competitivo II*
Governo Marcelo Crivella (PRB) - 2017 até 2021
2017
Em 01/01/2017 o Decreto nº 42.784/2017 estabelece que essa gestão tem até julho de 2017 para apresentar seu Plano Estratégico, podendo prorrogar até agosto.
Em 15/03/2017 o nº Decreto 42.941 estabelece, no seu art. 1º, III, que Caberá a Subsecretaria de Planejamento e Gestão Governamental do Gabinete do Prefeito Estabelecer as prioridades estratégicas do Município e seu rebatimento territorial, de modo a permitir a articulação e o alinhamento dos Planos Regionais com o Plano Estratégico.

Quadro 01. Elaborado a partir da consulta do site da Câmara Municipal e da Prefeitura do Rio de Janeiro e da análise dos documentos disponibilizados neles. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=plandircid&url=http://ww.camara.rj.gov.br/planodiretor/indexplano.php> e <http://www.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2017

O primeiro governo municipal após a redemocratização, o do Prefeito Marcelo Alencar, desenvolveu o Plano Diretor Decenal. Nos governos seguintes, os de Cesar Maia (1993-1997) e o de Luiz Paulo Conde (1997-2001), não houve a revisão prevista. O caráter secundário do Plano Diretor é acentuado pela forma como a revisão foi elaborada, como mostrado na citação abaixo e, além disso, esse governo ficou marcado protagonismo do Plano Estratégico intitulado Rio Sempre Rio, com finalidade não normativa, mas de promoção de ações do governo como os programas Rio-cidade e Favela Bairro.

> "Dada a desimportância com que foi tratado, não surpreende o fato de a Prefeitura ter esperado quase até o fim do prazo decenal – e, pelo visto, só devido à exigência contida no Estatuto da Cidade, editado em 2001, de se promover a revisão a cada dez anos, sem o que haveria sanções político-administrativas às autoridades responsáveis – para elaborar, de forma açodada e inconsistente, um texto precário, inconsistente, padecendo de flagrante inconstitucionalidade, por não se alinhar às determinações da Lei Federal, especialmente no tocante à necessária participação da sociedade em sua formulação e implementação." (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2009ª, p.5)

O Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, deveria tratar da revisão do Plano Diretor de 1992 e do estabelecimento de um novo Plano e foi desenvolvido na gestão César Maia de 2001 até 2005, sua segunda gestão como prefeito da Cidade. A inexistência de uma revisão, além do desacordo com a exigência da participação da sociedade civil, acentua a desimportância para com a normativa e o direcionamento de uma política que opera à margem das imposições do Plano Diretor. No entanto, durante o terceiro governo César Maia, de 2005 a 2009, o poder executivo juntamente com o legislativo iniciou, a partir de 2006, o processo de revisão do Plano Diretor estabelecido pelo PLC nº 25/2001. O processo durou até o ano de 2011 e segue com a participação popular, através de audiências públicas, nos anos de 2007 e 2009, conforme o estabelecido pelo o Estatuto da Cidade.

Durante o processo, a Prefeitura e a Câmara dos Vereadores também contaram com o apoio técnico de equipes especializadas. Entre 2007 e 2008 a Câmara dos Vereadores contratou duas equipes técnicas; uma da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), para análise de ementas e do texto substitutivo, e outra da Fundação Padre Leonel Franca vinculada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), para elaborar a proposta de um novo texto para o Plano Diretor.

A mudança de governo, em 2009, trouxe novos arranjos para o processo de revisão com a apresentação de novas ementas pelo novo prefeito, Eduardo Paes, além da realização de novas audiências públicas e da contratação de uma nova consultoria, por parte da Prefeitura, para "elaboração de estudos para promover a sustentabilidade no desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2010). Em março de 2010, se levou a cabo o Fórum Pacto Carioca, liderado pela Fundação Getúlio Vargas a partir de contratação pela prefeitura. O evento se dividiu em duas fases: uma mais abrangente e aberta à comunidade, onde participaram lideranças sociais e as várias dimensões do Plano (governança, social, ambiental, econômica e urbana) foram debatidas de maneira transversal; em seguida, ao longo de seis dias, foram realizadas sessões temáticas com a participação mais restrita a técnicos da FGV[8].

A partir do processo de elaboração da revisão do Plano Diretor, é possível mapear uma diversidade de atores que vão além do simples binário "Estado" e "sociedade civil". Os arranjos de políticas urbanas são complexos e englobam uma série de interesses convergentes e divergentes, além

[8] Informações extraídas a partir do portal da Fundação Getúlio Vargas. Ver mais em: https://fgvprojetos.fgv.br/eventos/forum-pacto-carioca. Acesso em 01/11/2018.

de envolver uma mescla de mecanismos horizontais (de controle) e verticais (de exercício de poder). A exemplo, tem-se a Câmara analisando o trabalho do executivo e agregando ementas, assim como a participação popular também agregando pontos e fiscalizando os trabalhos apresentados na Câmara.

Entretanto, por meio da mera análise dos portais e dos documentos disponibilizados, ainda é difícil mapear as nuances e o jogo de forças que envolve a elaboração de tais Planos; quais atores tem a maior capacidade de impor sua influência e exercer mais poder. Tanto no canal de transparência da Câmara Municipal do Rio de Janeiro quanto no site da Fundação Getúlio Vargas não foram disponibilizadas atas ou vídeos das reuniões (principalmente as técnicas e políticas). Nesse sentido, é quase impossível compreender se a participação popular de fato contribuiu com suas demandas ou ao menos serviu para fiscalizar o andamento dos trabalhos técnicos. Apesar disso, vemos de maneira positiva a expansão de atores, como as lideranças sociais, em meio a estes processos, abrindo possibilidades para a entrada de novos agentes políticos no contexto das políticas urbanas locais.

Segundo o modelo de Avritzer (2008) mostrado em nosso marco teórico, o modelo de participação presente no Plano Diretor do Rio de Janeiro estaria mais próximo do modelo de ratificação, ou seja, onde não há real partilha de poderes entre Estado e sociedade civil. Entretanto, salientamos que, diferentemente do exemplo de Salvador mostrado pelo autor, no modelo do Rio de Janeiro não houve nenhum tipo de mobilização no sentido de vetar o Plano ou ao menos reformulá-lo. Na realidade, o modelo de audiências públicas e o Pacto Carioca propiciaram debates em um momento bastante tardio da revisão do Plano Diretor, onde não se sabe exatamente até que ponto as demandas apresentadas foram incorporadas ou não pelos técnicos. Na imagem a seguir, apresentamos o quadro resumo do processo de revisão do Plano Diretor apresentado pela Câmara Municipal. O resumo é denominado “tudo sobre a revisão do Plano Diretor”, embora o conteúdo interno de uma série de etapas, como as atas das audiências públicas, não esteja disponibilizado para o público.

Evidentemente, a existência em si de um processo de audiências públicas na revisão do Plano Diretor já pode ser considerada um avanço com relação a períodos anteriores ao Estatuto da Cidade, principalmente ao permitir a sanção dos atos dos governantes pelos governados. Além disso, apesar da superficialidade na transmissão de informações, percebemos um aumento da transparência dos atos dos governantes por meio de plataformas e mídias digitais oficiais[9], que são essenciais para o controle e monitoramento do processo participativo.

Na próxima etapa, analisaremos de forma mais aprofundada os Planos Estratégicos e seus processos participativos, especialmente no contexto atual do governo de Marcelo Crivella. Salientamos que esta etapa de pesquisa ocorreu por meio de observação participante, ou seja, além de informações oficiais sobre o processo, também buscaremos explorar algumas nuances e sutilezas das reuniões ocorridas em julho de 2017.

---

[9] Estatuto da cidade:

Art. 39 § 4ª No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Imagem 01. Página da Câmara Municipal que dá o acesso ao conteúdo da revisão que gerou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município de Rio de Janeiro. No entanto, as atas de audiências, seminários e debates não estão disponíveis nesse site. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/controle.php?m1=legislacao&m2=plandircid&url=http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/indexplano.php>. Acesso em: 20 jun. 2017.

DISTOPIA II: A PARTICIPAÇÃO COMO LEGITIMAÇÃO DE UM PROJETO DE GOVERNO

Em teoria, tanto o Plano Diretor quanto o Plano Estratégico visam um desenvolvimento próspero de municípios. Entretanto, há algumas nuances importantes que separam tais instrumentos. Primeiramente, quanto ao formato, os Planos Diretores são leis e apresentam-se principalmente como diretrizes para orientar as ações de entidades públicas e privadas no contexto de transformação das cidades a longo prazo, sendo revisados de 10 em 10 anos. Nesse sentido, a participação popular é obrigatória desde a promulgação do Estatuto das Cidades, de forma a garantir um processo decisório mais amplo e inclusivo. Já o Plano Estratégico opera de maneira mais independente e menos regulamentada; ou seja, representa a visão de uma gestão específica e possui um compromisso maior com a eficácia e efetividade administrativa do município, noções herdadas em grande parte do setor privado (REZENDE e ULTRAMARI, 2007). Mesmo assim, tendo em vista que a participação popular passou a operar como pedra fundamental de qualquer governo local, as arenas participativas surgem também no contexto de Planos Estratégicos. É importante observar, entretanto, que os Planos Diretores e Planos Estratégicos desde os anos 90 apresentam agendas distintas (ao invés de

complementares) para a cidade. Em outras palavras, os Planos Estratégicos, na maior parte dos casos, funcionam como produções isoladas da prefeitura, não necessariamente englobando em seus objetivos e metas as diretrizes esboçadas no Plano Diretor.

Como mostrado no Quadro 1, o primeiro Plano Estratégico para o município do Rio de Janeiro foi o *Rio Sempre Rio*, divulgado em 1995, durante governo de César Maia. O Plano veio como uma tentativa de inserir o Rio de Janeiro em um contexto mais global, inspirado em exemplos como o de Barcelona, Nova Iorque, Sydney e Toronto (todas do hemisfério norte), onde as cidades possuem protagonismo global político e econômico[10].

> "Em 1993, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) resolveu, inspirada no modelo de Barcelona, firmar um acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e Federação das Indústrias (FIRJAN), para promoverem o Plano Estratégico Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). A consolidação PECRJ apressou o engavetamento e a não obediência das normas constitucionais promulgadas pelo poder público federal, através da Constituição Brasileira de 1988. O Plano Estratégico se instalou em contraposição aos instrumentos de regulação da sociedade civil organizada, do Estado e do Plano Diretor elaborado pela Câmara Municipal. Com a PECRJ, uma clivagem de forças ou "uma nova coalizão de poder local" assume o controle dos instrumentos de gestão pública e passa a administrar a cidade como uma grande empresa, gerenciada por um consórcio mantenedor, composto por 46 empresas e associações empresariais. Este consórcio recebeu a consultoria de um grupo de arquitetos e planejadores catalães, vinculados a empresa catalã TUBSA (Tecnologias Urbanas Barcelona S/A), e foi assessorado pelo Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), estas instituições ficaram encarregadas de desempenhar a Direção Executiva do Plano. Assim, através do Plano Diretor, o poder local, comprometido com a perspectiva empresarial, se utiliza de meios institucionais para flexibilizar as leis de uso do solo e atender às demandas do mercado e aos interesses do capital financeiro internacional." (PIRES, 2010)

A partir da implementação do Plano Estratégico, no ano de 1995, há o encaminhamento da política urbana orientada por grupos empresariais em associação com o Estado, onde prevalece a participação mínima da sociedade civil. Além disso, o Plano Diretor é, de maneira geral, deixado à margem das decisões políticas, uma vez que as decisões de governo são pautadas a partir do Plano Estratégico.

Já Luiz Paulo Conde optou por não criar um novo Plano Estratégico em sua gestão. Conde chefiou a Secretaria Municipal de Urbanismo durante a primeiro governo de Maia e, durante o início de seu próprio mandato, focou em dar continuidade a projetos já existentes. Com uma gestão mais pragmática, o urbanista alavancou uma série de projetos na cidade, onde podemos destacar o Rio-Cidade e o Favela Bairro, sendo o último um dos pioneiros projetos de urbanização de favelas no mundo. Em sua segunda gestão, de 2005 até 2009, César Maia apresentou o plano *As cidades da Cidade*, que de certa forma deu continuidade ao Plano anterior, mas com a intenção de expandir seu escopo de atuação, ampliar a participação popular (inclusive com a proposta de orçamento participativo) e incluir mecanismos de monitoramento, como o "observatório" do Plano Estratégico. Como podemos observar atualmente, muitas destas promessas não foram concretizadas na prática e, com a mudança de governo, novas agendas foram implantadas.

[10] A descrição é baseada na narrativa do próprio Plano Estratégico "Rio sempre Rio". Ver mais detalhes do Plano em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/687/1/IU104%20-%20Plano%20Estrat%C3%A9gico%20Rio%20Sempre%20Rio%201996.pdf. Acesso em: 01/11/2018.

Nesse contexto, observamos que os Planos Estratégicos apresentam-se também como objetos de marketing para a gestão dos prefeitos e, cada vez mais, fazem parte de um importante braço da política urbana, na medida que apresentam metas para a cidade que devem ser atingidas antes do fim do mandato. Do ponto de vista de Otília Arantes, "[...] o planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção [...] o que está assim em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não se vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *imagem-marketing*" (ARANTES, 2002, p.16-17). Dessa forma, concluímos que o Plano Estratégico, da maneira como é elaborado (priorizando determinados grupos ou como objeto de uma promoção), não estará necessariamente ligado ao planejamento urbano instituído. Em outras palavras, apresenta-se muito mais como um projeto de governo do que como um projeto de cidade a longo prazo, o que pode gerar políticas em desacordo com a ordem e a coesão social.

Já Eduardo Paes desenvolveu dois planos, um para cada mandado, de 2009 até 2012 e de 2013 até 2016, ambos com o mesmo título de *Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo*. Os Planos de Paes atrelaram diretamente a ação governamental aos megaeventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e seu suposto legado. Os valores presentes no instrumento também retomam uma forte inclinação para a inserção da cidade do Rio de Janeiro em um contexto econômico global, onde a atração de capital estrangeiro e privado mostra-se como grande impulsionadora do desenvolvimento local. Além disso, o documento aponta medidas para intervenção até 2020, vislumbrando a continuidade do partido do prefeito no governo seguinte, de 2017 até 2021. Quanto à ampliação da democracia e do direito à cidade como utopias urbanas, destacamos a ausência de participação da sociedade civil no desenvolvimento do Plano Estratégico dos dois governos.

No caso do Rio de Janeiro, observamos como a existência de instrumentos com agendas paralelas contribuem para a formação de uma política urbana pouco efetiva, cooptada e dominada por visões hegemônicas sobre a cidade. Até 2017, o Plano Estratégico é adotado à revelia do instrumento normativo, ou seja, à revelia do Plano Diretor e de todo o processo disposto pela lei e seus mecanismos de controle e participação popular. Dessa forma, ao invés de complementar as diretrizes do Plano Diretor e seu debate social, o Plano Estratégico estabelece novas dinâmicas com novos agentes, onde a participação ocorre de maneira opcional e novamente a referendar decisões governamentais.

Finalmente, passamos para a análise das políticas urbanas no Rio de Janeiro elaboradas no mandato atual de Marcello Crivella, que vai de 2017 até 2021. O prefeito lançou o Plano Estratégico de seu governo no segundo semestre de 2017, a partir do Decreto n. 42.941/2017, por meio do qual o Planejamento Estratégico passa a ser um dos instrumentos do planejamento urbano institucionalizado[11]. Dessa forma, o Plano Estratégico é elaborado como instrumento para definição das políticas setoriais[12] previsto pelo Plano Diretor. Também conforme a imposição do Plano Diretor,

[11] CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO

Seção I Dos Planos, Programas e Projetos da Administração Municipal

Art. 65. O Plano Regional constitui o instrumento que define as diretrizes, objetivos e ações para uma Região de Planejamento, e estará subordinado ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O Plano Regional conterá:

II. articulação das políticas públicas setoriais conforme previstas nesta Lei Complementar;

§ 2º **Poderão se constituir em instâncias de planejamento e cooperação na articulação intersetorial**, a qual se refere o inciso II do §1º deste artigo, o **Plano Estratégico**, a Agenda 21 e outras instâncias que venham a ser criadas com esta finalidade ou afins.

[12] Plano Diretor de 2001:

Art 159. Para implementação da Política Urbana e Ambiental de que trata o Título I desta Lei Complementar, são propostas Políticas Públicas Setoriais, com a finalidade de apresentar objetivos, diretrizes e ações estruturantes específicos de meio

foram programadas audiências públicas para elaboração desse Plano Estratégico; ou seja, é o primeiro Plano Estratégico na cidade do Rio de Janeiro a passar por processos participativos obrigatórios, ainda na forma de audiências públicas. Dessa forma, ao invés de concorrerem paralelamente, há uma tentativa de, finalmente, integrar o Plano Estratégico ao Plano Diretor.

Outro ponto peculiar dentro do histórico da cidade é a elaboração do Plano Estratégico sem a contratação de equipes técnicas especializadas, tendo como justificativa a crise financeira do município. Nesse caso, o próprio corpo técnico da Prefeitura foi responsável pela sua elaboração e no sétimo mês do mandato vigente, esta equipe passou a apresentar o plano em reuniões entre grupos variados, como lideranças e especialistas de entidades variadas. Entretanto, não fica claro qual o grau de contribuição dos agentes para além do corpo da prefeitura, através da publicização dessas reuniões no site da prefeitura.

Na ocasião das audiências de junho de 2017, o Plano Estratégico foi apresentado ao público na forma de 101 metas (a partir de dois informes em duas folhas de papel, conforme a imagem acima, e sem o acesso ao volume completo, que só foi disponibilizado na internet após a audiência) divididas em temas como economia, social, urbano ambiental e governança, a serem alcançadas nos quatro anos de mandato.

Imagem 02. Convocação, via Facebook, para participação das audiências públicas para o Plano Estratégico do governo do prefeito Marcelo Crivella. Disponível em: <https://www.facebook.com/events/1856687191210078/?active_tab=about >. Acesso em: 7 jul. 2017.

As audiências foram distribuídas ao longo de diferentes zonas e bairros da cidade, onde destacamos a zona oeste (Campo Grande e Freguesia), zona norte (Irajá, Del Castilho e Tijuca) e centro (Cidade Nova). A observação participante na qual se baseou esta pesquisa ocorreu durante as reuniões no centro da cidade. Nelas, foi possível perceber uma organização de determinados grupos antes da audiência em si, ou seja, muitos dos participantes na reunião eram representantes de coletivos maiores que haviam trabalhado previamente em produzir demandas. Mesmo assim, a participação ficou restrita à fala dos inscritos e a contribuições a serem entregues individualmente por escrito em

ambiente, saneamento ambiental, patrimônio cultural, habitação e transportes, que compõem o desenvolvimento urbano e ambiental.

§ 1º Às políticas públicas setoriais diretamente vinculadas ao desenvolvimento urbano e ambiental, de que trata o caput, somam-se políticas econômicas, sociais e de gestão, complementares às primeiras no que tange às questões relativas ao desenvolvimento urbano.

uma pequena cédula de papel (menor do que uma folha A5) fornecida pela organização da prefeitura, conforme a Imagem 04.

Formatos mais propositivos ou deliberativos de participação da sociedade civil não foram evidenciados nessas audiências, sendo o espaço para contribuições mais profundas e transformadoras limitado. Assim como nas audiências e fóruns sobre o Plano Diretor, tampouco há evidências de que as opiniões emitidas durante os processos participativos do novo Plano Estratégico foram de alguma forma incorporadas pelos técnicos e representantes da prefeitura. Além disso, semelhante processo ocorre com relação à participação através da internet. Durante a primeira audiência pública de 24 de julho, foi solicitada a participação da sociedade civil por meio da internet. Assim, foi criada uma página específica no portal da Prefeitura com duas enquetes sobre pontos fortes e fracos da cidade do Rio de Janeiro com perguntas pré-estabelecidas pela Prefeitura. Esses novos instrumentos poderiam ser utilizados adquirindo novos formatos e incorporando novas tecnologias para fundamentação de propostas, o que não ocorreu. Por outro lado, ferramentas como o facebook são utilizados como instrumentos para realizar as convocações (chamadas públicas) da participação da sociedade civil (ver imagem 02).

Saiba mais sobre os encontros já realizados:

Palestra Objetivos do Milênio, Prefeitura do Rio - no dia 4 de julho, a subsecretária de Planejamento e Gestão Governamental Aspásia Camargo abriu o evento apresentando o documento base do Plano Estratégico para servidores da prefeitura, como IPP, Fundação Planetário, e líderes cariocas, além de convidados da Coordenadoria de Relações Internacionais, que se reuniram para debater os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), aos quais as diretrizes e metas do Plano Estratégico estão conectados.

Seminário Cidades e Comunidades Sustentáveis, na Associação Comercial do Rio de Janeiro - nos dias 6 e 7 de julho, a subsecretária Aspásia Camargo e o Coordenador Geral de Planejamento e Modernização da Gestão Daniel Mancebo falaram sobre o Plano Estratégico a técnicos de sustentabilidade e meio ambiente, professores universitários e representantes de ONGs e de diversos organismos de alcance global e local, como ONU, SDSN, Observatório Metropolitano, Conservation International, Casa Fluminense, entre outras.

Reunião com Superintendentes e Administradores Regionais - no dia 11 de julho, a subsecretária Aspásia Camargo e a equipe do Plano Estratégico receberam 100% dos 16 superintendentes e dos 35 administradores regionais da cidade. Foram três reuniões com três diferentes grupos realizadas ao longo de um dia inteiro na sede da prefeitura do Rio. Os líderes regionais, que fazem a interface direta com a população, levaram suas sugestões e, neste encontro, começou a articulação das audiências públicas e encontros locais com os cidadãos cariocas de diversas regiões do município.

Reunião com Meu Rio e com a Casa Fluminense - no dia 12 de julho, a subsecretaria de Planejamento e Gestão convocou ambos os movimentos para uma reunião exclusiva sobre o Plano Estratégico. O encontro aconteceu na sede da prefeitura e contou com a presença da subsecretária Aspásia Camargo.

Reunião no Instituto Pereira Passos - no dia 12 de julho, a subsecretária Aspásia Camargo esteve no Instituto Pereira Passos apresentando o Plano Estratégico a uma extensa mesa de especialistas.

Imagem 03. Reuniões para apresentação do Plano Estratégico Rio 2020 .
Fonte: Site da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/planejamento/reunioes-realizadas#.> Acesso em: 24 de setembro de 2018.

Somente no texto da imagem acima já é possível evidenciar alguns sinais de como o discurso sobre a participação é cooptado e utilizado de maneira superficial e instrumentalista no processo de elaboração do Plano Estratégico. Primeiramente, fala-se sobre o “alto número de colaboradores na discussão” online, embora o número não represente mais do que 0,005% da população da cidade. Além disso, o próprio texto explicita que o processo participativo serve para “validar” um diagnóstico previamente elaborado pela prefeitura. Também utiliza-se o termo “consenso” sobre os pontos fortes e fracos da cidade, o que nos recorda as críticas de Laclau e Mouffe sobre o papel do conflito e do dissenso como verdadeiros impulsionadores da democracia (LACLAU E MOUFFE, 2015). Finalmente, destacamos que em nenhum documento ou portal online disponível fica claro qual a contribuição da sociedade civil para além das metas e do plano em si desenvolvido pelo corpo técnico da prefeitura.

Concluímos, portanto, que o processo participativo vinculado ao Plano Estratégico do governo Crivella teve o efeito de legitimar a ação tecnocrática governamental; ou seja, corroborou com a crítica da participação instrumentalista e superficial, com pouca interação entre cidadão e governo.

Entretanto, para além da mera crítica ao processo descrito acima, esboçaremos a seguir reflexões sobre processos regulatórios e possíveis caminhos emancipatórios sobre os quais nos deparamos ao longo desta análise.

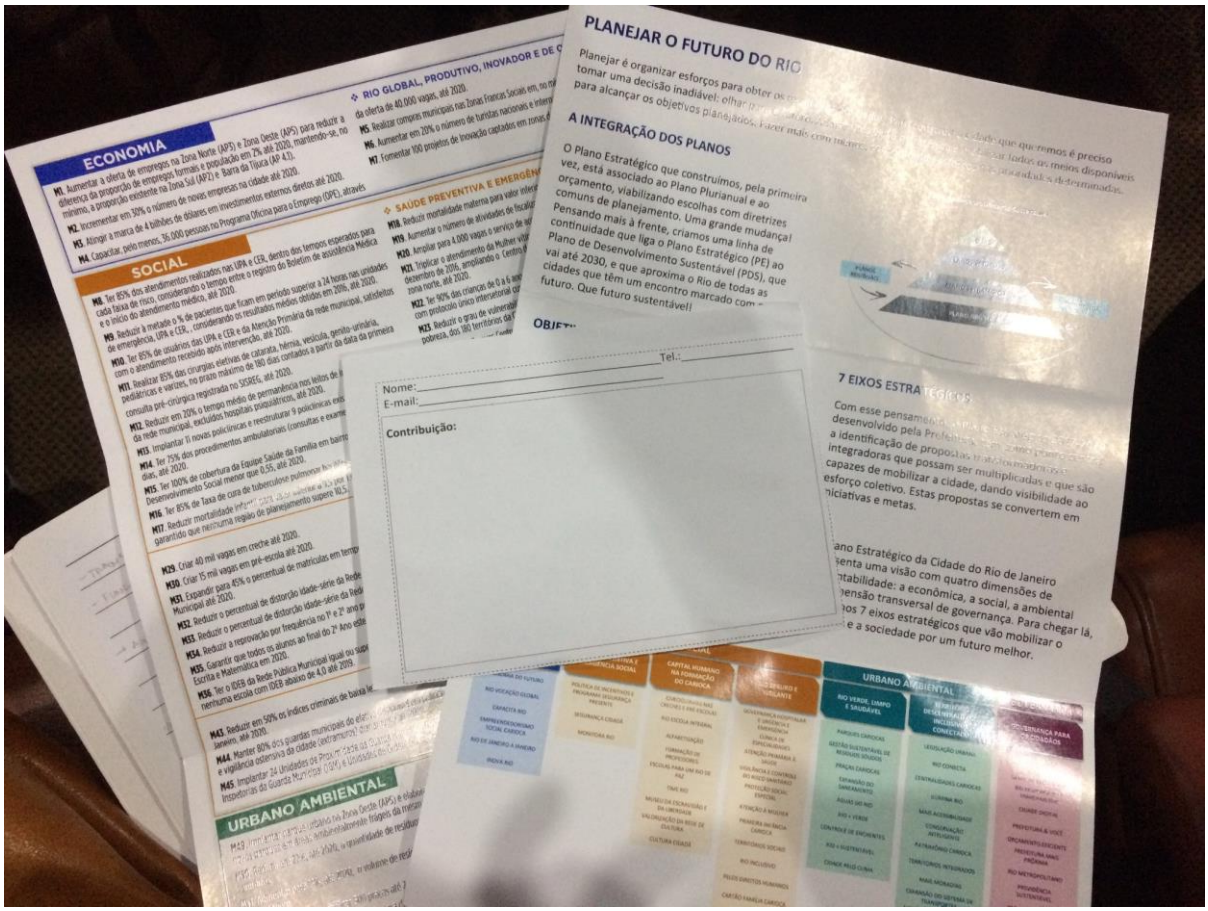

Imagem 04 Material de apresentação das metas para o Plano Estratégico Rio 2020 na audiência pública de 24 de junho de 2017. Fonte: própria.

Imagem 05. Participação da sociedade civil a partir da internet para o Plano Estratégico Rio 2020. Fonte: Site da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/planejamento/participe_> Acesso em: 24 de setembro de 2018.

REFLEXÕES FINAIS: ENTRE UTOPIAS E DISTOPIAS

Primeiramente, é importante recordar uma importante ideia presente no início deste artigo: a democracia pura e radical é, em si, uma grande utopia. Tal utopia deve ser construída por meio de processos emancipatórios e com ampla participação, mas levando em conta que, ao fim e ao cabo, não há modelos ideais a serem seguidos; não há um futuro único e ideal. Nesse sentido, buscamos traçar ao longo deste trabalho um panorama geral dos instrumentos participativos e de ampliação da democracia, não para louvá-los ou condená-los, mas para compreender quais caminhos são, de fato, emancipatórios; ou quais, na prática, servem para disfarçar a manutenção da tecnocracia e das alianças hegemônicas entre Estado e mercado.

De maneira geral, é importante reforçar nestas reflexões finais a crítica constante à processos participativos já esboçadas anteriormente: continuam pontuais, superficiais e instrumentalistas, seja no contexto de Planos Diretores ou de Planos Estratégicos. Também recordando os trabalhos de Villaça

(2005), que argumentava que o Plano Diretor, em si, é uma grande ilusão (ou distopia), vemos que pouco mudou em mais de 10 anos, principalmente no sentido de garantir a utopia do direito à cidade.

Os tempos atuais parecem ainda menos promissores e democráticos, mas, ainda assim, vemos que há nuances dessa crítica a ser exploradas. Ora, se considerarmos que antes do Estatuto da Cidade não havia maiores interações entre Estado e sociedade civil, as audiências/consultas públicas são certamente um avanço. Além disso, como também observado no marco teórico, a existência prévia de mobilizações no seio da sociedade (cultura participativa e ativista) pode influenciar fortemente o desenho institucional e o rumo de políticas públicas participativas, como pudemos observar presencialmente nas reuniões do Plano Estratégico. Dessa forma, pontuamos que dos anos 90 até o momento atual, houve uma série de experiências que, ao menos, abriram caminho para que novos sujeitos políticos possam entrar em cena no processo de construção do planejamento e na implementação do direito à cidade. Estes são os ganhos inevitáveis gerados pelo Estatuto da Cidade e a institucionalização da participação nele presente. Entretanto, em meio aos avanços que abrem caminho para processos emancipatórios, é impossível não notar a forma como a participação foi sistematicamente cooptada e usada convenientemente para legitimar agendas pré-estabelecidas de um governo, reproduzindo um *continuum* de processos de dominação. Neste sentido, é importante também reiterar um importante ponto de inflexão: apesar de todas as críticas que podem ser tecidas ao Plano Diretor, é inegável que se trata de um projeto de cidade, o qual deve ser revisado amplamente por toda a sociedade de 10 em 10 anos. Já o Plano Estratégico é um plano de governo; vende-se como plano de ação e administração da cidade, mas, na prática, passa por constantes reformulações de acordo com as agendas do governo/partido vigente. Dessa forma, a existência por si só de agendas paralelas (e muitas vezes divergentes) dentro de uma mesma cidade já é problemática no contexto da implementação de políticas urbanas locais de longo prazo. Quando adicionamos à equação o tema da participação (e as lutas e demandas prévias de diversos bairros, grupos, indivíduos e associações), o cenário geral mostra-se ainda mais turvo e pouco promissor no sentido de democratizar as cidades.

Quanto ao formato e desenho institucional da participação em si, não notamos grande alteração entre as audiências do Plano Diretor e as do Plano Estratégico. Neste sentido, a participação segue servindo para legitimar "mais do mesmo". Ou seja, continuamos a fazer planos que não respondem aos conflitos socioespaciais e impõem consensos idealizados, uma vez que são deliberados a partir de visões de mundo das instituições governamentais e de suas equipes técnicas. A promessa de romper paradigmas autoritários e tecnocratas e incluir a sociedade civil nas decisões das cidades não ocorreu na prática, uma vez que a matriz técnico científica se manteve, mesmo com a inclusão de arenas participativas. Na realidade, após a observação participante no processo, argumentamos que isso ocorre de maneira orquestrada, onde as forças hegemônicas seguem fazendo uso de tal matriz para instrumentalizar o planejamento urbano.

No que tange as ferramentas e plataformas digitais, as quais, a princípio, imaginávamos que poderiam ser promissoras no sentido de ampliar a participação e promover maior transparência no processo, observamos mais uma vez na prática as promessas não cumpridas da participação. Em verdade, a falta de transparência nas plataformas digitais mostrou-se, inclusive, um problema para esta pesquisa, já que muitas das etapas prévias às audiências públicas (e os jogos de poder envolvidos) ocorreram a portas fechadas, transformando o debate popular em algo extremamente pontual e restrito.

Esta é a grande distopia deste artigo: as promessas não cumpridas e a cooptação da participação nas políticas urbanas, dificultando os caminhos emancipatórios rumo ao direito à cidade. Mas para além desta crítica/distopia, qual seriam os caminhos futuros, as possíveis emancipações utópicas?

Uma das grandes limitações observadas ao longo deste estudo é justamente o tema da participação *no tempo;* ou seja, se já sabemos do potencial da capacidade da participação em expandir-se espacialmente (quem participa e onde participa), agora mais ainda por meio de ferramentas digitais, resta também construir caminhos para que possamos saber: quais grupos deliberam em quais *etapas da participação*? Argumentamos aqui que, oposto ao que ocorre na Cidade do Rio de Janeiro, é no primeiro momento (de elaboração das políticas) que as arenas participativas devem ser mais estimuladas. São debates a longo prazo, que requerem projetos de cidade que vão muito além de mandatos de 4 a 8 anos. Os tempos da participação ampla e deliberativa são lentos, mas fundamentais para a consolidação de demandas onde os dissensos e os conflitos são expostos de maneira transparente.

Esta é a utopia: a participação ampla, disseminada capilarmente e em todas as etapas - da formulação à implementação - de políticas urbanas. Além disso, é fundamental que a participação ocorra dentro e fora de arenas Estatais, renovando e reformulando constantemente o jogo de forças político.

Finalmente, cabe acrescentar uma pergunta: Será que o papel do conflito, do dissenso e do empoderamento da sociedade civil como possíveis catalisadores de um processo de urbanização mais humano, apontado pelos teóricos da democracia radical, estão sendo contemplados no modo em que a participação foi incluída no próprio Estatuto da Cidade? Seria necessário reformulá-lo? Aboli-lo? Construir novos instrumentos? O que observamos nesse artigo, foi que simples exigência de participação prevista no Estatuto não garantiu que a população conseguisse ser de fato propositiva e muito menos que essa complexidade fosse absorvida nos métodos de participação até então postos em prática. Assim, em nossos futuros utópicos, seremos incrementalistas, reformistas ou revolucionários? Em uma sociedade pós-moderna com amplo direito à cidade, cabem instrumentos como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor? São eles suficientes para legitimar as forças dos movimentos e ativismos que não corroboram com os interesses do mercado, por exemplo? Para além das utopias, ficam também estas perguntas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: 2002.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. *A inovação democrática:* o orçamento participativo no Brasil. 2003.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BLASI CUNHA, Juliana. “The project has already come to us ready and we can not change much!”: the participatory methodology of the PAC and the role of community leaders in the (re)urbanization project of a favela in Rio de Janeiro. *Horizontes Antropológicos*, v. 24, n. 50, p. 117-144, 2018.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BUGS, Geisa; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Assessment of popular participation in the development of social housing plans in Rio Grande do Sul**.** *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 2, p. 249-262, 2014.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DEITZ, M. et al. Emotion mapping: Using participatory media to support young people's participation in urban design. *Emotion, Space and Society,* v. 28, p. 9-17, 2018.

FRIEDMANN, J. *Insurgencies:* Essays in planning theory. Routledge, 2011.

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente:* Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LACLAU, E; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Ed. Intermeios, 2015 [1985].

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

LEFEBVRE, H. *The urban revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003 [1970].

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista brasileira de estudos urbanos regionais,* v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

MIRAFTAB, F. Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics. *Wagadu,* v. 1, 2004.

MOSSBERGER, K; TOLBERT, C. J.; MCNEAL, R. S. *Digital citizenship: The Internet, society, and participation.* MIT Press, 2007.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

PIRES, Hindenburgo Francisco. Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciências Sociales*. Vol.XV, nº 895(13), serie documental *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*. Barcelona: 2010.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.* São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. et al. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. *Quem planeja o território,* p. 87-104, 10, 2011.

ROY, A. Slumdog Cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research,* v. 35, n. 2, p. 223-238, 2011.

SANOFF, H. Multiple views of participatory design. *International Journal of Architectural Research,* v. 2, n. 1, p. 57-69, 2008.

SOUZA SANTOS, B. *Crítica da razão indolente*: contra o desperdício da experiência. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil, in: DEAK, C e SCHIFFER, S. R. *O processo de urbanização do Brasil*, São Paulo, FUPAM EDUSP, 2010.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33614925/As_ilusoes_do_plano_diretor_%28Flavio_Villaca%29.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1543433473&Signature=TbForb5BxPhv%2Fc5UPOa92NI3RF4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DFlavio_Villaca_AS_ILUSOES_DO_PLANO_DIRET.pdf>, acesso em 01/11/2018.

WILSON, A.; TEWDWR-JONES, M.; COMBER, R. Urban planning, public participation and digital technology: App development as a method of generating citizen involvement in local planning processes. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2399808317712515>. Acesso em: 02/11/2018.