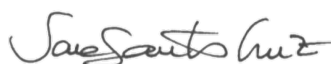


PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: AS NARRATIVAS QUE TRANSFORMAM O LUGAR

BRUNA CRISTINE DE OLIVEIRA

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
**MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO E PROJETO
URBANO**



Orientadora: Prof. Sara Maria dos Santos Rodrigues da Cruz

OUTUBRO DE 2020.

MESTRADO INTEGRADO EM ENGENHARIA CIVIL 2012/2013

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ miec@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2014/2015 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2015*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

Todo o documento está redigido em português brasileiro.

A minha mãe e Bob

É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática.

Paulo Freire

Agradecimentos

Por algumas vezes me perguntei como foi que cheguei até aqui. Por outras, tenho certeza de por que eu cheguei até aqui. Mas uma coisa é certa, sem o apoio que recebi, nada disso seria possível. Me mudar para outro país, de certa forma recomeçar a minha vida, viver em um momento historicamente desgastante e levar os estudos como bagagem foi um grande desafio e sozinha, sinto que não seria nada fácil. Essa singela homenagem gostaria de oferecer àqueles que por diversas vezes me ouviram e sentiram minha ausência.

Minha mãe, cujo meu amor incondicional fez com que esse momento chegasse ao fim, para ver no rosto dela todo o orgulho que poderia sentir. Aproveito para me desculpar pelas preocupações e pela ansiedade que minha forma de gerir meus cronogramas quase a enlouquecem, desde sempre. Mesmo de longe, sentir o seu carinho foi, com certeza, o que me trouxe até aqui.

Aos meus amigos, os antigos e aos que tive a sorte de conhecer durante essa jornada, que me ampararam e me incentivaram a nunca desistir, meus sinceros agradecimentos. Por muitas vezes, vocês foram a família que eu não tinha por perto e isso me deu muita força para seguir a diante. Muitos sendo capazes de enxergar em mim um potencial que, por vezes, nem eu acreditava ter. Com certeza não preciso citar nomes, pois eles sabem quem são.

Às demais pessoas que pude contar durante esse tempo, de diversas formas, muito obrigada. À Glorinha, que além de abrir as portas de sua casa e de seu coração, cuidou insistentemente de mim como uma própria filha. Um carinho que, por mais que eu me esforce, jamais irei retribuir a altura.

Agradeço também minha orientadora, Prof. Sara Cruz, em quem pude confiar as revisões e sugestões para que esta pesquisa se tornasse realidade. Seu apoio e direcionamento, com certeza, fizeram a diferença.

Sem deixar de mencionar a saudade que sinto do meu fiel companheiro, Bob. Que mesmo distante, fazia eu me lembrar de um momento, muito similar, que passamos juntos e que foi comemorado com muito êxito.

Ao Lucas, por ser quem eu precisei que fosse.

Resumo

Essa pesquisa aborda a emergência de novas e criativas ferramentas para o planejamento urbano, frente ao atual contexto da crescente complexidade dos problemas territoriais. A participação de diversos atores e a inclusão da participação pública na tomada de decisões, além de representarem um novo paradigma na reformulação do planejamento, sugerindo a construção de um rede cooperativa horizontal, são excelentes exercícios para o alcance da democracia ativa. São apresentados exemplos de processos formais e informais, e uma análise da utilização de narrativas urbanas em complemento às ações participativas. Cabe ressaltar que todas essas formas de engajamento são maneiras do cidadão exercer o seu direito à cidade, aquela que, se é “feita para as pessoas”, por que não é feita “pelas pessoas”?

O objetivo principal encontra-se na obtenção de respostas para a questão: o que motiva o cidadão a se engajar em processos participativos? Para isso, há a reflexão sobre os significados do lugar que o indivíduo habita, que papel eles exercem no seu sentimento de pertença, e em que momento eles passam a fazer com que o mesmo sinta-se responsável e co-criador do seu próprio lugar. Essas questões puderam ser analisadas, de maneira empírica, no acompanhamento do Processo Participativo que integrou a 2ª Revisão do Plano Diretor do Município da Maia, em Portugal.

O trabalho traz as conclusões sobre o embate entre a revisão bibliográfica, que apresenta o desenvolvimento e evolução nos estudos sobre os Processos Participativos, e a avaliação do referido Estudo de Caso através da observação, documentação e entrevista.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento, participação, narrativas, identidade, engajamento.

Abstract

This research encompasses the urgent need for new and creative tools in respect of urban planning, due to the present context in front of the growing complexity of urban issues. The active influence of different factors and the inclusion of public opinion and participation in decision making processes represent a new paradigm in the reformulation of planning, suggesting the creation of a new horizontal cooperative group, which are also excellent exercises to achieve active democracy. Examples of formal and informal processes are demonstrated, together with an analysis of the use of an urban narrative in addition to engaging activities. It is important to point out that all these methods of engagement are methods whereby a citizen can exercise his/her rights of accessing the city, that city that if is made "to people", why not made "by people"?

The main focus is in the attainment of answers to the question: what does motivate a citizen to get involved in engaging activities? As such, it remains the contemplation as to the meaning of the areas where the individual resides to that particular individual and his/her own sense of belonging, leading said individual to feel responsible and to become a co-creator of his/her own personal space/ambient. These questions can be analysed in an empiric way, during the follow up of the Engaging Project which integrated the 2nd Revision of the Master Plan of the Municipality of Maia in Portugal.

This research comes to its conclusion from the comparison between its literature review, which presents the development and evolution of studies about the Engaging Projects, and the review of such Case Studies through observation, documentation and interview.

KEYWORDS: planning, participation, narratives, identity, engagement.

Índice Geral

Agradecimentos	vi
Resumo.....	ix
Abstract	xi
Índice de Figuras	xv
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVOS	19
1.1.1 Objetivos específicos.....	19
1.2 METODOLOGIA.....	19
2 ENQUADRAMENTO GERAL SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO	23
2.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA.....	24
2.2 A TRAJETÓRIA DO DIREITO A CIDADE	27
3 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	33
3.1 POLÍTICAS URBANAS NO FORMATO BOTTOM UP APLICADAS A MICROESCALAS	37
3.2 DIFERENTES ESFERAS DA PARTICIPAÇÃO	39
3.2.1 A escada da participação.....	41
3.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	46
3.3.1 Processo Participativo Formal.....	46
3.3.2 A Participação Informal	48
3.3.3 Criação Experimentação e Inovação	53
4 A CAMADA SUBJETIVA DO TERRITÓRIO	57
4.1 PERTENCIMENTO E IDENTIDADE.....	57
4.2 NARRATIVAS COLABORATIVAS E A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS	61
5 ESTUDO DE CASO: O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A 2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA MAIA	71
5.1 A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL.....	71
5.2 O CONCELHO DA MAIA E A 2ª REVISÃO DO PDM	74
5.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO E SEUS RESULTADOS	79
5.3.1 A dinâmica da participação na perspectiva do cidadão.....	88
5.3.2 Análise das respostas obtidas	93
5.4 SINTESE DOS RESULTADOS.....	94
6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	97
6.1 CONCLUSÕES FINAIS	98
6.2 LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO E TRABALHOS FUTUROS	99
Referências Bibliograficas	100

Índice de Figuras

Figura 1 Cartaz Paris de 1968	42
Figura 2 Escada da Participação de Arnstein	42
Figura 3 Projeto Largo da Batata.....	49
Figura 4 Praça "seca" no Largo da Batata após as intervenções.....	51
Figura 5 Praça "seca" com intervenções temporárias.	51
Figura 6 Ilustração do concelho da Maia	75
Figura 7 Ilustração dos tópicos a serem colocados em prática.....	78
Figura 8 Ilustração de objetivos da equipe técnica.....	78
Figura 9 Esquema de métodos de análise do estudo de caso	81
Figura 10 Calendarização do PP	81
Figura 11 Explicação do faseamento do PP.....	82
Figura 12 Trabalhos desenvolvidos na EBIJI do Corim.....	83
Figura 13 Mapa de Memórias da freguesia de Moreira de autoria do arquiteto Gil Moreira....	86
Figura 14 Disposição das ações propostas na Fase 03.....	87
Figura 15 Recorte do mapa de memórias da freguesia de Moreira	95
Figura 16 Recorte da tabela de apresentação das propostas resultantes da participação	95
Figura 17 Recorte de tabela da apresentação das propostas aprovadas para o PDM	95

1

INTRODUÇÃO

O espaço construído abrange seus cheios e vazios. As edificações, os lugares públicos, a espacialidade carregam consigo memórias de gerações que viveram e contribuíram para a sua efemeridade. É por si só uma história contada, uma herança que fica para os seguintes.

E é por esse, e outros motivos, que a ação de planejar espaços públicos precisa e deve ultrapassar a camada física do lugar. O subjetivo é o que torna uma comunidade única, o que faz com que ela crie sua própria identidade e, consequentemente, se sinta em casa mesmo fora de seu espaço residencial.

Nos anos 80 o planejamento, com a finalidade de regular os sistemas territoriais, entrou em crise, encontrando sua parcial resolução inserida no debate acadêmico, no trabalho de Patsy Healey vista como a precursora do planejamento colaborativo. (Mota, 2013)

É plausível admitir que a difícil afirmação da disciplina do planejamento urbano esteja relacionada ao estudo errôneo do seu objeto já que grande parte da literatura produzida acerca da temática mantém seu enfoque no território físico, aquele passivo de intervenções em diferentes escalas, seja local, regional ou nacional.

Inegavelmente, as intervenções à dimensão material do território foram os elementos fundamentais para os quais o planejamento foi dando as primeiras respostas. Porém, a literatura enfatiza que, foi no âmbito do ordenamento das cidades e suas áreas em expansão que houve o entendimento da complexidade do objeto em questão, que esse exigia maior conhecimento possibilitado junto da exploração das diversas camadas sobrepostas ao território, como dimensões social, econômica, ambiental e dinâmicas subjacentes. (Mota, 2013)

Junto a essa constatação, se acentuou a necessidade sobre o debate da articulação das dimensões do território, sendo possível entender a multiplicidade de temas a que o planejamento produz respostas. O problema é que, as definições produzidas ao longo dos tempos sobre o planejamento não foram estabelecidas de forma clara e concisa, apresentando pouco detalhe, avaliações genéricas e incertezas quanto aos instrumentos capazes de gerar soluções.

Com o acelerado crescimento das redes urbanas, as problemáticas envolventes passam a precisar de soluções igualmente rápidas. O que hoje é um problema neste sítio, amanhã pode não ser mais, ou pode ter se disseminado por mais pontos da cidade, sem ainda ter um resultado eficiente para seu desfecho.

O debate sobre novas metodologias de planejamento tem sido amplo na literatura contemporânea voltada ao assunto, fazendo ressurgir a discussão sobre métodos compreensivos e colaborativos, que animaram o debate acadêmico nos anos oitenta com grande influência dos trabalhos de Faludi (1973), Friedmann (1987), Forester (1989) e Healey (1992, 1997 e 1998).

Parte significativa da abordagem de métodos contemporâneos de planejamento se baseiam na defesa ou crítica do planejamento participativo. Se por um lado, são exaltados os méritos pela mobilização causada à sociedade frente a participação, exercitando sua cidadania e seu direito a cidade, o contra argumento se baseia no foco excessivo do processo, e não no produto extraído da atividade. O processo torna-se longo, por muitas vezes negligenciando a especificidade dos contextos institucionais e trazendo ao assunto, a agenda neoliberal. (Harvey, 2008)

Contudo, esse estudo abrange em seus objetivos a compreensão dos principais motivos de engajamento social em práticas de planejamento participativo. Junto ao método cabe explorar, na camada social do território, toda a sua subjetividade e dar voz aos atores que vivenciam o espaço com maior proximidade.

Uma das maneiras de relatar a experiência do indivíduo que interage e produz o espaço físico é através das narrativas, que diferente das histórias – relato da história através de fatos e documentos – constrói uma interpretação do passado em cima de valores pertencentes ao lugar em questão, das crenças e das ideias presentes nos momentos temporais descritos, permitindo assim, o relato do passado “tal como ele foi”.

Cabe ainda ressaltar que uma boa cidade tem como dever a promoção da coesão social, construção de capital social, envolvendo a comunidade no desenho, gestão e manutenção do espaço público. A participação em processos de tomada de decisão estimula o engajamento do cidadão, fazendo com que, naturalmente, o mesmo permaneça vinculado ao lugar.

Ainda descrito no Documento Temático, “A busca por ferramentas de engajamento na garantia e manutenção de espaços públicos tem estimulado o conceito de *place-making* (criação de lugares) que inspira as pessoas a re-imaginar e reinventar coletivamente os espaços públicos e melhorar seus bairros”. Assim, é possível manter os interesses de quem vive o lugar, o desenho não será capaz de acabar com as expectativas e memórias do espaço, que preservam a identidade da comunidade. (ONU-Habitat, 2016)

1.1 OBJETIVOS

Esta dissertação se desdobra no entendimento de quais são motivações que fazem com que o cidadão queira, verdadeiramente, se engajar em processos participativos, e de como as narrativas urbanas podem contribuir para o surgimento do sentimento de pertença por parte da comunidade, fazendo com que a mesma sinta-se à vontade para expor suas necessidades e desejos. Cabe também, nos capítulos fomentados por pesquisa bibliográfica, depreender dos benefícios dessa prática e por que ainda não se utiliza dessa ferramenta de forma abrangente.

1.1.1 Objetivos específicos

São ainda objetivos dessa pesquisa:

- Compreender a importância da participação de diversos atores no planejamento do território; tipos de conhecimento, analisar a junção de formas de conhecimento;
- Compreender os motivos que fazem com que o cidadão queira se envolver com as questões de planejamento do território em que habita;
- Entender como o resguardo do significado do lugar pode assegurar o envolvimento civil, e como essa prática resulta nas decisões *bottom-up* de determinado espaço;
- Compreender que a complexidade das novas cidades necessita de soluções inovadoras para a resolução de problemas atuais, não só no território físico, mas principalmente na chamada dimensão social;
- Compreender que o planejamento não deve ser tratado somente como um instrumento regulador, e que cada vez mais deve ser integrado a outras ciências, e;
- Entender o efeito do uso de narrativas, como ferramenta na participação, em uma maior aproximação do cidadão com as tomadas de decisão.

1.2 METODOLOGIA

Essa pesquisa procura desenvolver uma análise sobre os processos participativos na tomada de decisões do planejamento urbano, e como a democratização dessa prática pode se refletir em projetos mais assertivos e próximos da realidade dos cidadãos que habitam o referido território. O estudo volta-se para o lado cívico, trazendo como resposta os fatores que fazem com que a população se afeioe ao engajamento frente as questões do desenho urbano.

Dessa forma, optou-se por investigar, frente à teoria do planejamento participativo, disseminado com grande relevância por Patsy Healey, nos anos 80 e 90, quais os meios e fatores que instigam a população a atuar de forma ativa na construção do espaço, e como essa participação pode ser luz frente às decisões dos gestores públicos.

Para a compreensão dos assuntos aqui pautados, foram percorridos artigos e pesquisas acadêmicas que se encaixavam em um cruzamento de palavras chaves como, *planejamento participativo, sistemas de participação, planejamento democrático, cidadania ativa, co-design, participação pública*.

Junto a uma inicial revisão bibliográfica, foi possível observar a grande massa científica que exalta o tema pela visão dos decisores políticos, tratando a participação cívica, na prática, com utopia, ora por experiências que apresentaram resultados insatisfatórios, ora por falta de métodos que atraíssem a população efetivamente à colaboração. Com base nessa constatação, reafirma-se e justifica-se o interesse pelo desenvolvimento desta dissertação de mestrado.

Esse estudo foi realizado a partir de revisão bibliográfica, entrevistas e participação efetiva nas reuniões a serem apresentadas no estudo de caso, para a obtenção de resultados com caráter qualitativo.

Estruturado em cinco capítulos, o trabalho apresenta uma reflexão sobre a importância do engajamento público na construção das cidades. No primeiro capítulo, é exposto o direito do cidadão em intervir e participar de atos democráticos que interfiram na construção de uma sociedade mais coesa. Em seguida, no segundo capítulo, inicia-se uma investigação sobre a maneira que o direito à cidade se manifesta através da participação pública junto as políticas urbanas. O surgimento das formas de governação participativa, assim como teorias para tal modelo e diferentes maneiras de utilização das mesmas, também são expostas no referido tópico.

O terceiro capítulo revela a importância das camadas, além da física, do território. Expõe o impacto da relação lugar-homem para a vida do indivíduo, assim como para o espaço urbano. Em um subtítulo inicia-se a exploração das narrativas urbanas, essas que, possivelmente, são uma ótima ferramenta para que o item sito acima perdure na história do lugar. As narrativas são abordadas aqui para que haja a compreensão da adoção das mesmas como metodologia do processo participativo apresentado como estudo de caso.

O quarto capítulo refere-se ao dito estudo de caso, onde há a compreensão da metodologia adotada e do processo participativo aplicado à 2ª Revisão do Plano Diretor da Maia. Aqui também são referidas as respostas obtidas através da entrevista livre com uma participante do processo.

As conclusões e considerações sobre o embate da investigação teórica e prática, decorridas nessas pesquisa, estão no quinto e último capítulo. São apresentados resultados que

façam compreender se, de forma empírica, toda a teoria acerca do assunto é realmente verdadeira quando trata-se de um processo participativo real.

2

ENQUADRAMENTO GERAL SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

O primeiro capítulo dessa investigação tem como objetivo explanar o direito ao exercício da cidadania na construção das cidades, afinal, a cidade que é para as pessoas, não deveria dar voz às mesmas? Há de se concordar que as manifestações populares devem ganhar maior enfoque na elaboração de políticas públicas, possibilitando a heterogeneidade do tecido urbano, atendendo aos apelos da escala humana do espaço.

Pensar na vivência de uma cidade implica um pensamento de que nunca se está sozinho, e uma forma de viver coletivamente. Independente do seu tamanho, a cidade é representada por um aglomerado de indivíduos que necessita de uma gestão coletiva para manter a ordem.

Dessa necessidade de organização emerge o poder urbano, as autoridades político-administrativas que se encarregam dessa função, tendo sua primeira forma historicamente apresentada pela realeza, onde as cidadelas criaram a forte relação de que, as cidades deram origem a uma maneira de organizar o território de acordo com uma relação política. Isso significa que, ser habitante de uma cidade corresponde em participar de alguma forma da vida pública, mesmo que, em muitos casos, esta participação se resuma à submissão de regras e regulamentos.

Em sua publicação, *O que é a cidade?*, Rolnick (1994) expressa as diferentes esferas que moldaram a cidade até sua era industrial, sendo dessa maneira possível compreender a relação da terra com o mercado. Sendo admitido ou não, a formação de grandes cidades se derivou pelos privilégios de quem possuía fortunas para viver em localizações privilegiadas, e aqueles que buscavam nos centros urbanos condições de vida independentes, na sua maioria, migrantes que abandonavam os arrendamentos de terra, desde o período feudal. Essa onda migratória exigiu novas formas de administração da terra urbana, desencadeando as desigualdades sociais onde a valorização do mercado era capaz de induzir o poder público em suas tomadas de decisões.

Desde então, além das facetas político-administrativas das cidades sobre o conjunto de cidadãos, há uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano, que também integra a dimensão

política da cidade. Essa movimentação torna-se visível nas grandes manifestações civis, onde o espaço público deixa de ser somente cenário para imprimir o caráter social da cidade. Nessas demonstrações de poder civil, os cidadãos desafiam o poder urbano de forma simbólica, através da apropriação do terreno público. O mesmo ocorre durante as festas populares, porém, o ambiente de opressão torna-se pano de fundo para a exposição das camadas da comunidade urbana, assim como suas divisões, hierarquias, conflitos, solidariedade e alianças. Se engana aquele que não acredita que todos esses gestos estão intrínsecos, subjetivamente, no dia a dia do ambiente urbano, o que acaba por gerar, grandes esforços de uma maioria negligenciada em busca do seu direito à cidade. Atualmente, o espaço público é receptivo ao diferente, mas em décadas passadas sua função social fora deixada de lado por fatores como a segregação e a inexistência de escala humana, oriundas da urbanização neoliberal. (Alves, 2018)

2.1 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA

Etimologicamente, de origem greco-latina, a palavra *cidadão* deriva de *cidade*, e refere-se àquele que faz parte e participa da criação da mesma. Do grego, *polis* destina-se às comunidades que se organizam em estruturas urbanas delimitadas e com a identificação de um centro de referência e poder. Ainda, do latim, *civitas*, que origina a palavra cidade, aponta para um corpo social formado por *civis*, então cidadãos, que possuem direitos e deveres que os unem comumente, onde podem ser admitidos ou rejeitados (Santos, 2018)

A tradição latina ainda nos remete à *res publica*, adotada como República, que se traduz em uma organização na qual parte da sociedade governa o comum, a partir de um estatuto. Já de origem grega, a Democracia (*demos* – pessoas; *kratos* – poder) rege o envolvimento de todos os níveis sociais na discussão da governabilidade das cidades. Reconhecemos assim, que a cidade detém de uma forte estrutura que compõe a sociedade, indo além da forma urbana. (Santos, 2018) (Oliveira, 1999)

Através dessa compreensão, a relação entre cidadania e a cidade diz respeito à concepção dos espaços onde não se identifica um proprietário e que seja algo de uso comum, denominado assim, como público. O ato dos cidadãos agirem sobre a cidade, exercendo sua responsabilidade cívica, deve ser incentivada para que a cidade não perca sua vocação. Essas ações estão vinculadas ao sentimento de pertença do cidadão pelo local que habita, onde é indissociável a relação entre a experiência local, interligada a política, que move a revolução por um lugar na tomada de decisão.

O território se apresenta como uma condição comedida entre o conteúdo político da cidadania e ao nível de organização social, econômica e cultural existente. Assim, fora dele a

cidadania é apenas expressa em artigos de lei, e sem práticas específicas, acaba por não ter um formato definido. A vida em sociedade requer um pensamento coletivo e cívico em busca de definições prévias sobre a civilização que se pretende ter. o modo de vida que se deseja para todos, uma visão em comum para o mundo, do indivíduo enquanto ser social e das regras de convivência intencionadas. (Oliveira, 1999)

Em seu livro *A Política*, Aristóteles (1991) define assim, os predicados que forjam o cidadão e o homem de bem:

Podemos comparar os cidadãos aos marinheiros: ambos são membros de uma comunidade. Ora, embora os marinheiros tenham funções muito diferentes, um empurrando o remo, outro segurando o leme, um terceiro vigiando a proa ou desempenhando alguma outra função que também tem seu nome, é claro que as tarefas de cada um têm sua virtude própria, mas sempre há uma que é comum a todos, dado que todos têm por objetivo a segurança da navegação, à qual aspiram e concorrem, cada um à sua maneira. De igual modo, embora as funções dos cidadãos sejam dessemelhantes, todos trabalham para a conservação de sua comunidade, ou seja, para a salvação do Estado. Por conseguinte, é a este interesse comum que deve relacionar-se a virtude do cidadão. (p. 41) A cidadania, portanto, não implicava a homogeneidade de funções e a igualdade de virtudes, mas não podia existir sem a noção de pertencimento a uma comunidade, o espírito de bem comum e a segurança do Estado.

O exercício da verdadeira cidadania é quando o poder de condução da sociedade no plano político não é somente justificado aos cidadãos, mas sim por eles. Ela não se limita à participação formal e periódica mediante o voto de escolha dos governantes, o debate com a população deve ser real, tornando a gestão pública mais próxima dos efetivos interesses perseguidos, não sendo apenas estritamente legal como também, legítima. (Ferreira, 2012)

Fundamentalmente, a cidadania é uma questão de poder, delineada sob a pressão de diferentes interesses que procuram espaço para a sua expressão e negociação. Tem-se assim, a cidade como uma superfície de observação privilegiada para a reflexão sobre o caminho que segue a construção prática e teórica da mesma. (Fonseca, 2015)

Desde o início deste milênio, passa a ser recorrente a expressão da afirmativa cidadania ativa em diferentes quadrantes da sociedade o que, no ponto de vista de Rio (2012), constitui um pleonasma. Esse pensamento surge da afirmativa de que, desde a Grécia antiga, cidadania corresponde ao sentido de pertença conferido aos cidadãos de comunidades organizadas politicamente, e que lhes confere o poder de decisão, ou seja, ser membro interventivo sobre a mesma. (Fonseca, 2015)

Kennedy (2007), apontou que, na atualidade, as definições de cidadania estão intrinsicamente ligadas ao seu contexto e desse modo, não se pode esperar que com o entendimento de cidadania ativa seja diferente. Ainda apura que o conceito de ‘ativo’ apresenta diferentes significados entre as tradicionais políticas democratas. Assim, é preciso compreender que o termo cidadania ativa é um contributo de contextos transnacionais e culturais, o que gera problemas de interpretação. Acrescenta-se ainda a faceta transgeracional do tema, que apresenta mudanças gradativas na intenção de participar ativamente na construção da sociedade.

Em 2001, na apresentação dos resultados do Estudo de Educação Cívica da IEA de 28 países (CivEd), Torney-Purta, Lehmann, Oswald e Schulz (2001) identificou as expectativas dos alunos, relatadas pelos próprios, em relação às futuras ações políticas. A dinâmica envolvia o desenvolvimento de uma escala, chamada pelos organizadores como uma ‘escala de participação convencional’, e foi aplicada a jovens de 14 anos. Nessa escala eram sugeridos três itens participativos como a adesão em um partido político, redação de cartas a jornais sobre questões sociais e a candidatura a um cargo político. O resultado expôs que a grande maioria dos alunos (78 – 80 por cento) não esboça interesse em participar nem ao menos de atividades políticas convencionais. Entretanto, houve significativas diferenças entre os países pesquisados, o que se relacionado aos pensamentos de Kennedy (2007), não imprime grande surpresas. Ainda, através de sub-amostras, foi possível a apresentação de comparações por muitas vezes inesperadas, como o caso dos alunos de Hong Kong serem mais parecidos com seus colegas americanos e os australianos serem os menos interessados no engajamento político. Esses resultados reforçam a tese sobre a influência histórica e cultural, além do contexto social, na construção de princípios sobre cidadania ativa.

As constatações encontradas em Kennedy (2007), que examina a intenção de jovens em serem ativos frente à sociedade, vai ao encontro das motivações desse estudo, que investiga os motivos para o engajamento dos cidadãos em ações participativas. Cabe a reflexão de que, se os jovens, apontados como o futuro da sociedade, já não apresentam animação para tais atividades, o que pode ser feito para reverter esse cenário? De que forma se pode cativar esse público, trazendo-os para próximo das tomadas de decisão?

Frente a essa constatação, cabe incluir a afirmação de Adela Cortina (1999, apud Fonseca, 2015) de que o cidadão do início do século XXI expressa uma enorme passividade, tornando-se um cidadão dependente “[...] apático y medocre, alejado de todo pensamiento de libre iniciativa, responsabilidad o empresa creadora”. O cidadão atual recuou, indo na contramão da crescente afirmação do termo cidadania ativa, vive em uma sociedade democrática, na qual todo o cidadão tem o direito e o dever de intervir sobre a vida em comunidade, mas na verdade não está muito interessado em exercer esse direito. (Fonseca, 2015)

Cortina (1999, apud Fonseca, 2015) ainda acredita que essa passividade cidadã é resultante de um déficit no desenvolvimento moral do indivíduo. O cidadão se encontra em um estado convencional, onde compreende que a moralidade é algo exteriormente imposto a si e, dessa forma, ele cumpre normas e leis de forma acrítica, de modo a evitar punições ou julgamentos sociais desadequados.

Através do entendimento dessa prática recorrente e das projeções pessimistas, do que se trata o ativismo cívico, o desenvolvimento da cidadania ativa passou a ser parte integrante das novas propriedades para a cooperação europeia a nível de educação e formação, que enfatizam o papel da educação cívica na transmissão de valores fundamentais. Com isso, fora criado, pelo Conselho Europeu, o Centro Wergeland Europeu – Educar para a Democracia e para os Direitos Humanos que visa apoiar os estados membros na promoção de ações educativas para a cidadania democrática. (Erasmus, 2016)

Com essa, e outras muitas iniciativas, a União Europeia mantém-se comprometida com fatores que propiciem a educação democrática, uma vez que acredita que um cidadão bem informado é seguramente um melhor cidadão. Essa estratégia tem como objetivo a aproximação da comunidade com a participação em processos democráticos, possibilitar com que o mesmo expresse opiniões fundamentadas e estáveis e também, valorizar e apoiar as liberdades cívicas e direitos sociais. Essa capacidade do exercício pleno da cidadania está intrinsecamente ligada ao investimento no Capital Humano, tal como a motivação pessoal para obter informação necessária para tal exercício. (Fonseca, 2015)

2.2 A TRAJETÓRIA DO DIREITO A CIDADE

Nos dias de hoje, o termo vem sendo cada vez mais utilizado pelos serviços sociais em análises entre a questão social e políticas sociais e urbanas para seu enfrentamento, permitindo a discussão sobre a problemática urbana contemporânea e práticas socioespaciais. Também recentemente, no ano de 2012, o conceito foi abordado pelo geógrafo marxista inglês David Harvey, em seu livro *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana* (Harvey, 2012), gerando uma nova e mais ampla visão sobre o tema, inspirando debates no campo dos estudos urbanísticos, assim como as lutas de movimentos sociais urbanos.

Esse tópico se dedica a identificar a importância da inclusão do termo direito à cidade na vida do cidadão, e permitir a reflexão sobre os motivos que fazem com que o conceito ainda necessite ser defendido arduamente na atualidade, apesar de ser disseminado nos debates sobre política urbana há tanto tempo. (Harvey, 2012)

Suscintamente, o *direito à cidade*, para Lefebvre, é um conceito que expressa a indagação sobre a subordinação da sociedade urbana ao valor de troca e da vida cotidiana à sociedade burocrática de consumo dirigido. Para Harvey (2012), o direito à cidade expressa o exercício de poder sobre os processos de urbanização exercido pelo capital, na atualidade. (Brandt, 2018)

Historicamente, se fala de direito a cidade devido a mutação do estilo de produção urbana. Usa-se aqui o exemplo da Paris de Hausmann, quando em seu plano de higienização as vielas sumiam das áreas de interesse, sendo motivo de elogios da burguesia, mas também tão rapidamente surgiam em outro lugar, levado pela necessidade financeira. Surgem assim os subúrbios, não apenas nessa cidade, mas em qualquer lugar onde se queira tirar dos olhos da burguesia, e engaiolar, os marginalizados, os imigrantes e desempregados. (Harvey, 2008)

Sob a crítica exposta por Lefebvre ao plano de remodelação de Paris, Harvey traça um paralelo com o projeto de urbanização de Robert Moses para a Nova Iorque do pós-guerra. Ele afirma que, nos dois casos, após as contenções das desapropriações promovidas pelo Estado, um processo se instalou de forma insidiosa através da especulação imobiliária e da destinação de terrenos para um “melhor uso”. A desapropriação tem um papel central na urbanização sob o capitalismo, o que origina numerosos conflitos por tomadas de ‘terras valiosas’ da população de baixa renda, que em muitos casos, utiliza da terra há muitos anos. (Harvey, 2008)

Segundo Lefebvre (2001) a produção do espaço sofre interferências diretas das lutas de classe, produção essa em que classes, minorias e grupos são os agentes: “a luta de classes, hoje mais que nunca, se lê no espaço”. As mesmas têm a capacidade de produzir as diferenças não ligadas ao crescimento econômico, impedindo a extensão do espaço abstrato para o planeta. Lefebvre (2001) ainda defende uma estratégia que ponha em primeiro plano a problemática urbana, a realização efetiva da sociedade urbana e que o duplo processo industrialização-urbanização não pode se basear no valor de uso (Brandt, 2018). Indo de encontro com as teorias de Lefebvre e Harvey, surge o conceito neoliberalista que, no que tange o Estado, aposta na privatização dos bens comuns como maneira de eliminar as barreiras entre o desenvolvimento econômico e o bem estar social. Porém, em prática, o liberalismo acaba por, contraditoriamente, gerar consequências graves ao ambiente urbano, agravado pela desigualdade dos cidadãos perante as informações. (Alves, 2018)

Como expresso por Brenner (2015), a política neoliberal não reconhece a cidade como um ambiente heterogêneo e, ao contrário, tende a conduzir de forma homogênea os elementos que compõem os espaços, potencializando, dessa forma, os problemas sociais. O autor ainda ressalta que o urbanismo neoliberal não se trata de uma formação unificada e homogênea de governança urbana, mas representa uma síndrome ampla de instituições, políticas e estratégias regulatórias de mercado.

Outros autores citados por Alves (2018) ainda descrevem essa forma de projeto como uma produção de territórios de consenso, sendo concebido pelos termos de uma gestão capitalista. Com isso, os ideais de cidadania, identidade e pertença ficam mais difíceis de amparar, e ainda tornando implausível a ideia de que a cidade possa ser um corpo político coletivo, um território a partir do qual se possa emanar movimentos sociais. A imagem da cidade passa a ser influenciada pelos negócios, tomando forma a partir do pensamento das grandes incorporadoras apoiadas por financistas e um aparato estatal local.

A possibilidade de intervenções heterogêneas no ambiente urbano, ou de formas pontuais, viabiliza enaltecer os seus atributos físicos, anteriormente ignorados, tornando possível conceber a diferença. Dessa forma a cidade acaba por ceder, àqueles que carecem de poder, a oportunidade de participarem da efemeridade do lugar. Assim, os atores diretamente envolvidos com a produção do espaço, passíveis de criar uma série de condições objetivas, anteriormente sem se importar com o verdadeiro desejo dos utilizadores, passam a reavaliar suas intenções. Esse novo posicionamento demonstra que as condições nas atuais cidades globais permitem que, pelo menos em um momento da trajetória, algumas novas estruturas possam se envolver na criação de espaços, de forma visível.

Antes de seguir explorando as reflexões frente a temática da qual essa pesquisa se desdobra, cabe aqui uma sucinta definição de termos relacionados ao direito do cidadão sobre a cidade e o espaço que o mesmo tem para se relacionar com o território, como por exemplo, espaço público, identidade, pertencimento e engajamento.

Como dito anteriormente, as cidades são configuradas pelos seus cheios e vazios, criando limites entre o público e o privado. A matriz que conecta as ruas e os espaços públicos forma o esqueleto da cidade sobre o qual tudo mais repousa. Praças, avenidas, jardins do bairro e parques infantis, são exemplos de espaços públicos que moldam a imagem da cidade, suscetíveis a intervenção da comunidade.

Segundo o Documento Temático sobre Espaço Público, emitido pela Habitat III, os espaços públicos “são todos os lugares de propriedade pública ou de uso público, acessível e desfrutável por todos sem necessidade de pagamento e sem fins lucrativos. Isso inclui ruas, espaços abertos e instalações públicas.” (ONU-Habitat, 2016)

O espaço público deve ser visto como a área multifuncional da cidade, o palco para a interação social, o intercâmbio econômico e a expressão cultural entre a diversidade populacional que o frequenta. Deve garantir o desenvolvimento humano e, dessa forma, o planejamento e desenho desses espaços que levantam questões sobre a liberdade de expressão artística, reunião política e empoderamento cívico, a fim de haver o desfrute e engajamento de todos.

Por essas e outras características, o espaço público designa-se bem a abordagens participativas, trazendo ao cidadão o seu direito à cidade, empoderando as comunidades para que sua identidade seja garantida e o projeto não desfaça os laços dos que ali contribuem para o lugar. Junto a isso, o processo de criação, proteção e gestão do espaço instiga o envolvimento dos cidadãos, garantindo que os interesses individuais sejam transformados em práticas colaborativas. (ONU-Habitat, 2016)

No Brasil, de modo a assegurar a participação popular na produção do espaço, destaca-se a Lei 10.257, de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, que denominou a prática como “fundamento normativo da política urbana”, além de garantir o esclarecimento de informações, assim como a compreensão dos parâmetros norteadores do planejamento urbano, frente a população anteriormente leiga sobre o assunto. O cito instrumento afirma-se, dessa forma, como uma nova forma de gestão urbana, possibilitando a proximidade entre necessidades reais de cada núcleo urbano, com a formulação do principal instrumento de planejamento urbano, o Plano Diretor Participativo.

Neste contexto, surge a expressão democracia participativa, introduzindo uma abordagem diferente ao processo de criação de decisões, com o envolvimento de grupos sociais mais amplos. A solução acaba por se tornar uma resposta às fraquezas de um modelo representativo, onde o cidadão apenas exerce o direito de eleger seus governantes e acaba por acatar resoluções em um formato *top-down*.

Lefebvre (2001) destaca que a cidade deve ser obra de um pensamento completo, mas que para isso, além da participação passiva da comunidade é necessário a formulação de estratégias urbanas contra hegemonias efetivadas por classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias, a implantação de soluções para problemas urbanos baseados em projetos urbanísticos de curto, médio e longo prazo.

Explicitando sua definição para o conceito de direito a cidade, Harvey (2012) destaca que o tipo de cidade que almejamos é relativo ao tipo de pessoas que desejamos nos tornar, aos tipos de relações sociais e estilo de vida que queremos alcançar. Para ele, o direito à cidade depende do exercício do poder coletivo sobre a urbanização e é, na sua perspectiva: “muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos”

O direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado. Inclui não apenas os trabalhadores, mas todos aqueles que facilitam a reprodução da vida cotidiana [...]. Busca-se a unidade em uma diversidade de espaços e locais sociais fragmentados em uma divisão de trabalho inumerável. [...] Por motivos óbvios, porém, trata-se de um direito complicado, devido às condições contemporâneas da

urbanização capitalista, assim como à natureza das populações que poderiam lutar ativamente por esse direito. [...] É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida (Harvey, 2012)

É dessa maneira que o exercício da democracia se faz presente, de modo que sejam incorporados pontos de vista plurais capazes de reinventar a cidade humana. A interação da população no desenvolvimento da cidade, como um objeto concreto, faz com que os mesmos se sintam pertencentes ao seu lugar, capazes de expressar seus valores e costumes, e através dessa apropriação espacial, o zelo e envolvimento se tornam naturais, engajando a todos em seus deveres e direitos. São as práticas sociais de diferentes grupos entrando em harmonia, num pensamento de bem estar coletivo, para criar a vivacidade do ambiente público.

O alcance gerado pela expressão “gestão democrática” pretende realizar e fortalecer a soberania popular, de modo a construir cidades sob uma concepção aberta e pluralista, considerando as reais necessidades, percepções e maneiras de ser, especialmente das camadas menos favorecidas, que carecem de mudanças efetivas. Ainda na mesma esteira, busca promover transparência e eficácia à política, conferindo ao controle social a garantia de uma gestão integrada. (Ferreira, 2012)

3

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A cidade é, por diversos fatores ligados a organização da comunidade, o maior palco onde a cidadania é posta em exercício, envolvendo os cidadãos a atuarem através de sua responsabilidade social, gerando compromisso com o ambiente e cultivando o sentimento de pertença.

Nas últimas décadas é possível apreciar mudanças na forma do planejamento do território em que o aporte teórico cito acima, reforçado pela ideologia de Jean Jack Rousseau, um dos pioneiros a defender a participação pública em tomadas de decisões, serve como embasamento para tais ações. A forma de planejar em escalas de nível local, defendida por Rousseau, apresenta uma governança mais eficaz, onde o homem comum é capaz de expressar suas necessidades e aspirações. (Kapoor & Singh, 2019)

Apesar de fundamentado, o pensamento de Rousseau, exposto em sua publicação datada de 1762, foi desapreciada na época, tornado a literatura escassa, tendo como motivo os problemas com a baixa participação política entre os cidadãos dos estados democráticos, abrindo assim, uma fenda temporal que voltou a elucidar o assunto apenas 2 séculos depois.

Segundo a pesquisa desenvolvida por Kapoor & Singh (2019), a partir dos anos 60 surgem novos métodos de planejamento, como o Planejamento de Transações (*Transactive Planning*), de Friedmann, seguido de Planejamento de Advocacia (*Advocative Planning*) de Davidoff - e versão melhorada de Mazziotti, a abordagem marxista de Hall e, em seguida, o Modelo Colaborativo (*Collaborative Planning*) de Healey. Esses modelos foram capazes de romper a perspectiva de que o planejamento era estruturado de forma elitista, sem a colaboração da sociedade, e defendiam a democracia como principal foco de organização territorial. Embora diversas teorias tenham sido defendidas por estudiosos, nenhuma foi creditada como sendo o sistema de planejamento ideal para resolver holisticamente os problemas a que se designavam. (Kapoor & Singh, 2019)

De qualquer maneira, após a elaboração dessas teorias, torna-se evidente que o planejamento urbano deve ser tratado como uma política pública, onde suas definições apelam

pela compreensão de um contexto com relações sociais. Assim, acredita-se que a introspecção da perspectiva técnica e a inclusão da participação, reforçam a abordagem de ordem social e democrática instigada por esses modelos. As pesquisas de Kapoor & Singh (2019) ainda revelam a limitada revisão sistemática da literatura acima do tema referente ao planejamento de áreas locais, planejamento inclusivo e assuntos similares. É notável o trabalho do autor ao compilar a leitura de 98 pesquisas, no período entre 1981 a 2016, que nos fazem compreender a evolução da temática e quais as questões que surgiram ao longo do tempo, juntamente com a evolução da forma de pensar a cidade.

É possível observar que no período entre 1981 e 1990 as pesquisas com maior relevância objetivavam-se a tópicos relacionados com modelos de planejamento e condições para o planejamento a nível local e níveis ou estágios do envolvimento em processos participativos. Já entre os anos de 1991 e 2000 os termos de maior interesse passaram a se destinar à exploração das ferramentas e técnicas de planejamento local de sucesso. Já no período seguinte, entre 2001 e 2010, o foco era nos tópicos relacionados aos obstáculos encontrados face às práticas participativas e na evolução do papel da tecnologia como fonte de colaboração para tais. Nos últimos anos da pesquisa, de 2010 a 2016, as áreas de interesse permaneceram inalteradas, porém, o número de pesquisas sobre o tema aumentou de forma exponencial. (Kapoor & Singh, 2019)

Apropriando-se de uma metodologia específica para a verificação da aplicação do termo *participativo* em seu estudo, Kapoor & Singh (2019) ainda pode constatar, após grande exclusão de massa científica não colaborativa para o seu desenvolvimento, que é visível o aumento no número de artigos sobre o tema após 2005, parcialmente devido aos esforços do UN-HABITAT.

Com forte apelo social, a Organização das Nações Unidas (ONU), no seu programa específico para criação de sociedades sustentáveis, UN-HABITAT, promoveu em outubro de 2016, em Quito, o Habitat III – 3ª Conferência sobre desenvolvimento urbano sustentável, onde as reflexões resultaram na Nova Agenda Urbana para o século XXI. Esse documento promove ações concisas, destinadas a orientar os próximos vinte anos de desenvolvimento urbano e sustentável em todo o mundo, tendo como o centro da discussão a inclusão e participação de grupos interessados, sociedade civil e organizações de base. Assim como o apoio à maior autonomia de governos locais, que devem ser vistos como parceiros estratégicos para a implementação de políticas urbanas resilientes.

Segundo os objetivos da Nova Agenda Urbana, as cidades devem estar abertas à participação e promoção de ações cívicas com o propósito de gerar um sentimento de pertença e propriedade entre seus habitantes, priorizando fatores como segurança, inclusão, espaços públicos acessíveis, além de aprimorar as interações sociais, intergeracionais e culturais. Com isso, almeja-

se o alcance de maior coesão social e a criação de sociedades mais pluralistas, onde as necessidades de todos os habitantes sejam atendidas.

Como descrito no documento, o compromisso atual dos Estados-membros na procura de novas formas de planejamento e urbanização visa:

“(…) promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos” (UN, 2016a, p. 5) ultrapassando a barreira urbana, conectando-se ao tecido social.

Reconhecendo a diversidade e complexidade das novas questões urbanas, ficou estabelecido o comprometimento com a exploração de metodologias que integrassem os múltiplos atores e intervenientes na tomada de decisões do planejamento urbano. Fica explícito:

“(…) o alinhamento com políticas nacionais que permitam a participação efetiva de todos no processo de tomada de decisões, planejamento e acompanhamento, bem como reforçar o engajamento da sociedade civil e a coprovisão e coprodução.” (UN, 2016a, p. 16)

Nota-se, também, o esforço emanado pela Organização das Nações Unidas na busca de perspectivas da adoção de práticas em um processo *bottom-up*, onde as mesmas sejam legítimas, inclusivas e eficazes. (UN-Habitat, 2016)

Essas medidas adotadas reforçam a emergência da adoção de políticas públicas locais para a resolução de casos específicos na sociedade, e nada melhor para diagnosticar as deficiências do lugar, do que a comunidade que a permeia. Os problemas recorrentes de uma urbanização acelerada, acabam por sofrer uma mutação igualmente vertiginosa, necessitando de repostas ao seu tempo.

Sendo considerada uma abordagem inovadora no campo de formulação política, a participação coletiva, apesar das lacunas que ainda faltam ser preenchidas, faz com que a democracia tenha espaço nas tomadas de decisões. Dessa forma, é possível encontrar um terreno comum que englobe as prioridades e escolhas políticas, com as necessidades do grupo ao qual o planejamento é direcionado, e que leva em consideração seu aporte social, assim como seus valores, identidade e expectativas. (UN-Habitat, 2016)

A partir da adoção de práticas participativas, é importante ressaltar que as demandas nunca serão unânimes dentre os participantes do método. As necessidades e expectativas são moldadas a partir de diferentes aspectos sociais, geracionais e culturais, o que pode resultar em disparidades na criação de um espaço. É nesse momento em que a participação se torna um processo de educação dos cidadãos, que devem compreender a complexidade dos interesses

coletivos em torno de um espaço em comum, e contribuir com soluções para obter o consentimento em tópicos controversos face à realização de um desenho urbano.

O principal elemento a ser assegurado pelo design participativo, segundo Forester (1984, apud Prigkou, 2018), é a garantia de justiça social nas tomadas de decisão e a segurança de que o coletivo para qual o mesmo é pensado, possa argumentar suas inspirações. É a criação de uma situação em equilíbrio, onde todas as partes envolvidas devem compreender sua interdependência, e principalmente a responsabilidade de que estão moldando novas percepções e valores para o ambiente construído. Cabe, nesse momento, aos técnicos, explorar a visão coletiva do espaço e conduzi-la aos interesses políticos, já que somente nesse campo as mesmas poderão se concretizar.

O processo participativo também é considerado uma redistribuição de poder entre diferentes grupos sociais, e dessa interação, conseqüentemente, surgem transformações na estrutura e relação social do espaço, onde deve ser assegurado a igualdade e acesso para diversos grupos. Ao mesmo tempo, o envolvimento do público passa a ter caráter educacional, contribuindo para o amadurecimento dos cidadãos, de forma individual e coletivamente, que pode somente agregar na coesão social. (Prigkou, 2018)

Vale ressaltar aqui as dificuldades frente à incorporação de práticas participativas em processos de gestão pois, em alguns casos, ela é entendida como um processo de tomada de decisões mais pluralista, o que contribui para o empoderamento das comunidades locais. Já em outros exemplos, é simplesmente uma ferramenta de promoção para um projeto participativo, onde as contribuições dos populares não são levadas em conta efetivamente, fazendo com que as decisões sejam tomadas em um sentido vertical, em *top-down*. Esse efeito acaba por gerar desconfiças sobre a legitimidade do poder civil, fazendo com que menos grupos queiram se engajar nas mudanças de suas comunidades. (Prigkou, 2018)

De forma a simplificar o entendimento às conseqüências instauradas pelo modelo atual de planejamento do tecido urbano, pode ser dito que, por diversas vezes, os espaços públicos estão sendo impostos sem morfologia e correto funcionamento gerando, desse modo, a falta de identificação e vínculo dos habitantes para com a cidade. Assim, cada vez mais, o acesso à cidade é mediado pela relação cliente e consumidor, onde a qualidade de vida se tornou um produto, e o modo de vida é mercantilizado. (Harvey, 2012)

Em sua grande maioria, os projetos que contam com a aplicabilidade da participação são aqueles que interferem no espaço público, ou seja, o território utilizado, como dito anteriormente, de forma democrática por diferentes grupos sociais. O espaço público, de acordo com os sociólogos, é interpretado como um “pré-requisito espacial para sociabilidade espontânea e coesão social” (Jandrić & Konstantinović, 2019) além de serem locais de aglomeração de

atividades interdependentes, por vezes complexas, que podem apresentar-se conflitantes entre si. Deste contexto, surge a necessidade de identificar essas correlações com a finalidade de evitar confrontos sociais identificados, por muitas vezes, pela comunidade ocupante do espaço, gerando assim, a possibilidade da mesma se pronunciar frente a desejos e necessidades.

Cabe ainda englobar, nesse contexto, que a prática urbana tecnocrática está desacreditada; suas principais dimensões sucumbiram à especulação imobiliária, e o objetivo do bem comum foi abstraído pelas exigências do mercantilismo. É diante desse panorama que a produção urbana merece ser revisada para, intencionalmente, corroborar para a melhor qualidade das cidades. Conforme cita Gehl (2013):

“Meu conselho para todas as cidades seria que elas tivessem uma atenção sistemática ao que está acontecendo na cidade, como as pessoas estão usando. [...] É sabido que você planeja para o que você tem informação sobre. O que você conhece, você cuida. Essa é a mensagem: consiga informação sobre como sua cidade é usada e então a melhore onde e como ela precisa de melhoras.” (Gehl, 2013)

A maior contribuição da participação social está no reconhecimento das funções e interpretação de lugares, pertencentes a áreas urbanas públicas. Espaços que, por sua vez, podem ser apreciados de forma errônea pelos planejadores, mas que sejam de suma importância para o desenvolvimento da integração de uma comunidade, fazendo com que o projeto venha a se tornar obsoleto. (Alves, 2018)

3.1 POLÍTICAS URBANAS NO FORMATO BOTTOM UP APLICADAS A MICROESCALAS

Indo ao encontro dos objetivos dessa pesquisa, cabe aqui uma breve introdução sobre o termo territorialização, que vem sendo difundido em diversas partes do mundo, e suas contribuições para a implantação de políticas urbanas no modelo *bottom-up*. É possível dizer que, o estudo de caso apresentado nos capítulos seguintes segue dessa premissa, se levado em consideração que as ferramentas e atividades aplicadas são específicas para lugares públicos, criando assim, microescalas dentro de uma rede urbana maior.

Entende-se por territorialização o recorte feito na dimensão geográfica com a finalidade de criar diferentes escalas urbanas podendo, nomeadamente, ser reconhecidas como nacional, regional ou local. Quanto mais reduzida a escala, maior a facilidade do diagnóstico do espaço e sua exposição às deficiências locais que carecem de atenção. É a maneira das esferas políticas aplicarem estratégias que efetivamente resolvam os problemas de determinado local, na altura em

que sejam emergentes. Esse ambiente passa a contar com a influência de diversos atores, porém, o nível político local começa a ter maior autonomia para intervir. A escala pode ser referenciada como uma medida, não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo e mensurá-lo. (Mota, 2013)

Neil Smith (2000, p.142) defende que, “de um modo tanto literal quanto metafórico, a escala contém a atividade social e, ao mesmo tempo, proporciona uma geografia já dividida em compartimentos, na qual a atividade social tem lugar. A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa”. (SMITH, 2000, p.144)

Os planos territoriais seguem as mesmas premissas de décadas atrás, o que pode ser observado agora é a inclusão de políticas urbanas voltadas para a resolução de problemáticas em menores escalas. Essas iniciativas, que partem do diagnóstico voltado para o território em estudo, podem ser formuladas de duas maneiras: especificamente para o local, considerando todas as suas variantes e características; e com incidência urbana, onde a dinâmica adotada tem sua capacidade avaliada através da experimentação, em determinado território, para assim ser disseminada em diferentes lugares da massa urbana.

Em uma definição geral, dada por Zwirner e Berger (2008, apud SP Urbanismo, Goethe-Institut, FAU-USP, 2016), a participação refere-se ao envolvimento do público, através de grupos de interesse, no processo de tomadas de decisões. É um conceito relativo à organização dos esforços de forma a aumentar o controle por parte dos cidadãos na alocação de recursos e decisões que sejam benéficas aos grupos sociais alcançados pelas benfeitorias. A participação passa a ser considerada um modelo de intervenção popular, onde o produto é caracterizado por uma prática *bottom-up*, podendo ser participativa ou imediata.

De uma forma mais simplificada, a organização brasileira *A Cidade Precisa de Você* (2017) descreve o termo *top-down* (de cima para baixo) como decisões tomadas por um nível de governo central e implementadas por um nível local, considerando a distinção entre decisões e implementações. Já em modelos *bottom-up* (de baixo para cima), a decisão e implementação de políticas urbanas deve ser aproximada das necessidades explícitas da população, envolvendo um processo de negociação entre poder público local, equipes técnicas e a comunidade afetada diretamente pelas iniciativas. Este segundo tem sido usualmente utilizado em referência a ações concretizadas pela sociedade civil, em uma escala global, com o caráter *Do It Together*, fazendo com que o termo passe a representar os processos participativos. (A Cidade Press, 2017)

3.2 DIFERENTES ESFERAS DA PARTICIPAÇÃO

Através da participação pública, o conhecimento espacial é traduzido em representações racionalizadas e mensuráveis do espaço, podendo ser refletidas em planos urbanos, documentos de avaliações estratégicos ou orçamentos públicos. O que precisa ser garantido na aplicação desse modelo é, como expresso por Secchi (2016), a contaminação da contribuição leiga nos estudos especializados.

Pesquisas ainda apontam que, o papel das partes envolvidas na participação, podem ser vistas das seguintes maneiras:

- Divulgação de informações ao grupo social inserido no território em estudo;
- Obtenção de informações oriundas do grupo social inserido no território em estudo;
- Compromisso deste público com um diálogo democrático dentro do processo participativo, e;
- A participação do grupo social no processo de tomada de decisão.

Ainda, segundo Moser (1983, apud Jandric & Konstantinovic, 2019), a participação se dissipa em duas vertentes, sendo abordada como um meio e como um objetivo, em um processo de design. Na primeira situação, o método é entendido como o envolvimento das partes em um processo, como por exemplo, a participação no planejamento de um projeto. Enquanto na segunda visão, a participação é em si o objetivo, a situação desejada sendo alcançada através da participação e engajamento dos grupos sociais, também relacionada às práticas do Urbanismo Tático.

A participação pública deve ser vista como um ato da expressão de cidadania, a fim de contribuir para a organização e planejamento das cidades ao encontro de uma perspectiva sustentável e social. O processo deve incitar a interação dos designers do ambiente urbano com os usuários finais, gerando efetivamente resultados oriundos dessa dinâmica.

Essa percepção, segundo Jandric & Konstantinovic (2019), pode ser compreendida como níveis de aplicação da participação, onde o engajamento pode ser brando, como a escolha do espaço a sofrer mutações, na especificação de requisitos para o espaço, contribuindo para a escolha entre diferentes opções de design, e ainda, participar da realização do projeto.

Independente da esfera onde se encontra a participação em dado processo, é sempre válido lembrar que a dinâmica não deve ser meramente uma série de discussões cujos resultados serão descartados. Essa maneira de lidar com o engajamento público incide, na maioria das vezes, no ceticismo da comunidade gerando o boicote de qualquer esforço de participação cívica em processos de contribuição para a mesma.

Em seu estudo, Mota (2013) expõe a visão mais céptica de Olsen (1965) ao que se refere sobre a participação dos cidadãos em ações coletivas, mesmo que os benefícios suplantem os custos. Segundo o ponto de vista de Olsen, como os resultados obtidos de uma ação coletiva são bens públicos - que não interferem na particularidade do indivíduo, não gerados através de rivalidade e que, podem ser fruídos por todos independente da participação individual – os cidadãos ficam tentados a não exercer sua contribuição, gerando uma atitude passiva global, na expectativa de que outros o façam em seu nome. Esse fenômeno é designado por Olsen como “*free ride*”.

Indo de encontro à tese de Olsen sobre “*free ride*”, Mota (2013) elucida o posicionamento de Hirschman (1982) que refere que, por serem um bem público, os resultados e objetivos de ação coletiva só apresentam maiores benefícios individuais, caso haja maior esforço individual. O autor ainda complementa que os que procuram “*free rides*”, estão enganando a si próprios e não a comunidade. Salienta também que, o pensamento ocidental sobre a conduta humana normaliza a desvalorização da participação coletiva e a sobreposição da importância com a dimensão individual sobre a mesma.

Todo o engajamento, seja em qual nível for, precisa expressar certa satisfação ao público alvo para que assim seja implementada uma série de compromissos entre os participantes. Esse deve ser o papel da participação, devolver aos cidadãos a confiança nos tomadores de decisões, em que esse, por sua vez, pode ser informado sobre as reais necessidades do espaço desenhando-o de forma assertiva. (Mota, 2013)

Dessa forma, é preciso lembrar que, quando se fala de um processo de planejamento participativo, há duas questões a serem consideradas: a identificação das partes interessadas - uma vez que cada projeto depende da combinação de diferentes posicionamentos, e a qualidade do processo se aprimora com o aprofundamento das intenções de cada grupo; e o nível de envolvimento das partes interessadas – onde o foco é delegar a cada grupo sua autoridade na tomada de decisões, determinando assim o responsável por decidir até que ponto os planos propostos serão modificados, a fim de atender necessidades e desejos do usuário.

As parte envolvidas, ou interessadas, de modo a enfatizar, devem incluir sobretudo indivíduos que utilizam o local onde as propostas serão implementadas - principalmente moradores, que já conhecem a dinâmica do lugar - e técnicos com experiência em planejamento, assim como designers, engenheiros, planejadores, autoridades locais, ONGs e demais partes afetadas. Cabe ressaltar que, quanto mais diversificado o grupo, mais complexo será o método, o que torna crucial haver uma listagem das partes interessadas relevantes à participação, aqueles capazes de identificar problemas e formas de resolvê-los. (Elizelle J Cilliers, 2014)

A participação no processo não deve ser imposta a ninguém, devendo confiar na vontade de engajamento das partes, seja por interesse, curiosidade ou responsabilidade social. A abordagem criativa torna-se crucial e, como alguns estudos apontam (Elizelle J Cilliers, 2014), a participação com intervenções reais no espaço físico é o método que mais instiga os usuários a se envolverem.

O envolvimento das partes interessadas é determinado pela escada da participação, que trata-se de uma ferramenta utilizada para declarar a contribuição necessária das partes interessadas e selecionadas anteriormente. A escada ilustra os diferentes níveis de participação sem focar na aplicabilidade ou qualidade encontrada em cada nível, pois esses estão sujeitos à individualidade da situação. O nível de participação aplicado ao processo precisa ser exposto de forma explícita desde o início do projeto que deve ser determinado de acordo com as necessidades e objetivos do processo.

3.2.1 A escada da participação

Quando se aborda a participação, os trabalhos recorrentemente referenciam a proposta de Sherry Arnstein (1969) responsável pela elaboração de um construto que retrata o compartilhamento do poder, indo da “não participação” ao nível de “empoderamento do cidadão”.

Durante o movimento de maio de 1968, quando Paris se encontrava a meio de grandes manifestações estudantis e greves trabalhistas sob o apelo de melhorias nos setores, estudantes da Escola de Belas Artes da Universidade de Sorbonne produziram diversos cartazes expressando suas vontades sobre a legitimação do exercício da democracia, onde um desses dizia: “Eu participo, Tu participas, Ele participa, Nós participamos, Vós participeis, ELES APROVEITAM!” (Arnstein, 1969)



Figura 1 Cartaz Paris de 1968
Fonte: (Nascimento, 2018)

Relacionada a qualquer forma de participação cidadã, e incluída ao contexto que se encontrava a cidade, não apenas ao que se refere ao planejamento urbano, no ano de 1969, Sherry Arnstein publicou seu artigo de maior referência intitulado *Ladder of Citizen Participation* (A Escada da Participação Cidadã) no qual a autora afirma que a participação da população deve ser compreendida como um poder cívico. A teoria propõe uma redistribuição do poder, assim como a inclusão e a capacitação dos cidadãos excluídos dos processos políticos, para que possam se expressar frente as decisões sobre o seu futuro.



Figura 2 Escada da Participação de Arnstein
Fonte: (Abreu, et al., 2015)

Os níveis são assim descritos por Arnstein, em sua publicação:

“Os primeiros degraus da escada são 1. Manipulação e 2. Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de “não-participação” que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: 3. Informação e 4. Consulta. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há “músculos”, ou seja, não há garantia de mudança do status quo. O degrau 5. Pacificação consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão. Os cidadãos podem participar de uma 6. Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, 7. Delegação de poder e 8. Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial. Obviamente, a escada com oito degraus constitui” (Arnstein, 1969)

Obviamente que os degraus da escada da participação são uma forma simplificada da realidade, como afirmado pela própria autora (Arnstein, 1969). Em um contexto real, nem os detentores do poder, nem os cidadãos constituem um bloco homogêneo, e ainda deve-se notar que a tipologia não adentra na análise dos caminhos a serem percorridos para atingir os mais altos níveis de participação.

Segundo Abreu (et al., 2015), os níveis mais comumente empregados são: o da informação, onde o cidadão é informado sobre seus direitos – isso quando não acontece de a informação já lhe ser dada na fase final de processos decisivos, no momento em que o mesmo já não tem possibilidade de se manifestar sobre o programa definido para o seu bem estar – mas não há um canal de comunicação, que permita o retorno e muito menos o poder de negociação; e o da consulta, como exemplificado pelo outro artigo, a população é consultada incansáveis vezes, recebendo frequentemente inquéritos para responder, mas não vê nada de concreto sendo efetivado tendo suas respostas como base sólida para as decisões.

Mas se esses degraus de participação, que se apresentam no primeiro nível de inclusão social nas tomadas de decisão, não estiverem integradas com outras formas de participação, o processo continua vergonhosamente a se apresentar como um “ritual de fachada”. Não há garantias de que as respostas e ideias da população serão levadas em consideração. Torna-se, para

o cidadão, um falso sentimento de que ele participou da participação, e para os tomadores de decisão uma evidência de que cumpriram as normas de envolver a população. (Abreu, et al., 2015)

Em 1983, de Juan Días Bordenave elabora sua teoria de que a participação possui “duas bases complementares que a determinam, uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos” (Bordenave, 1983, apud Abreu, et al., 2015). O autor estrutura sua argumentação na necessidade humana em participar. As pessoas participam de suas famílias, no seu trabalho, na sua comunidade, assim como países também participam de fóruns internacionais. O homem não é uma ilha e a participação tem acompanhado, historicamente, as formas que a vida social adquiriu ao longo do tempo.

Ainda em sua teoria Bordenave (1983, apud Abreu, et al., 2015) explora a participação através da origem da palavra e dessa forma há as seguintes interpretações: “fazer parte”, “tomar parte” e “ter parte”. Esse entendimento faz com que, de forma explicativa, seja possível diferenciar a participação passiva da participação ativa, onde:

“As pessoas podem ‘fazer parte de algo’, mas não necessariamente ter voz no momento da tomada de decisão. Sendo assim, ‘tomar parte’ já conota uma maior qualidade na participação. No entanto, o nível maior de participação seria quando as pessoas ‘se tornam parte’ do processo de tomada de decisões”. (Bordenave, 1983, apud Abreu, et al., 2015)

O autor argumenta ainda que para ter o alcance dos níveis mais altos de participação é importante o aprendizado dessas práticas desde os menores níveis sociais, como já citados, família, escola, trabalho, comunidade, entre outros. Esse pensamento vai ao encontro do aumento no incentivo da educação democrática, já visto no capítulo anterior. Se o que se almeja é uma sociedade participativa, é primordial educá-la desde cedo, desde as primeiras oportunidades de engajamento, fazendo com que as pessoas se sintam integradas e relevantes no meio em que vivem. (Abreu, et al., 2015)

A participação no desenvolvimento urbano tem como objetivo fazer a diferença no resultado do projeto. Há uma linha tênue entre o processo participativo e um processo executado de forma exemplar, que constitui na forma como o método é implantado e nos resultados que o engajamento consegue extrair das partes envolvidas. Para isso é preciso contemplar se, nas considerações finais, os métodos e a abordagem escolhidos foram bem sucedidos, se o capital social foi construído e se o projeto aprovado beneficiou da prática.

De forma alguma se deve esperar que a comunidade, em sua totalidade, faça parte do processo, mas a identificação adequada de interessados e a adoção dos níveis de participação das partes envolvidas, orientarão a prática de forma a atingir o sucesso. Nota-se que com a

participação e, conseqüentemente, o envolvimento de partes leigas e técnicas, os indivíduos, além de se tornarem promotores e defensores do seu espaço, compreendem o valor do lugar a ser criado possibilitando a criação do status de co-governança.

As tradicionais, e não mais convencionais relações verticais entre governos e governados estão cedendo espaço às relações de formato horizontal, onde as instituições políticas partilham o poder de governança e agem em parceria com outros interlocutores, mantendo-se somente na posição de coordenar, mediar e negociar os interesses de diferentes *stakeholders* que oferecem suas capacidades e recursos para uma rede comum e partilhada de deveres e responsabilidades. (Rio, 2012)

Dessa forma, é criada uma espécie de relação contratual entre a sociedade e os administradores públicos, como objetivo de aumentar a eficácia de serviços prestados, além de legitimar o exercício do poder civil. Assim, as fronteiras entre governo e sociedade são redefinidas, dando espaço para a criação da co-governança, onde autoridades públicas não podem conduzir ou implementar políticas, seja de qualquer âmbito, sem o entendimento e apoio dos cidadãos. Obviamente que, para se seguir por esse caminho, que se apresenta como o nível mais elevado de participação popular, é necessário criatividade, assertividade, esforço e uma liderança corajosa e ética. (Rio, 2012)

Essa forma de compartilhamento do poder surge como guia no processo do desenvolvimento sustentável. Ainda, segundo Kooiman (2003, apud, Gutierrez, 2013) existem diferentes classificações para os modelos de governança, entre eles: governança hierárquica, co-governança e auto-governança. Os diversos modelos apresentam uma posição hierárquica onde, na primeira, há a dominância de um agente, enquanto nas demais ocorre a autonomia de *stakeholders* diversificados.

Observa-se, a nível mundial, uma tendência pela adoção de governanças em todos os níveis, do local até o transnacional, deste modelo onde a responsabilidade é compartilhada entre setores públicos e privados, contando com a participação de organizações não governamentais, em substituição dos modelos tradicionais de governos com forte apelo hierárquico. (Gutierrez, 2013)

A governança partilhada possibilita que os interesses individuais produzam um interesse coletivo, e ao encontro da base teórica apresentada nesse estudo sobre a cidadania ativa, cabe aqui reforçar que os cidadãos se tornarão melhores no julgamento do certo e errado se educados a pensar de forma coletiva e sendo melhores informados sobre as ações que incidem diretamente no seu dia a dia.

3.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Nos tópicos anteriores, muito já se falou sobre o planejamento participativo e seus benefícios para a criação do território social em uma escala humana. Mas como essas atividades colaborativas são organizadas? Elas partem somente da iniciativa do Estado, com participações burocráticas, estagnando a colaboração em assembleias e reuniões que, para alguma parcela da sociedade, podem não ser atrativas?

Nesse tópico cabe apresentar algumas formas de ações participativas cívicas, demonstrando também, uma diferenciação entre o planejamento participativo e a participação no planejamento. Tratam-se de modelos oriundos das esferas públicas, e formas de engajamento da população sem a organização estatal como um grande exercício de direito à cidade. São utilizados exemplos globais que possibilitam, de forma empírica, a elucidação dessas diferentes maneiras de participação na influência sob as tomadas de decisão do Estado.

Cabe ressaltar que, existem, hoje em dia, diversas formas de participação ativas numa escala mundial, os próximos tópicos trazem apenas alguns exemplos de participação de caráter formal, informal e uma breve introdução sobre novas experiências emergentes que envolvem *stakeholders* de diversas formas e esferas.

3.3.1 Processo Participativo Formal

No que se refere ao planejamento participativo, como já visto anteriormente, os níveis de participação devem definir o grau de interação e engajamento da população civil. No Brasil, no ano de 1989, é implementando pela primeira vez o Orçamento Participativo. Esse mecanismo, possibilitou a geração de confiança e a melhoria da qualidade de governança nas cidades, contribuindo para a redução da corrupção e mal gasto dos recursos públicos – além da prestação de contas do Estado aos cidadãos.

Instaurado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, a prática se tornou em uma forma de envolver a comunidade e organizações sociais na definição dos gastos de dinheiro público. Um exemplo de colaboração onde Estado e cidadãos elaboram juntos um plano de gastos unificando as necessidades reais da população, com a situação real dos cofres governamentais. O OP é uma ferramenta legitimada pelo Estatuto da Cidade, sendo considerado, inclusive internacionalmente, como o primeiro modelo de participação com resultados efetivamente positivos. O modelo de Porto Alegre tem sido adotado

em várias metrópoles ao redor do globo: Paris, Barcelona, Toronto, Bruxelas e Montevideu são alguns exemplos. (Secchi, 2016)

Assim como a maioria das participações, o OP ocorre por meio de assembleias abertas e periódicas, com a inclusão de etapas de negociação direta com o governo. Após, as deliberações são consideradas na elaboração da proposta da Lei Orçamentaria Anual, elaborada pela Câmara Municipal. (Secchi, 2016)

Deve ser levado em consideração que no OP, apesar de se tratar de uma atividade participativa, a interação do Estado é muito presente na decisão final do processo, face à complexa gestão de custos integrada a qualquer forma de governança.

O Orçamento Participativo apresentou um desenvolvimento muito rápido, quando observado que, em 2010, o número de processos operando era entre 800 e 1500, ao entorno do mundo. Dez anos antes, na Europa, havia poucas dezenas de experiências e na atual pesquisa, eram contabilizadas mais de duzentas (SintomerI, et al., 2012). O continente asiático também é exemplo dessa grande manifestação, onde na primeira década dos anos 2000 os números multiplicaram-se de forma exponencial (um salto de 40 a 920 processos, no fim de 2010, já tendo a projeção de triplicar nos próximos anos) (SintomerI, et al., 2012)

Além do Brasil, berço das operações de OP, outros países da América Latina adotaram a prática tornando o continente na maior disseminação de experiências, pelo menos até o fim da década passada. Apesar da prática ter alterado o contexto do continente, onde por décadas imperavam ditaduras e implementação de políticas neoliberais, no extremo oposto muitos exemplos de OP ainda constituem aplicações no formato *top-down*, acabando por frustrar a mobilização da sociedade civil.

No início da segunda década dos anos 2000, a extensão geográfica da prática torna-se tão notável quanto seu crescimento quantitativo. Provavelmente, na altura, o desenvolvimento imediato mais dinâmico pôde ser acompanhado no Reino Unido e em Portugal. (SintomerI, et al., 2012)

Em Portugal, foi no ano de 2002 que se registrou o primeiro Orçamento Participativo, adotado pela administração de Palmela, distrito de Setúbal. A prática acabou por ser seguida por outras autarquias e, no final de 2015, estavam ativos no país 83 processos de OP, onde a maioria era do tipo deliberativo, ou seja, a votação final das propostas dependia exclusivamente da decisão dos cidadãos. No livro “Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo”, publicado em 2013, há a constatação por parte dos autores de que o país, em nível europeu, é o que apresenta maior interesse na área de Orçamentos Participativos. Não sendo o maior em caráter quantitativo, pois nesse caso se tem a Polônia que já inclui na sua administração uma lei nacional de incentivo ao desenvolvimento dos processos no país. Em 2017, houve o

anúncio proferido pela ministra portuguesa da Presidência e da Modernização Administrativa, Maria Manuel Leitão Marques, de que seria prevista a destinação de verba anual para projetos desse formato em que fosse visada a promoção da qualidade de vida. (Dias, 2013)

3.3.2 A Participação Informal

Em contraponto ao processo burocrático aplicado ao Orçamento Participativo, cabe aqui uma introdução ao urbanismo tático e outras formas de participação com caráter informal, sua forma pontual e ativista de atuar e sua difusão ao longo dos anos.

A ideia que surge frente à questão de reapropriação do espaço urbano refere-se ao direito da população na participação da elaboração de um lugar para uso social, em oposição ao contexto neoliberal inerente rumo à mercantilização espacial. Entre alguns estudiosos, essa prática de apropriação é interpretada, praticamente, sob uma perspectiva competitiva e conflituosa entre práticas espaciais resistentes e resilientes – no modelo *botton-up* – e questões lucrativas, atraentes para um formato capitalista no uso do espaço. (Secchi, 2016)

A apropriação pode também ser entendida como o direito à ocupação da dimensão intangível de um lugar, originado através de significados e interpretações produzidos de baixo para cima, desafiando a hegemonia do espaço concebido que, segundo a tríade de Lefèbvre (2001), é entendido como a margem de comercialização do espaço com um valor mensurável com o princípio da geração de lucro para entidades interessadas.

“(...)certamente a *apropriação* exige o direito de estar presente no espaço, mas também requer a produção de espaços que promovam ativamente um ambiente digno e vida significativa” (Purcell 2008, p.95).

O urbanismo tático vem se mostrando como uma estratégia atrativa para coletivos ativistas, arquitetos, urbanistas e designers, nos últimos anos e ao redor do mundo, por propor intervenções urbanas pontuais a baixo custo e em uma microescala, com a intenção de promover o direito à cidade. Essa forma de ação participativa visa atuar por uma lógica não-hierárquica, onde a sociedade propõe alternativas ao processo tradicional de projetos na esfera urbana. (Moreira, 2019)

Essa forma de intervenção no espaço urbano surge, assim como as demais formas de participação, para solucionar deficiências provenientes da decadência do modelo de planejamento urbano estatal, buscando respostas rápidas à questões que exigiriam um processo longo e burocrático por parte do Estado para serem solucionados. (Moreira, 2019)

A mais notável diferença entre estes processos e ações como o Orçamento Participativo, por exemplo, é a pequena ou quase nula participação do Estado e/ou empresas privadas. Inclusive, as intervenções propostas nesse campo emergem da resposta à ausência de resoluções práticas dos poderes públicos na promoção de habitação, segurança, mobilidade, condições ambientais, entre outros assuntos. (Moreira, 2019)

As práticas desse movimento tem como pretensão intervir nas cidades contemporâneas de forma temporária e com ações de fácil execução, afim de demonstrar a capacidade de reapropriação do espaço urbano e até, em alguns casos, ressignificar projetos urbanísticos, como no caso do Largo da Batata, no Brasil. (Alves, 2018)

O Largo da Batata, região central da cidade de Pinheiros, São Paulo, era um espaço público que servia exclusivamente para a passagem dos transeuntes, terra árida pertencente ao cenário caótico que se consolidou na região durante os anos 90 resultante do grande tráfego de transporte coletivo e a implantação de inúmeras paragens de ônibus por todos os lados, motivo que acaba por atrair o comércio irregular, e faz com que centenas de espaços pelas grandes cidades tornem-se marginalizadas.

Em 2001, em concurso público promovido pela Prefeitura de São Paulo, vencido pelo arquiteto e urbanista Tito Lívio, iniciou-se um ousado projeto urbanismo na área, um dos mais ousados da cidade, até então. As obras de infraestrutura lidavam com a vivacidade do lugar, transformou a paisagem durante longos 6 anos, onde a população se mostrou passiva frente ao descontentamento com a demora e com a falta de forças para reivindicar o que era melhor para o lugar. (Gazeta de Pinheiros, 2013)



*Figura 3 Projeto Largo da Batata
Fonte: (Gazeta Pinheiros, 2013)*

As obras iniciaram-se somente em 2007 e finalizaram em 2013 com um piso requalificado e alguma vegetação, que sem a devida atenção da subprefeitura de Pinheiros, e algum

descontentamento por parte do urbanista Tito Lívio, responsável pelo projeto, deu abertura para o início de um movimento de intervenções temporais e atemporais, iniciadas sem nenhum cunho de manifestações ou alguma agenda revolucionária. Eram apenas poucos cidadãos estendendo panos e cadeiras ao chão para ocupar e usufruir do lugar. (Gazeta de Pinheiros, 2013)

O arquiteto Guilherme Wisnik, sobre a não participação das administrações públicas em espaços ociosos e subestimados como o Largo da Batata, comenta que o novo urbanismo ainda precisa ser introduzido nos projetos e na academia brasileira, uma vez que se observados os espaços públicos de Brasília provenientes do projeto urbanístico de Lucio Costa, os mesmos remetem a obras de pintor italiano Giorgio de Chirico, “aquele lugar metafísico onde não tem ninguém, uma espécie de eternidade” (Arquiteturas: Largo da Batata, 2015). Complementa ainda que a noção de dimensão do uso, ainda precisa ser inserida no pensamento dos planejadores e designer urbanos do Brasil.

O largo da Batata passou a receber uma ocupação pacífica, denominada *A Batata Precisa de Você*, uma vez por semana onde eram discutidos os problemas do lugar, assim como os problemas da ocupação dos espaços públicos. Tornou-se um grande palco de discussão da democracia urbana, uma grande aula em praça pública para toda a população interessada em aprender sobre o papel da cidade e do cidadão, um na vida do outro. Esses encontros acabaram por gerar a percepção de que o estudo do espaço urbano deve ser heterogêneo, precisa da vivacidade de diferentes grupos em harmonia para não sucumbir ao fracasso.

A partir dessa reflexão, surgem na Batata as primeiras manifestações do urbanismo tático, que nas palavras de Wisnik é:

“[...] um movimento no mundo, que é muito oposto ao urbanismo como planejamento. Não é a ciência do urbanismo, é o inverso do espírito tecnocrático que moveu boa parte do urbanismo moderno com a ideia de um planejamento com bases econômicas. É muito mais baseado na noção de que você cria equipamentos de uso, muito ligado ao uso imediato e numa pequena escala que depende da ação das pessoas.”

O arquiteto ainda ressalta que a grande mobilização da sociedade em torno de movimentos de cunho social deve-se ao esgotamento da credibilidade para com a política nacional. A população passa a acreditar que fazendo com as próprias mãos o resultado é efetivo, já com a intervenção das esferas políticas, nem sempre é assim. (Arquiteturas: Largo da Batata, 2015)

A arquiteta Laura Sobral (Arquiteturas: Largo da Batata, 2015), uma das presenças técnicas engajadas no movimento *A Batata Precisa de Você* defende a participação interativa da população nas tomadas de decisão da cidade de São Paulo. A mesma acredita que a sociedade não pode ser somente indagada sobre suas aspirações para depois os órgãos responsáveis fazerem o

que lhe for mais conveniente. Há a necessidade de mudança dessas práticas no país e acredita-se que ela começa assim, por movimentos sociais na luta de uma oportunidade para ser ouvidos, de participarem na construção da cidade que é para as pessoas.

O largo da Batata é uma centralidade da cidade de Pinheiros, de fácil acesso, e que até hoje recebe feiras que integram comércio, gastronomia e diversas atividades multiculturais durante o ano inteiro. O esporte também representado com a instalação de mesas de ping-pong utilizadas para o entretenimento de moradores e trabalhadores da região, esses que reconhecem a mudança na dinâmica do espaço, para melhor, após as intervenções itinerantes criadas através do urbanismo tático. (Arquiteturas: Largo da Batata, 2015)

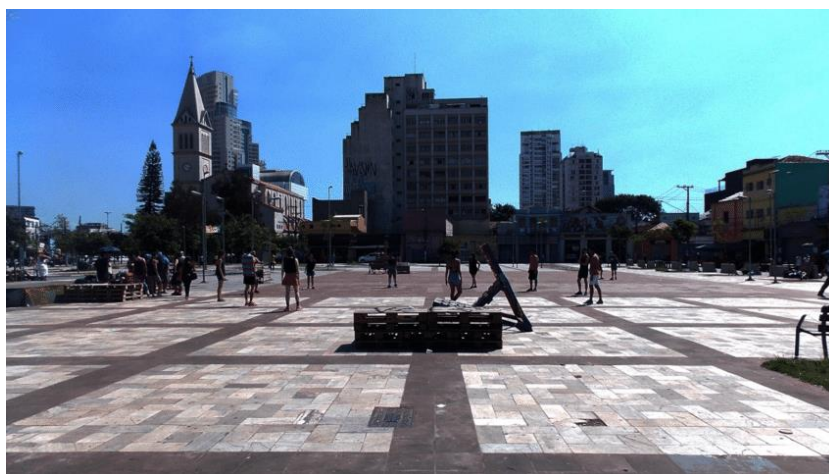


*Figura 4 Praça "seca" no Largo da Batata após as intervenções
Fonte: (Blümer, 2016)*



*Figura 5 Praça "seca" com intervenções temporárias.
Fonte: (Blümer, 2016)*

Observa-se que na Batata houve a intenção de incluir a participação desde o início do seu processo, com a inclusão de um concurso público para a formulação do projeto. Mas como expresso pelo próprio vencedor da competição, uma parte significativa das suas intenções foi

apenas subtraída. Pode se acreditar que possivelmente por conta disso, ou por diversas falhas na integração desse projeto com o recorte urbano que exerce influência, a solução de reativação do espaço foi encontrada somente através da união e mobilização da sociedade.

Isso nos faz refletir sobre as palavras de Wisnik, no que se trata da reinvenção do urbanismo, na inclusão de práticas participativas e do planejamento interativo, citados por Laura Sobral, e no ceticismo da população frente às decisões urbanas tomadas pelo Estado, temas já visitados nessa pesquisa.

No ano de 2011, o urbanista Mike Lydon, juntamente com os membros do Street Plans Collaborative, lançaram a primeira publicação dedicada ao tema – apesar do mesmo já ter sido explorado pelo Berlinbasd Studio Urban Ctalyst, nos anos 2000, na Europa pós-industrial – intitulada *Tactical Urbanism: Short-term Action, Long-term Change* (Urbanismo Tático: Ação de Curto Prazo, Mudança a Longo Prazo). A publicação trouxe uma apresentação de intervenções urbanas temporárias, e sucessivamente, o sucesso obtido pelas mesmas em espaços públicos na América do Norte. (PFEIFER, 2013, p.4, apud, Alves 2018)

Em 2012, o urbanismo tático ganha grande visibilidade dentro do discurso de planejamento através do destaque do Pavilhão dos Estados Unidos, na 13ª Exposição Internacional de Arquitetura na Bienal de Veneza, conquistando assim, pela primeira vez uma menção especial do júri e o Leão de Ouro. Através da instalação intitulada *Spontaneous Interventions: Design Actions for the Common Good* (Intervenções Espontâneas: Ações de Projeto para o Bem Comum), foram apresentadas mais de 100 intervenções urbanas de cunho social que surtiram melhorias imediatas à comunidade. A exposição demonstra a crescente conscientização e desejo pelo ativismo cidadão em impulsionar mudanças no seu espaço. (Alves, 2018)

A principal ideia das intervenções apresentadas pelo Pavilhão, é demonstrar soluções que podem ser implementadas por todo o país, mesmo sabendo que as mesmas apenas se tornam efetivas com a intervenção de políticas locais e entidades capazes de efetuar a mudança a longo prazo, com a adoção das ações junto ao planejamento. (Berneer, 2013, p.6)

O tema volta a ser referido em 2014 e 2015 na exposição *Uneven Growth: Tactical Urbanisms for Expanding Megacities* (Crescimento desigual: Urbanismo Tático para expandir Megacidades), realizada no *Museum of Modern Art – MoMa*, Nova Iorque. Na exibição, o urbanismo tático aparece como uma alternativa ao rígido planejamento urbano e como uma forma de combate às políticas neoliberais que ditam as regras no espaço das cidades. O urbanismo tático foi apresentado como uma medida paliativa para remediar problemas urbanos que careciam de

solução, frente às instituições estatais e procedimentos formais de planejamento, e que não desenvolviam um debate adequado até o momento. (Alves, 2018)

O guia *The Planner's Guide to Tactical Urbanism* (Pfeifer, 2013) aponta motivações que contribuem para o aumento do interesse sobre intervenções temporárias, entre elas, o aumento de espaços subutilizados, incertezas políticas, questões ambientais e econômicas e a necessária flexibilização da mobilidade dos trabalhadores. Junto a isso, a grande onda de compartilhamentos de novas ideias e recursos através das redes sociais e internet, possibilitou o aumento da visibilidade de projetos táticos e elevou a sensibilização entre cidadãos frente ao ativismo em suas comunidades.

O interesse dos cidadãos, em responder ativamente às situações locais, apresenta-se crescente a partir do momento em que haja uma consciência de que os processos tradicionais de planejamento já não são suficientemente resistentes e adaptáveis para responder às necessidades do espaço. Assim, o urbanismo tático surge como uma apropriação coletiva e voluntária de espaços públicos, autorizadas ou não, executadas sob a tríade “mais rápido, mais barato e mais fácil” (Lydon 2011, apud Brenner, 2013).

Ainda Lydon (2011, apud Brenner, 2013), a partir da observação de projetos de diversos coletivos e entidades administrativas em locais distintos pelo mundo, identificou cinco características comuns em ações de Urbanismo Tático:

“a abordagem voluntária e gradual, orientada para instigar mudanças; oferta de soluções locais para solucionar desafios de planejamento; o compromisso de curto prazo e expectativas realistas; as ações de baixo risco mas com possibilidades de altas recompensas; e o desenvolvimento de capital social e capacidade institucional entre cidadãos, instituições público-privadas sem fins lucrativos e seus componentes”

3.3.3 Criação, Experimentação e Inovação

O nicho de oportunidades, onde se insere o Urbanismo Tático, inclui também termos do tipo: *do it yourself* (DIY), e o similar *do it together* (DIT), ativismo urbano, urbanismo de guerrilha, *co-criation*, *placemaking*, entre outros. Essas atuações informais não deixam de ser formas de intervenções pontuais e de pequena escala que, testadas em uma primeira experiência, podem ser disseminadas para a solução em outros locais.

O processo social construído para moldar as cidades é, em sua maioria, através de investimentos voltados ao crescimento econômico e promoção do turismo cultural. O

planejamento de lugares implica na inserção da vida cotidiana das pessoas, cujas necessidades mudam constantemente, assim, a formulação de metodologias para tal processo deve levar em consideração essa efemeridade que surge pela crescente dinâmica social, tal como suas necessidades e preferências. Tradicionalmente, o ambiente urbano recebe mudança de maneira prolongada, o que acaba por criar tensões entre o mesmo e a sociedade.

A abordagem na organização de lugares públicos alvitada pela metodologia *placemaking* está intimamente ligada ao planejamento *bottom-up*, que visa favorecer a escala humana obtendo, como resultado, ambientes qualitativos – que se torna agradável e convidativo ao nível dos olhos (Gehl, 2013). Tradicionalmente, o foco do planejamento urbano era adequar edifícios e infraestruturas, onde o produto final deveria atrair pessoas, já na atual conjuntura, a abordagem de organização tem como objetivo adaptar espaços às pessoas, enfatizando as realidades sociais (em termos de padrões de interação e movimento), e necessidades.

É passível de compreensão que não há nenhuma fórmula mágica pré-estabelecida para o sucesso dos processos participativos. Cada projeto tem seus próprios desafios, suas particularidades, assim como seu próprio conjunto de atores envolvidos, diretrizes e potencialidades. Dessa forma, a metodologia deve ser elaborada de forma única, visando atender às necessidades locais, observando as circunstâncias e recursos disponíveis.

É de suma importância que consiga se atingir uma abordagem integrada, com todos os interessados apresentando uma visão única para o espaço. Com isso, se torna possível que planejadores e designers representem as múltiplas dinâmicas incorporadas no lugar em estudo, passíveis de mudanças em prol das necessidades e funcionalidade do ambiente.

Uma outra forma de interseção de *stakeholders* são os chamados laboratórios vivos que têm por objetivo “envolver várias partes interessadas, incluindo os usuários e as comunidades, na exploração, co-criação e avaliação dentro de um cenário realista” (Ballon, 2015), podendo assim, gerar resultados com maior aproximação ao cotidiano onde será inserido.

De uma prática informal de experimentação surgem, com maior apelo no contexto europeu, os chamados laboratórios vivos que se apropriam de espaços públicos e ociosos em cidades voltadas para a inovação, contribuindo para a regeneração através de práticas exercidas em cooperação. Além disso, as respostas, neles encontradas, muitas vezes são capazes de responder as questões de desenvolvimento urbano, incrementando políticas urbanas (Steen & Beren, 2017)

No ano de 2006, sob a coordenação da Presidência Européia da Finlândia, é instituída a *European Network of Living Labs (ENoLL)*, a federação internacional referência em laboratórios vivos na Europa e no mundo. Neste âmbito, os LL's são abordados como “ecossistemas de

inovação aberta centrados no usuário com base na abordagem sistemática da cocriação de usuários, integrando processos de pesquisa e inovação em comunidades e contextos da vida real” (ENoLL, 2013). Permitem extrair de uma tríade em parceria, formada por intervenientes públicos, privados e a comunidade civil, a possibilidade de integrar processos de pesquisa e inovação ao cenário urbano. Além de ter como finalidade a capacitação de *stakeholders* para possibilitar a difusão de ações concebidas.

Esses laboratórios vivos são incubadoras da cocriação, esta que se define como resultante do envolvimento do seu usuário final no desenvolvimento de soluções para problemáticas encontradas no seu contexto real. Assim, o laboratório é invadido pelo mundo exterior e vice-versa, sendo possível a desmistificação das atividades laboratoriais, e também que o engajamento de camadas multidisciplinares faça com que as soluções sejam aplicadas após serem avaliadas por diversas facetas.

Ao falar de inovação, a revisão de literatura atual também expõe a adoção, de maneira significativa, de novas tecnologias como ferramentas para esses métodos de design urbano, sendo utilizadas de forma conveniente para os projetos. No entanto, essa configuração de participação somente consegue ser eficaz para contribuições teóricas, e não em aplicações empíricas, baseado no fato de que a evolução tecnológica é necessária, porém, não suficiente para a implementação de decisões geoespaciais e de verdadeiro envolvimento no projeto.

O desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) é um passo para o avanço da cidade global, acabando por se tornar uma ferramenta útil no envolvimento do cidadão e proporcionando agilidade na procura de soluções para casos da vida urbana. Além disso, coloca à disposição do utilizador uma rede de “conhecimentos, técnicas e obras” para uso, possibilitando a experiência da cidade por qualquer cidadão. (Santos, 2018)

O projeto EMPATIA, objeto de pesquisa e inovação financiado pela UE desde 2016, desenvolvido na cidade de Lisboa, com o intuito de aumentar a participação dos cidadãos em projetos e avaliações espaciais através da aplicação do Orçamento Participativo em uma plataforma avançada de TIC, sendo avaliado pela pesquisa de (Secchi, 2016), revela algumas facilidades e obstáculos resultantes da adoção desses novos modelos de interação.

À primeira vista, a digitalização dos processos de OP abriu novas possibilidades para o engajamento ativo de novos segmentos de habitantes. A plataforma permitiu a redução de tempo e as restrições geográficas de participação dos interessados, e como evidenciado pelos relatórios de avaliação, houve o crescimento indiscutível do número de participantes nos processos de Orçamento Participativo. (Secchi, 2016)

Porém, com o objetivo de “aumentar radicalmente a inclusão e o impacto de Processos Participativos de forma adaptável a diferentes contextos sociais e institucionais”, o projeto acabou

por também introduzir uma nova linha de exclusão em seu ato participativo. As barreiras relacionadas com as habilidades de TI representam o exemplo mais visível de impedimento, por exemplo, da participação ativa de grupos sociais caracterizados pela baixa alfabetização e de idosos.

Como conclusão de sua investigação, Secchi (2016) gera como hipóteses para futuras pesquisas o entendimento de que estratégias devem ser aprofundadas, de modo a envolver as novas esferas participativas digitais. Já que, frente às problemáticas apresentadas, é possível entender que as decisões tomadas a partir da plataforma, será o reflexo das ambições de um número limitado realmente capaz de utilizar as ferramentas de TI. Dessa maneira, o conhecimento adquirido através da experiência cotidiana já acaba se tornando assimétrico.

4

A CAMADA SUBJETIVA DO TERRITÓRIO

Como já exposto anteriormente, o território é composto para além da sua camada física. Dessa forma, a produção urbana deve levar em consideração os aspectos que fomentam as demais variantes do espaço. A camada subjetiva é exposta através da manifestação do sentimentalismo do indivíduo que a vivencia, trata-se dos sentimentos de pertencer ao lugar, de fazer parte daquele ambiente, de reconhecer nele os símbolos que fazem com que um espaço passe a ser considerado um lugar afetivo.

4.1 PERTENCIMENTO E IDENTIDADE

Quando se fala de construção de identidades, Castels (2003, apud, Mota, 2013), sugere três esferas para tal: Identidade legitimadora (decorrente de instituições dominantes), Identidade de resistência (surge do desagrado de sujeitos em posição desvalorizada em resistência aos grupos dominantes) e Identidade de Projeto (como uma forma de anunciar alternativas transformadoras). Essa sobreposição demonstra o caráter dinâmico e em permanente transformação de uma comunidade. (Mota, 2013)

Ainda há a diferenciação da identidade individual e social do indivíduo. Na primeira, o cenário interno do sujeito se modifica de acordo com cada ciclo da sua vida, da mesma forma, o ambiente externo também precisa se modificar, exigindo do mesmo uma nova transformação na sua identidade. Já a identidade social não é criada somente pelo o que o indivíduo recolhe do grupo para si, forma-se principalmente através do sentimento de pertencimento do sujeito ao grupo social em que se insere. (Mourão & Cavalcante, 2006)

A construção da identidade é complexa, e é compreendida por um processo dinâmico e mutável passando por diversos níveis e, portanto, impossível de ser expresso através de somente um aspecto, em sua totalidade. Jacques (1998, apud, Mourão & Cavalcante, 2006) explica:

Os sistemas identificatórios são subdivididos e a identidade passa a ser qualificada como identidade pessoal (atributos específicos do indivíduo) e/ou identidade social (atributos que assinalam a pertença a grupos ou categorias); essa última ainda recebe predicativos mais específicos como identidade étnica, religiosa, profissional, etc.

O ser humano não se adapta simplesmente ao ambiente, ele se apropria ou não, conforme aquilo que lhe é oferecido ou dado como possibilidade, dentro de seu contexto social e histórico. O diálogo do sujeito com o ambiente, assim como sua identidade, vai sendo construído ao mesmo tempo em que o mesmo contribui para a construção ativa do seu entorno. De forma resumida, esse processo é expresso por Sève (1989) na frase "o que um homem faz de sua vida é o que a sua vida faz dele". (Mourão & Cavalcante, 2006)

De maneira dramática, Ciampa (1988, apud, Mourão & Cavalcante, 2006) define que a identidade é um produto da sucessão e coexistência de diversos personagens criados pelo indivíduo, ao longo de sua vida. Assim, a identidade passa a ser um processo metamórfico de vida e morte desses personagens.

Um componente fundamental para a construção da identidade do ser humano é o entorno físico e social que ele vivencia. Surge através dessa afirmação o termo identidade de lugar, que se apresenta como uma subestrutura constituída por cognições, formadas por memórias, sentimentos, atitudes e preferências, sobre o mundo físico, relativas à variedade e complexidade dos lugares que o indivíduo experimenta e satisfaz suas necessidades biológicas, psicológicas, sociais e culturais. (Mourão & Cavalcante, 2006)

Através da formulação do modelo de Breakwell, os autores Twigger-Ross e Uzzell (1996, apud Macêdo, 2016), relacionam a identidade e o lugar e para fundamentar essa relação, estabelecem quatro princípios: autoestima, continuidade, distintividade e auto eficácia, onde:

“Os três primeiros princípios são evidentes: os dois processos trabalham para produzir singularidade ou distintividade para uma pessoa, continuidade ao longo do tempo e em qualquer situação, e um sentimento de autovalorização pessoal e social.” (Breakwell, 1986, p.24).

A primeira categoria está relacionada ao sentimento de autoestima que pode ser impulsionado pelas qualidades de um local. Rege a consciência que a pessoa tem de si mesma, e

a compreensão da influência do ambiente e suas relações no momento em que precisará fazer escolhas. Está ligada, também, a avaliação positiva que o sujeito faz do grupo a que pertence, a criação de um orgulho social. Ao se relacionar esses aspectos, é possível diferenciar um lugar onde o sujeito sinta-se inserido de um em que ele apenas avalie positivamente. Por exemplo, “eu gosto de...” – uma simples avaliação de referido lugar – versus “viver em ... faz-me sentir bem”. (Azevedo, 2009)

A continuidade consiste na manutenção de lembranças de lugares, dotados de significado afetivo, que fazem a ligação do sujeito com seu passado. Um fio condutor que faz a relação entre dois momentos, expressando que a ocupação de um lugar não acontece somente de maneira a atender as necessidades do sujeito, mas uma continuação do que já se foi, um modo de sentir-se identificado nesse ambiente. (Macêdo, 2016)

Ao que se trata do desejo e necessidade de os indivíduos se sentirem únicos e especiais, a terceira categoria, denominada distintividade, acusa que o fato de habitar determinado lugar serve para que o sujeito sinta-se diferenciado dos demais.

Por fim, o quarto princípio, a auto eficácia, refere-se à confiança que o indivíduo tem na sua capacidade para resolver as exigências que o ambiente impõe. É o grau de satisfação das necessidades e demandas sociais do sujeito e a criação do sentimento de auto suficiência, quando o ambiente facilita, ou pelo menos não prejudica, a sua vida cotidiana. (Azevedo, 2009)

Ainda, há de se levar em consideração que, apesar do território ser um espaço de suporte às identidades individuais e coletivas de uma comunidade, essas “identidades coletivas” nem sempre coincidem com as entidades geográficas, ou seja, os diversos grupos que coexistem em um mesmo território, com identidades distintas, podem nem sempre ter o mesmo grau de pertença e apropriação sobre o espaço. (Guérin-Pace & Guermond, 2006, apud Mota, 2013)

Contudo, há sempre uma potencial construção de pertença com a relação entre apropriação, identidade individual e território, e essa relação é uma ferramenta importante na construção e defesa de um espaço. Claval (1999:7-23, apud Mota 2013), refere que identidade está relacionada com:

“(...) a consciência de pertencer àquilo que nos pertence”, sendo importante perceber o conjunto de relações simbólicas que os cidadãos ou os grupos produzem com o seu território e que os leva a usar a primeira pessoa do plural (“nós”) quando se referem ao bairro, à cidade, à região ou à nação.

Em resumo, pode-se dizer que um território é o resultado de diferentes ações entre atores que se relacionam, apesar de diferentes interesses, conflitos e formas de poder. É um processo permanentemente incompleto e construído socialmente, que possibilita a realização de funções e significados, um espaço agregador de diferentes identidades, com a finalidade de ser apropriado. (Mota, 2013)

Em um contexto de planejamento urbano, cabe ressaltar que espaço e lugar são termos de diferentes definições e implementação. O espaço é organizado em lugares, que podem ser considerados como ambientes transformados e limitados, onde relações e identidades são construídas. (Cilliers & Timmermans, 2014)

Tuan (1983) resalta as diferenças entre as noções de espaço e lugar. O primeiro, está relacionado com a liberdade e o movimento do sujeito, já o lugar, está ligado ao sentimento de segurança e estabilidade para o mesmo. Esse espaço indiferente, caracterizado como um local a ser explorado, transforma-se em um lugar com o aumento da vivência e relação que o sujeito tem com o mesmo, passando, então, a existir ali um valor afetivo para o sujeito (Mourão & Cavalcante, 2006)

Para Cilliers & Timmermans (2014) lugares são uma parte do espaço geográfico com significado, onde se atribuem lembranças e se geram emoções. Os primeiros a lidar com a transformação de espaços em lugares são os planejadores, que se esforçam na tentativa de criar vivências, onde a percepção do local deve ser decorrente de experiências e diferentes sentidos.

A produção de lugares, com a introdução de perspectivas dos usuários, resulta em lugares sociais, tendo como importante contribuição o conhecimento empírico, cultural e social do ambiente. É através da experiência de um indivíduo, e das relações pessoais, que o espaço materializado é dotado com valor e significado. Entende-se por significado, a dinâmica social e as experiências que o usuário atribui ao lugar. Esses elementos podem ser resultantes das intenções – ou falta das mesmas – dos produtores do espaço, o que diferencia a “experiência do lugar” e o “sentido do lugar”. (Cilliers & Timmermans, 2014)

Assim, espaços e lugares são mais do que plano de fundo para a vida cotidiana, eles estão imbuídos de simbolismos e ressonância, que se refletem na história das pessoas, nos relacionamentos interpessoais e eventos compartilhados entre famílias e comunidade. Sentido de lugar se refere ao sentimento de pertencimento a um ambiente físico, criando assim sensação de identidade coletiva.

Para além disso, introduz-se aqui o entendimento do termo apropriação, que se trata do processo essencial para que o sujeito se sinta pertencente a algum lugar. Nessa manifestação, o indivíduo interage com o entorno de forma dialética, resultando assim numa mútua transformação. A relação entre o homem e o meio, para Fischer (1981), consiste em uma prática espacial que se dá por meio de condutas que modificam o espaço e inserem o ser humano no meio, entretanto, essa inserção não é unilateral. No momento em que o sujeito age sobre o meio, modificando-o, vai deixando sobre o mesmo sua marca e sendo, reciprocamente, marcado por ele.

Isso ocorre na medida em que as transformações efetivadas pelo homem são resultantes de expressões subjetivas, de expectativas, emoções e, em suma, de vivências que compõem parte da história pessoal do mesmo. (Mourão & Cavalcante, 2006)

Dessa forma é possível afirmar que, as ações sobre o lugar não se baseiam somente em atos cognitivos e materiais, mas também em atos de investimento emocional, no momento em que o sentir e o agir encontram-se em total sintonia. A apropriação, então, pode ser compreendida, segundo Pol (1996, apud, Mourão & Cavalcante, 2006), como a construção de um universo de significados que abrange a cultura e o entorno do sujeito que, ao longo do tempo, transforma um espaço vazio em um lugar significativo. Assim, o sujeito sente que de alguma forma está ligado ao lugar, e que este lhe pertence para além de questões de posse legal, e mutuamente, o mesmo também passa a pertencer ao lugar.

A apropriação pode também ser entendida como a necessidade humana de enraizamento, processo esse resultante de quando o sujeito se instala em um lugar geográfico e este passa a ser importante para o mesmo. Assim, ele se sente com o domínio do espaço, com o sentimento de que pode arrumar, reestruturar e construir ali algo com o qual se identifique. Busca-se assim uma espécie de segurança através da ligação criada com o lugar. Pol (1996, apud, Mourão & Cavalcante, 2006) afirma que:

As pessoas, individualmente ou de forma coletiva, necessitam identificar territórios como próprios, para construir sua personalidade, estruturar suas cognições e suas relações sociais, e ao mesmo tempo suprir suas necessidades de pertença e de identificação.

O surgimento de uma relação homem-meio é inevitável, tendo como variante apenas a forma como essa interação ocorre, podendo ser influenciada por fatores diversos como tempo de contato com o lugar, local de moradia, idade, sexo e demais. A familiaridade com o espaço é o que faz com que a apropriação nasça e que seja construída e reconstruída ao longo do tempo. Pode-se dizer que é através desse processo de apropriação e pertencimento que ocorre a formação da identidade dos sujeitos. (Mourão & Cavalcante, 2006)

4.2 NARRATIVAS COLABORATIVAS E A CRIAÇÃO DE LUGARES

Em sua obra “A Produção do Espaço”, na qual realiza o mais crítico e revelador trabalho sobre a espacialidade da vida social e desenvolve sua meta-teoria, Lefebvre (1991) se afasta das abordagens que buscam analisar as coisas no espaço, como as diversas especializações que fragmentam e analisam o espaço de forma isolada, como um receptáculo vazio. Dessa forma,

privilegia a análise do próprio espaço, com vista a descobrir as relações sociais incorporadas a ele:

Os campos que nós estamos preocupados são, primeiro, o físico – a natureza, o cosmos; segundo, o mental, incluindo abstrações lógicas e formais; em terceiro, o social. Em outras palavras, nós estamos preocupados com o espaço lógico epistemológico, o espaço da prática social, o espaço ocupado por fenômenos sensoriais, incluindo produtos da imaginação tais como projetos e projeções, símbolos e utopias (Lefebvre, 1991, p.11-12).

Pode-se perceber a abrangência e a amplitude do projeto proposto por Henri Lefebvre sobre o conhecimento do espaço. Ao fazê-lo, isso significa dizer que todas as relações sociais se tornam reais e concretas, incluindo nossa existência social vivida, apenas quando elas são espacialmente inscritas – ou seja, concretamente representadas – na produção do espaço social.

Edward Soja (1993), em seu livro “*Thirdspace*”, fundamentado em Lefebvre, elabora uma discussão sobre a espacialidade com base em três dimensões: o Primeiro Espaço foca no mundo material real; o Segundo Espaço interpreta a realidade através de representações imaginárias da espacialidade; o Terceiro Espaço pode ser descrito como uma extensa “recombinação criativa” que tem por base as duas perspectivas anteriores, combinando o real e o imaginado.

Soja (1993) explica que Lefebvre abre o caminho para uma dialética da espacialidade, sempre insistindo que cada modo de pensar sobre o espaço, cada campo da espacialidade humana – o físico, o mental e o social – deve ser visto como simultaneamente real e imaginário, abstrato e concreto, material e metafórico. Nenhum modo de pensamento espacial é inerentemente privilegiado ou intrinsecamente melhor que os outros, contanto que cada um permaneça aberto às recombinações e simultaneidades do “real-e-imaginado”. Tanto o Terceiro Espaço analisado por Soja (1993) quanto a noção mais abrangente de espaço social de Lefebvre (1991) são compostas por todas as três espacialidades – o percebido, o concebido e o vivido – sem nenhum privilégio inerente a priori.

No âmbito literário, narrativas são histórias compartilhadas por um grupo específico. Uma história é constituída por narrativas documentadas. No âmbito material, o lugar é criado com a sobreposição de narrativas e formas. Embora as narrativas possam não estar ligadas intrinsecamente a eventos no universo físico, é fundamental para como nós, humanos, organizarmos a nossa experiência. (Soja, 1993)

A narrativa tem como principal objetivo a construção e busca pela identidade do narrador, já que ela expõe a história do que já foi vivido, numa trama repleta de sentimentos, significados e desejos. Não representam a verdade absoluta de um passado, expressam, de uma forma que diferentemente não seria alcançado, a compreensão do homem e sua relação com o tempo, as

marcas que o mesmo escolhe para contar a sua vida. Assim, a narrativa desempenha um importante papel para a democratização do conhecimento. (Souza, 2017)

Pode-se compreender a narrativa de experiências vividas como algo que já passou, é tornar presente o ausente, aquilo que não existe mais. O relato guarda em si o potencial de articular, de modo dinâmico e rico em detalhes, toda a temporalidade relatada pelo sujeito. Também é possível afirmar que, além de ser uma relação do passado com o presente, o relato ainda permite que o narrador possa criar – e de fato cria – uma expectativa de futuro. (Souza, 2017)

Em seu estudo relacionado a lugares comunicativos, Niels Boje Groth (2002, apud Latimer-Knowles, 2009), lança seu olhar sobre as identidades de lugares contemporâneos e chama a atenção para como a globalização, que vem causando mudanças nas economias regionais de forma tão radical, pode colocar em risco as características que faziam com que a comunidade se identificasse, e também dificultando a criação de um nosso significado para o referido lugar. Por outro lado, a globalização força cidades e regiões a se tornarem mais visíveis para novos mercados e arenas políticas. (Latimer-Knowles, 2009)

Groth ainda apresenta, em seus discursos sobre identidade, duas vertentes, denominadas *ethnos* e *demos*, resumidas da seguinte maneira:

Uma vertente, *ethnos*, [...] Os argumentos são baseados emocionalmente, unindo indivíduos e comunidade em sentimentos comuns e valores culturais herdados. A outra vertente, *demos*, enfatiza a importância do contrato. [...] os argumentos são racionalistas, unir cidadãos e sociedade em acordos conjuntos sobre direitos e deveres civis. [...] identidades urbanas e regionais devem muito a múltiplas camadas de processos históricos e atuais em vez de um espírito cultural abrangente de cada comunidade. As identidades urbanas e regionais não são herdas de maneira autêntica, pelo contrário, são artificiais e precisam ser visível pela interpretação e representação da cultura, prática e aspirações locais (2002: 17-19).

Através da distinção de *ethnos* e *demos* é possível compreender o uso de narrativas no planejamento participativo, já que essas possibilitam a transcrição dos costumes para o conhecimento, desencadeando a reinterpretação cultural do lugar, dando luz às práticas e aspirações necessárias para que a identidade permaneça visível no espaço. (Latimer-Knowles, 2009)

Como resultado, ao aceitar esta perspectiva, a descrição da identidade local é tratada como uma dialética entre a (re) apresentação – *ethnos* – e a (re) interpretação – *demos* – criando um vínculo entre emocional e racional. Indo mais adiante, a narrativa, expressa como apresentação literária da cultura, dará lugar à criação de novas narrativas através de sua interpretação e então,

a combinação de narrativas e formas – detidas no domínio material do lugar – cederá espaço para mudanças que respeitem a identidade. (Latimer-Knowles, 2009)

Paul Ricoeur (1997) afirma que o relato é o meio privilegiado que a linguagem oferece para que seja possível dar conta daquilo que, de outra maneira, não seria possível. A experiência temporal é uma dimensão humana de suma importância no resguardo de sua identidade, que como visto anteriormente, se molda e diversifica através de suas vivências e experiências. Narrar o que já foi vivido é permitir que o indivíduo encontre seu lugar no mundo, constrói sua historicidade e o torna sujeito da história. (Souza, 2017)

De uma maneira explicativa, e para fazer-se compreender de forma didática as terminologias utilizadas nesse tópico, vale a uma resumida definição entre histórias e narrativas, já apresentada anteriormente por Soja (1993). A primeira trata-se dos principais eventos ocorridos descritos de forma abrangente, utilizando-se de fatos e documentos. Já a narrativa, é a forma de relatar os acontecimentos provocando uma resposta comovente ao interlocutor através de efeitos dramáticos e pessoais do narrador. A narrativa é a maneira emocional de se relatar uma história, o encontro entre razão e emoção.

Uma das principais contribuições da narrativa, que não é possibilitada pelo passado contado por um historiador, é que essa constrói uma interpretação do passado sob a influência de valores presentes no tempo e lugar, das crenças e das ideias que permeavam os momentos temporais descritos, permitindo o relato do passado “tal como ele foi”. Já o historiador lida somente com algo estranho a ele, cujo trabalho é composto por observações e comprovações, produzindo assim, somente uma dedução do que já se passou. (Souza, 2017)

Na busca por comprovar sua realidade, muitas vezes o narrador lança mão de “relatos de relatos”, ou seja, constrói sua narrativa se apropriando de memórias concebidas pelas narrativas que ouviu de outrem, além daquelas protagonizadas. Isso acontece com a intenção de completar lacunas vazias que o esquecimento, também um componente da memória, provocou. Além disso, são esses relatos de terceiros que contribuem na composição do discurso da comunidade em que o indivíduo constituiu um vínculo de pertencimento. É no cruzamento de vivências e discursos, entre o individual e o coletivo, que a narrativa avança na busca de se fazer legítima, de ser uma história que permita a compreensão e reconhecimento dos demais. (Souza, 2017)

A articulação de memória individual e coletiva, como definido por Maurice Halbwachs (1990), é influenciadora do movimento de construção de identidade. O compartilhamento de lembranças é um elemento crucial para o desenvolvimento da pertença social, da identificação com o grupo em que se encontra inserido. Essa identidade permite ao sujeito encontrar a compreensão do mundo em que vive, possibilitando a passagem de uma temporalidade individual

– conhecida como biografia – a uma temporalidade coletiva, de onde se originam as histórias. O exercício da narrativa, nesse sentido, se traduz na luta contra o esquecimento, na preservação de tudo aquilo que foi importante para uma comunidade. Assim, contam-se histórias de modo que o narrador possa permanecer na mesma, para que suas experiências e anseios sejam lembrados. (Souza, 2017)

Ao ouvir e contar histórias, os atores no presente não apenas entendem o passado, mas também preparam-se para o futuro, através da imaginação, ativada pelas narrativas históricas e de suma importância para exercícios como o planejamento. (Hulst, 2012)

Embora lidar com o planejamento envolva perceber o que o passado tinha a oferecer, obviamente que seus processos estão fortemente relacionados ao futuro, apresentando assim, de diversas maneiras, histórias contadas com ideias explícitas sobre questões hipotéticas. E para essa finalidade, as histórias baseiam-se em encontrar soluções, colocando luz ao que está errado e o que precisa ser consertado. O exercício de contar histórias não se limita apenas sobre *o que é*, mas também sobre *o que deveria ser*. (Rein e Schön, 1977, apud Hulst, 2012)

Apesar de o interesse sobre a inclusão das narrativas no planejamento urbano ter aumentado nas últimas duas décadas, e a mesma ser considerada como uma importante ferramenta na prática de processos participativos, deve-se enfatizar a importância do enriquecimento da fundamentação teórica sobre a conexão dessa técnica com outras atividades de planejamento. Contar e ouvir histórias que não serão levadas em consideração nas tomadas de decisão torna o exercício fracassado e aumenta a desconfiança da população junto aos processos de participação.

Sandercock (2003), pesquisadora na área de planejamento urbano, argumenta que as narrativas são aplicadas em uma infinidade de maneiras, “(...) em processos, como catalisador de mudança, como fundamento, em política, em pedagogia, em explicação e crítica, bem como justificação do status quo e como exemplos morais”

A mesma autora ainda acrescenta que contar histórias é uma parte importante, se não fundamental, dos processos de participação da comunidade, e nos ramos do planejamento que lida com situações de conflito. A narrativa, nesses casos, oferece a oportunidade dos indivíduos que coabitam o mesmo sítio de se ouvirem umas às outras, possibilitando que, dessa forma, um possa compreender as necessidades e desejos do outro. Ao contarem e recontarem suas histórias, os atores reafirmam suas identidades, trazendo para a comunidade o limite de intervenções e as questões que devem ser reavaliadas. (Hulst, 2012)

Narrar histórias pode ser uma forma de catalisar mudanças, além de um modelo para o planejamento mais inclusivo, mais democrático, quando permitido à comunidade que compartilhe

das suas memórias, transformando as narrativas de um núcleo com diferentes perspectivas, em um plano credível. (Hulst, 2012)

A dinâmica humana inserida no espaço público é influenciada centralmente pelo emaranhado e circulação de corpos humanos e matéria em geral, produto da cultura material que forma uma espécie de modelo pré-cognitivo para o comportamento cívico e político. O espaço, se organizado adequadamente, oferece potencialmente a comunhão social, permitindo que os indivíduos levantem seu olhar do cotidiano, aumentando a disposição em perceber o outro. (Amin, 2008)

“(...)em um espaço público bem projetado e bem administrado, a armadura da vida diária pode ser parcialmente removida, permitindo-nos ver outros como pessoas inteiras. Vendo as pessoas diferentes de si mesmo, respondendo à mesma configuração de maneiras semelhantes, criando um vínculo temporário.” (Amin, 2008)

Citando um trecho do romance de Doris Lessing, *The Four-Gated City* (1969), Sandercock (2003) expõem duas formas de como desvendamos a cidade. Enquanto uma das personagens, Martha, recém chegada à Londres dos anos 1950, enxergava a metrópole apenas com sua perspectiva retirada de livros teóricos e críticas ao planejamento e desenvolvimento da sociedade, Iris, sua anfitriã, nascida em Londres e amante incontestável do bairro onde habitava, via o espaço texturizado de histórias e memórias. A autora, com isso, pretende descrever as formas como as histórias podem ser contadas, de forma crítica ou com o certo grau de romantismo de quem vivencia o lugar, aqueles que ao longo do tempo tiveram suas próprias experiências e criaram sua própria narrativa entrelaçada ao sentimento de pertença com o mesmo. Ao mesmo tempo, reconhece que mesmo as histórias de quem se identifica com o lugar pode variar de acordo com as expectativas dos diferentes grupos que coabitam o mesmo espaço.

O artigo (Sandercock, 2003) ainda faz argumento à importância que a narrativa tem no planejamento e a falta de compreensão e valorização de seu uso. As narrativas têm a finalidade de imaginar o espaço irrepresentável, a vida e a linguagem das cidades de forma a torná-las legíveis. São responsáveis por construir a realidade urbana, afetando nas escolhas do indivíduo, na maneira em que o mesmo pode agir. De forma simples, o autor afirma que “as narrativas são fundamentais para a prática de planejamento: para o conhecimento que se baseia das ciências sociais e humanas; ao conhecimento que produz sobre a cidade; e às formas de atuação na cidade” (Sandercock, 2003, pg. 12)

As narrativas, por diversas vezes, colabora para a criação de um pensamento crítico, assim como para a desconstrução de argumentos pré-estabelecidos. Elas são capazes de fornecer uma compreensão com maior riqueza sobre a condição humana e, portanto, sobre a condição urbana, diferentemente do que as ciências sociais podem expressar.

As maneiras de usar as narrativas no planejamento são diversas, e para muitos profissionais, o papel das histórias é central, mas nem sempre as mesmas são utilizadas de forma consciente. Abaixo, dividida por tópicos, é exposta a diversidade da forma em que histórias narradas podem contribuir para o planejamento, segundo Sandercock (2003).

- *Processos de participação comunitária.*

Em uma ação participativa, os planejadores orquestram um evento possibilitando que quanto mais pessoas possíveis possam narrar sua história sobre o lugar em questão. A tendência é aproveitar ao máximo o conhecimento local, e para isso, diversas técnicas podem ser empregadas, como o trabalho em pequenos grupos, auxiliados por um líder. O que nem sempre fica claro nessa dinâmica é a forma como as histórias coletadas serão utilizadas no processo, mas mesmo assim, deve ser assegurado que todos tenham a chance de falar e ouvir diversos pontos de vista sobre o mesmo terreno.

A participação é a forma de iniciar um processo de planejamento e seu propósito é, por muitas vezes, sobre como obter diferentes pontos de vista e opiniões oriundas das histórias recolhidas. Com isso, procura-se encontrar linhas incomuns que ajudem a estabelecer prioridades, ou até mesmo, formas de conciliar grupos adversos.

- *Mediação, negociação e resolução de conflitos.*

Nesse tipo de trabalho, mais importante que a capacidade do locutor contar sua história, é a habilidade do mediador em abrir espaços para que as histórias sejam ouvidas. Entra aqui a questão da diferenciação dos grupos que coabitam o mesmo espaço, a necessidade de compreender os contextos transculturais de ambos. Por esses motivos, há a grande indicação de que essa tipo de dinâmica seja executada em um campo neutro, afim de fazer com que os envolvidos se sintam mais a vontade para decorrer sobre suas memórias e perspectivas.

- *História central.*

Essa ideia surge como a metodologia baseada em pesquisas psicológicas, que sugerem que cada indivíduo tem uma história central, onde o mesmo não é apenas locutor da sua história, mas é ativo em criar sua própria narrativa. Quando um sujeito relata suas memórias, está se baseando em comportamentos passados e demais comentários sobre os fatos, além de ser capaz de caracterizar os personagens como aventureiros ou vítimas, egoísta ou corajoso, por exemplo.

Alguns psicólogos sociais argumentam que comunidades, e até mesmo nações, têm uma história central que dá sentido à coletividade urbana. A cultura, por si só, já é a expressão e o compartilhamento de histórias capaz de unificar um distinto grupo através de uma linguagem em comum, imagens, metáforas e outros artifícios capazes de criar um significado. E são nessas narrativas de fatos que se encaixam os guerreiros, falhas, generosidade, abandono e até expectativas não atingidas.

- *Histórias não verbais.*

É a capacidade de expressão de uma comunidade por diversas formas artísticas, surge com força nesse espaço, como o grafitti. É uma forma de assegurar que os diferentes grupos se manifestem de forma a gerar símbolos para a identidade do lugar.

Quando recontadas, as histórias de sucesso ou as ações exemplares se tornam inspiração. Há uma mensagem de esperança, uma transmissão de probabilidades incríveis, o que é uma das tarefas fundamentais dos planejadores, e as narrativas surgem como uma importante arma nesta batalha de “inspirar e agir”. (Latimer-Knowles, 2009)

Em debates multiculturais, geralmente há uma cultura dominante, cujos padrões de comportamento e práticas são normas implícitas. Há também os casos onde os engajados no planejamento, com um cargo exercido pelo estado, são membros da comunidade majoritária e com isso, tendenciosamente, estão menos propensos a questionar as normas impostas, tornando a prática em um desafio para a criação de uma sociedade formalmente multicultural.

Mas no caso de um conflito multifuncional, como os planejadores – e outras partes interessadas – podem decidir qual a história é mais digna de ser contada? Fisher (1981) apresenta seu conceito de racionalidade narrativa, que alega que o ser humano é naturalmente um contador de história, e dessa forma, tem uma capacidade natural de reconhecer a veracidade das histórias que ouve e vivencia. Mas Throgmorton (1996, apud Sandercock, 2003), descontente com a constatação, sugere que a resposta para essa questão está na capacidade de persuasão com que o narrador conta sua história.

As novas abordagens do planejamento resultaram em novos paradigmas que apresentam a prática como uma forma de narrativa persuasiva, onde os planejadores são curadores deliberando entre várias vozes e produtores textuais de planos, análises e artigos, mas também surgem como personagens cujas previsões, pesquisas e modelos agem como argumentos em suas próprias histórias persuasivas. Porém, essa maneira de lidar com o planejamento não trata somente da capacidade de convencimento, já que o material criado é capaz de moldar o caráter e cultura de uma comunidade. É necessário que os envolvidos apresentem sólidos princípios éticos que devem orientar e restringir seus esforços na criação de um debate frente ao público.

As histórias contadas sobre o passado de uma comunidade devem levar em consideração seus membros, que estão em posição instantânea para recordar de fatos excluídos e interpretações equivocadas sobre seu lugar. Os residentes são recursos culturais muito importantes, de fato essenciais para assegurar a identidade de um lugar, devido ao seu conhecimento, memórias e histórias vinculadas ao emocional de cada pessoa.

Dessa maneira, e após analisar conclusões de diversos autores sobre a temática, (Latimer-Knowles, 2009), afirma que a escrita coletiva, pode ser a expressão mais precisa para se referir ao processo de criação de narrativas documentadas. Assim, o planejamento participativo surge como a melhor prática para a combinação de narrativas documentadas e criação de lugar.

5

ESTUDO DE CASO: O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A 2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA MAIA

O quarto capítulo tem como intenção apresentar o estudo de caso da presente investigação. Trata-se do acompanhamento do processo de planejamento participativo na 2ª revisão do Plano Diretor Municipal da Maia, com a finalidade de compreender as motivações que levam a população a se engajar com as ações de participação pública nas tomadas de decisão da cidade. Esta pesquisa encontrou na revisão do PDM do concelho da Maia uma forma de aplicação empírica dos estudos realizados.

Frente à situação pandêmica ocorrida em 2020, ano que este estudo foi concretizado, e os prazos para a realização do mesmo, tornou-se inviável o acompanhamento da atividade por completo e o relato dos objetivos alcançados. Porém, a investigação manteve-se sobre a fase inicial, que possibilita a identificação de respostas para a grande questão que encorajou esse estudo: o que motiva o cidadão a participar nas tomadas de decisão sobre o lugar onde habita?

5.1 A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

Antes de adentrar ao estudo de caso, analisado nessa pesquisa, cabe um sucinto enquadramento sobre o processo participativo em Portugal. As intenções de incluir a participação no discurso político já se inicia em meados dos anos 90, com forte apelo da Comissão Europeia apoiada pelos Estados Membros da UE.

Esse incentivo à participação pública passa a estar presente de forma explícita em um conjunto diversificado de documentos emitidos pelos órgãos da UE, nomeadamente da Comissão Europeia, que influencia as principais decisões relativas às prioridades da UE.

“... os cidadãos também têm um papel próprio a desempenhar. Todos os cidadãos e residentes na UE têm direito a uma administração urbana transparente, responsável e eficaz, bem como o direito de influenciar a forma como as suas comunidades locais e cidades são administradas...”
(Comunidades Europeias, 1995: 5)

Com o então lançamento do desafio às administrações públicas pela construção de um planeamento participativo com o objetivo de melhorar os níveis democráticos, de governança e envolvimento dos cidadãos, é expresso por um documento emanado já em 1998, durante a presença do Reino Unido na Presidência da UE, afirmando que os Estados Membros tinham de:

“... enfrentar o desafio adicional de estender a democracia local através do envolvimento de stakeholders, incluindo cidadãos, na formulação e implementação integrada de estratégias para o desenvolvimento sustentável. A construção de *partnerships* entre residentes e atores locais que podem influenciar o futuro das suas comunidades e, ao mesmo tempo, permitir maiores níveis de participação evitando a alienação do processo político”
(adaptado, Presidency of the European Union, UK, 1998)

Em Portugal, uma das pioneiras e mais paradigmáticas experiências da participação pública na prática do planeamento foi o processo SAAL – Serviço Ambulatorial de Apoio Local, que promoveu uma abordagem participativa na reabilitação de zonas de habitação degradadas e na promoção de novos fogos para famílias em condições de abandono.

O SAAL surgiu em 1974, meses após a queda do modelo ditatorial que regia o país, sendo assim um dos primeiros sinais de democracia ativa dos novos tempos, baseando-se em uma rede horizontal de partilha de diagnósticos e soluções, entre as equipas técnicas multidisciplinares e moradores de bairros. O processo foi considerado um “processo excessivamente revolucionário face ao sistema representativo, por se encontrarem nos seus alicerces formas de democracia direta” (Teotónio Pereira, 1993, p.30) APUD ESSE ARTIGO.

Pela sua metodologia política social e tecnicamente inovadora o processo, que conflitava com os interesses politizados da democracia representativa, gerou grande desconfiança aos grupos parlamentares. Apesar disso, quer seja pelos motivos que levaram à sua extinção, quer seja pelos resultados proporcionados, o SAAL evidenciou um questionamento frente aos meios de intervenção utilizados até então para a resolução dos problemas habitacionais evidenciados na época.

Mais recentemente, a crise económica e financeira que se inicia em 2007 nos Estados Unidos, junto com o progressivo afastamento da sociedade civil da política tradicional, trouxe um

momento crítico para as democracias ocidentais. Frente a esse cenário, entre 2011 e 2014, o governo português liderado por uma coligação de centro direita, adota um pacote de medidas de austeridade compactuada com instituições financeiras da Eurozona. Os efeitos mais arrasadores destas medidas foram o aumento da precariedade laboral, o aumento do custo de vida e a diminuição do poder de decisão, como admitido por várias agências transnacionais (OECD, 2015)

Os grupos mais desfavorecidos da sociedade passaram a enfrentar um significativo agravamento das condições de vida, e a mobilização social no país não conseguiu atingir níveis de contestação como visto em outros países como na Espanha, por exemplo. O cenário acabou por impactar na desconfiança e desinteresse da sociedade na escolha de seus governantes, reduzindo drasticamente as taxas de participação eleitoral. (Falanga, 2019)

Como resultado de uma osmose sociopartidária, onde os grupos de reivindicação juntaram-se com algumas formações partidárias à esquerda do espectro político, fez com que parte dos objetivos reclamados na rua fosse incorporada nas agendas políticas, após a eleição de um novo governo nacional, em 2015. Cabe evidenciar que a difusão global de diversos agentes entre políticos, ativistas e investigadores, que a partir dos Fóruns Sociais Mundiais, ao longo dos anos 2000, ajudou a que se espalhassem os princípios e os valores de novas práticas democráticas de valorização a participação dos cidadãos, até então com a confiança abalada em seus decisores.

Assim, no país, a participação pública em processos de reformulação de políticas urbanas passou a ser garantida pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo que prevê:

Princípios gerais – Art.º 3.º - alínea g)

Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais.

E ainda:

Outros direitos – Art.º 6.º - número 2

Todos gozam dos direitos de intervir e participar nos procedimentos administrativos relativos ao solo, ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente:

a) O direito de participação efetiva nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito a obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei;

b) O direito de acesso à informação de que as entidades públicas disponham e aos documentos que integram os procedimentos referidos na alínea anterior.

Após esse hiato temporal de desconfianças face ao cenário político em Portugal, foi na primeira metade dos anos 2000 que algumas cidades retomaram a incorporação de novas ferramentas de participação, frente a novas circunstâncias administrativas. Em 2002, a cidade de Palmela instituiu a primeira experiência de Orçamento Participativo no país e em seguida, foi a vez de Lisboa, que governada na época pelo Partido Socialista e em coligação com o Movimento Cívico “Cidadãos por Lisboa” desde 2007, foi responsável pela grande disseminação de processos participativos e de experimentação por terras lusitanas.

A partir de então, em concordância de que a capital do país exerceu papel fundamental para o aumento exponencial no território nacional de práticas participativas, Portugal tem se destacado como um dos países com o maior número de processos participativos entre os Estados Membros da UE. Em pesquisa ao Observatório Nacional da Participação (disponível em: www.portugalparticipa.pt/monitoring), no ano deste estudo, 2020, são encontrados mais de 300 processos participativos ativos, em maioria, Orçamentos Participativos a escala municipal.

Além do envolvimento partidário de ambos espectros políticos, o engajamento da academia e o associativismo fizeram com que o debate junto a práticas participativas se tornasse um fenômeno no país, fazendo crescer também o entendimento da importância do suporte de profissionais e investigadores na área.

Apesar de todo o avanço na implementação de ferramentas associadas a democracia ativa no país e o maior envolvimento da população com os eleitos e de corpo técnico, o conhecimento dos resultados continua escasso, como apontado em estudo (Falanga, 2019)

A inexistência de um censo geral dos processos participativos, assim como a disponibilização de dados fidedignos sobre as taxas de participação, dos perfis sociodemográficos dos participantes, e, nalguns casos, sobre a monitorização da implementação dos resultados, continuam a ser extremamente limitadas. Estes fatores tornam-se constrangedores perante o compromisso político que se espera, relativamente a um fenómeno, que já tem pouco de experimental e que deveria pretender, pelo contrário, a máxima atenção sobre os seus impactos nos sistemas locais e nacionais de governança.

5.2 O CONCELHO DA MAIA E A 2ª REVISÃO DO PDM

O município da Maia, situado na Área Metropolitana do Porto, possui uma localização geoestratégica ímpar, contando com a proximidade de concelhos de grande desenvolvimento, entre outros, o Porto. O concelho é dividido em 17 freguesias, caracterizadas por um povoamento disseminado, pontuado pela ruralidade e tipicamente residencial, tendo como centralidade a Cidade da Maia.

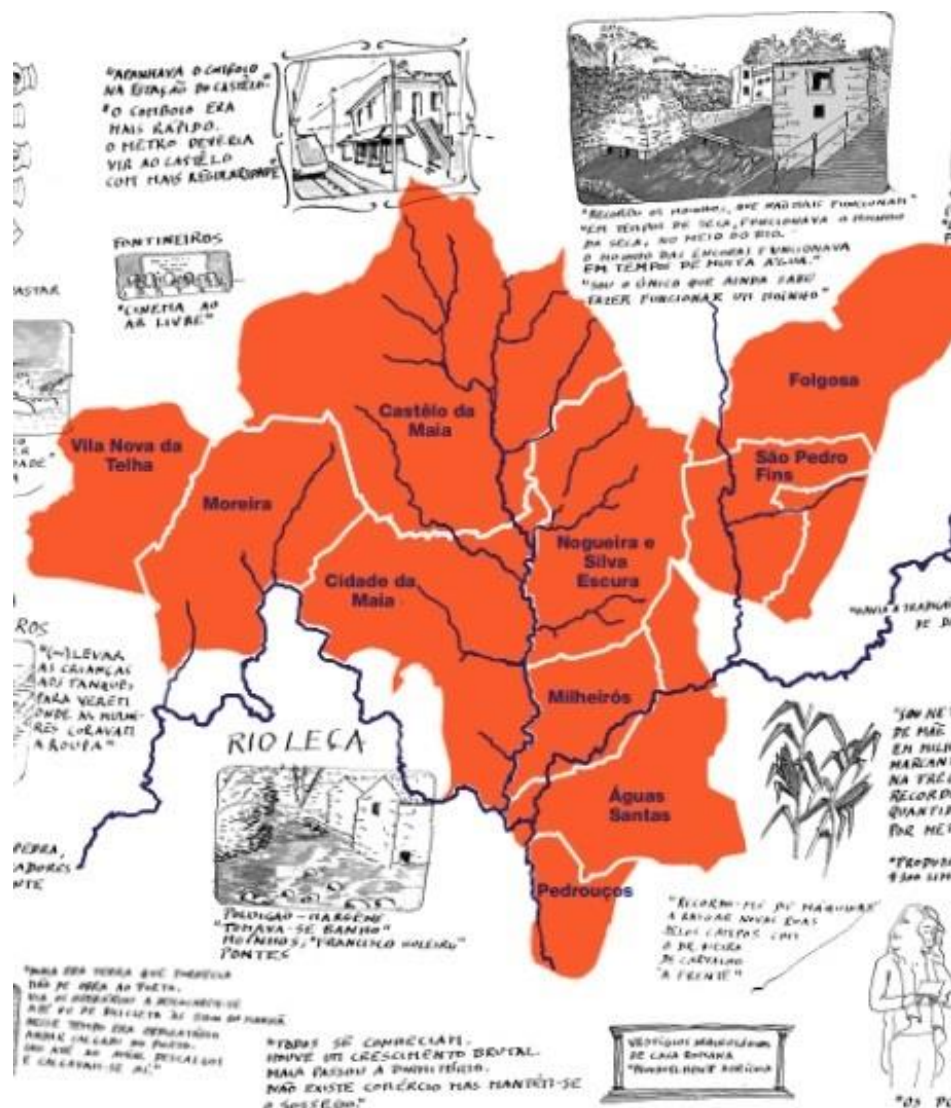


Figura 6 Ilustração do concelho da Maia
Fonte: acervo do autor

A Maia se apresenta como o quarto concelho mais exportador de Portugal, com uma configuração diferente dos anos 60, onde era composto por uma população com pouco mais de 50 mil habitantes. Hoje, esse número já ultrapassa os 135 mil habitantes vivendo num território receptor do maior aeroporto na região Norte do país, assim como a maior zona industrial lusitana, atravessado pela moderna rede de metro e uma malha viária que garante ligação a toda a região. Apesar do grande avanço, a urbanização da localidade não destruiu o legado rural das antigas “Terras da Maia”, ponto constantemente defendido nas reuniões públicas.

Não é de se admirar que essa experiência tenha sido difundida no concelho, já que a Maia sempre demonstrou grande evolução para questões experimentais. A preocupação com questões relacionadas com o meio ambiente e mobilidade surtiram no surgimento de *Urban Living Labs*, como o projeto Laboratório Vivo para a Descarbonização (living Lab: Maia), onde o município

pretende, até 2025, anular o balanço de dióxido e monóxido de carbono na região central da cidade.

O Plano Diretor Municipal vigente na área de estudo foi publicado a 26 de janeiro de 2009, tendo sua primeira alteração aos 30 de julho de 2013, contando ainda com uma interferência no ano de 2017, quanto à adequação ao Regime Excecional de Regularização das Atividades Econômicas.

Na sessão inaugural das atividades, o Engenheiro José Antonio Lameiras, coordenador da 2ª revisão do PDM, explicou que os planos de 3ª geração devem propor um planeamento e gerenciamento do território de maneira inovadora e eficaz, uma vez que o formato rígido e normativo é transcendido. Desde o início, pretendeu-se um caráter estratégico, dinâmico, inteligente e participativo.

Com a evolução de condições ambientais, econômicas, sociais e culturais, durante os nove anos do plano em vigor, as quais não ficam alheias a uma profunda alteração em questões do novo enquadramento legal relativo ao regime de solos e à atividade de planeamento, no ano de 2019 é estabelecida a 2ª revisão do Plano Diretor Municipal da Maia.

“A justificação da revisão do PDM da Maia, tem como fundamento o n.º 2 do artigo 115.º do RJIGT, isto é, a evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais subjacentes e que fundamentam as opções definidas no programa ou no plano”.

De forma estratégica, o incentivo de dinâmicas públicas e privadas recebe maior importância com a finalidade de consolidar o tecido urbano, reforçar e modernizar as atividades produtivas do concelho, permitindo o ajuste de objetivos do plano. Dessa forma, prima-se pelo reforço da afirmação e resiliência do território, enfatizando a promoção da qualidade de vida dos cidadãos, no que se fundamenta a elaboração da revisão do PDM.

Essas intenções são sustentadas pelos objetivos descritos no *Relatório de Fundamentação, Metodologia e Programação de Trabalhos*, que expressa:

“Esta segunda revisão do PDM da Maia pretende ainda basear-se num procedimento de envolvimento profundo da população na sua elaboração e implementação, refletindo sempre as orientações estratégicas da Autarquia, seguidamente expostas:

- Sustentabilidade do desenvolvimento urbano, materializado na opção prioritária pela reabilitação urbana, na colmatação dos espaços sobranceiros (em detrimento de novas áreas de expansão), procurando a requalificação de vazios urbanos, o reforço das identidades locais e a valorização das áreas verdes. [...]*

- Promoção de participação cidadã ativa, visando a adoção de uma metodologia claramente mais participativa e continuada ao longo do processo de elaboração do plano. [...]”* (Divisão de Planeamento Territorial e Projetos, 2018, p. 3 e 4)

O já referido *Relatório de Fundamentação, Metodologia e Programação de Trabalhos*, quando da tramitação do processo, ao que se refere à participação pública, descreve:

“Todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais, compreendendo a possibilidade de formular sugestões e pedidos de esclarecimento, no âmbito desses mesmos procedimentos”
(Divisão de Planeamento Territorial e Projetos, 2018, p.10 e 11)

Fica explícito, ainda no documento, que a participação acontecerá para além da fase de cooperação social obrigatória, enfatizando que “a participação cidadã nos processos decisórios é um fator determinante para o sucesso das referidas decisões” e que decorrerão ações específicas de sensibilização e de promoção da participação, envolvendo para além das autarquias, “os principais atores chave tais como juntas de freguesia, organizações e associações profissionais ou setoriais, municípios vizinhos e outras instituições relevantes para a vida do município”.

Apresentado como o principal instrumento de planeamento ao serviço do ordenamento territorial do concelho, o Plano Diretor Municipal merece o conhecimento mais aprofundado possível por parte da população. Acredita-se que a realização desse feito só se torne possível através da criação de mecanismos, estimulantes e catalisadores, da participação cívica. E como garantido pelo vice-presidente da Câmara Municipal, essa participação apresenta um objetivo duplo: levar ao cidadão a total compreensão do plano e torná-los em parte ativa na sua revisão.

O autarca ainda ressalta que, por serem documentos técnicos, os PDMs são leituras áridas, em sua expressão formal porém, na sua essência responsável por tratar de questões relacionadas aos recursos físicos, naturais, de caráter patrimonial e cultural, e até mesmo a identidade e estratégias de desenvolvimento do concelho, o texto deveria ser tudo, menos árido. E é isso que se busca com a experiência, a compreensão, por parte da população, da riqueza desse conteúdo.

Quanto à metodologia utilizada para formulação de cronogramas e divisão de tarefas, a participação pública encontra-se já na primeira fase, denominada Participação Preventiva. Essa, por sua vez, incluirá as respostas obtidas no período nomeado *Estudos de caracterização e diagnóstico*, onde estão incluídas “recolha, tratamento, atualização e análise de informação, que se traduzirá em estudos setoriais e estudos de caracterização sobre diversas matérias que caracterizam o território [...]” (Divisão de Planeamento Territorial e Projetos, 2018)

A modo de reforçar as verdadeiras intenções de envolvimento com a comunidade, a metodologia reforça que “se pretende promover de forma mais aprofundada, quer através do alargamento dos momentos destinados a esse efeito, não os reservando apenas aos dois momentos estritamente previstos na lei, quer ainda através da introdução de novas metodologias de

envolvimento participativo de cidadãos e atores chave”. (Divisão de Planeamento Territorial e Projetos, 2018)

O alargamento da participação pública no processo de 2ª Revisão do PDM da Maia é a diferença mais notável das alterações anteriores já que, durante as mesmas, a dinâmica limitava-se à participação preventiva e discussão pública final. Desta vez, optou-se pela prática desde a fase de caracterização até à proposta do Plano, onde o cidadão pôde acompanhar sua elaboração.

O processo da revisão contou com equipas técnicas que compõem o escopo da Câmara Municipal da Maia e uma equipa de coordenação do processo participativo, contando com nomes do corpo docente da Universidade de Aveiro. Através dessas equipas foi dado início à divulgação do Processo Participativo com o intuito de atrair moradores e demais interessados em participar da dinâmica.

O método adotado para a inclusão do processo participativo na 2ª Revisão do PDM, ainda abordou quatro tópicos essenciais a serem colocados em prática para que os resultados pudessem ser considerados satisfatórios, junto ao executivo da Câmara. Foram eles:

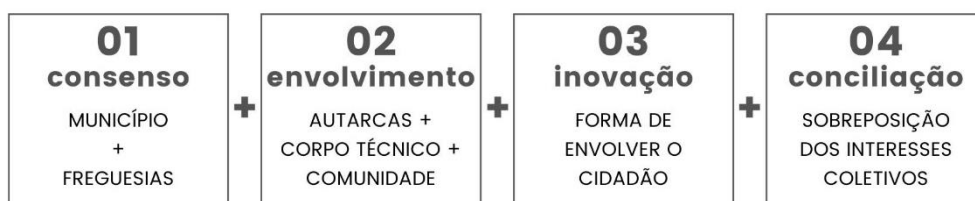


Figura 7 Ilustração dos tópicos a serem colocados em prática

Fonte: o autor

Já os pontos chave externados pela equipa técnica como cruciais para o sucesso da participação do público foram:



Figura 8 Ilustração de objetivos da equipa técnica

Fonte: o autor

Essa nova forma de aproximar os cidadãos da discussão política é encarada, na Maia, como a quebra de paradigmas que traçam o planeamento urbano como um instrumento imposto à sociedade. Com isso, surge a intenção de escutar antes de propor, e dessa maneira interromper o vício administrativo para o qual o planeamento tem servido, em corrigir, regular e ser defensivo. O modelo participativo, com o envolvimento de diferentes atores tem a intenção de

antecipar, dar continuidade, integrar, partilhar e transformar a comunidade em um elemento proativo.

5.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO E SEUS RESULTADOS

“O planejamento não é um resultado, é um processo em movimento perpétuo.”

(Documento de apresentação da metodologia do PP)

A etapa de participação iniciou com o desafio de convidar a população a partilhar suas histórias, lendas e fotografias dos lugares. Lembranças e memórias capazes de inspirar as novas intervenções que se almejam para o município, e esse desafio já se põe presente na forma em que se pretendia alcançar a população. Como atingir o maior número de pessoas? Como estar presente no dia a dia e instigar a população para que fossem ao encontro dessa iniciativa democrática? Foi iniciado, então, com a antecedência necessária para divulgação, junto com as faturas de água e luz do município, o convite para a primeira fase do processo, que incluía a introdução ao Plano Diretor Municipal e apresentação das intenções do processo participativo.

Como convidada para a sessão pública para a apresentação do processo participativo, a arquiteta paisagista Teresa Andresen lançou como desafio a incorporação de um plano de visão que volte a dar centralidade às áreas rurais do concelho, alinhando assim com as urgências mundiais na luta contra as alterações climáticas.

A busca pela integração das áreas urbanas com a zona rural merece grande destaque no caminho por uma sociedade mais sustentável. Tanto a nível económico, como ambiental sabe-se que a fragmentação do tecido urbano e a dispersão de zonas interdependentes não contribuem para a coesão social. A valorização dos insumos produzidos no concelho incentiva o desenvolvimento dos pequenos produtores locais, além da economia e falta de transtornos com a logística responsável pelo abastecimento do lugar. (NEWSLETTER #2 Expectativas 7 de Fev de 2019 disponível em: www.cm-maia.pt/p/revisaopdm),

“É possível construir uma comunidade pró-activa, mais do que participativa, e fazer dos campos da Maia novas centralidades urbanas.”

Teresa Andresen

As atividades de cunho agrícola têm encontrado seguidores nas novas gerações, aquelas mais abertas às mudanças, capazes de manter a identidade rural da Maia de maneira exemplar, os

quais procuram condições mais favoráveis para o estreitamento dos laços entre o campo e a universidade.

Teresa Andresen e José Mota, já em parceria noutras experiências de participação pública na região do Porto, reforçam a importância de incluir as mais-valias e adaptar as questões não muito bem avaliadas anteriormente, em um novo processo. A participação é sempre um aprendizado e uma adaptação ao cenário em que se insere. Revelam também, a realidade que superou as expectativas no PP aplicado em parceria com os concelhos de Valongo, Gondomar e Paredes, o que faz entender que há sempre uma parcela populacional interessada na construção do lugar em que habita.

“Queremos saber mais sobre os lugares, mas sobretudo sobre a experiência dos lugares.”

(José Carlos Mota
Diretor do Mestrado em Planeamento Regional e Urbano da
Universidade de Aveiro)

O método adotado para analisar o Processo Participativo e suas atividades pertinentes a este estudo está baseado em:

Observação – Possibilitada pela presença da autora em algumas das sessões participativas nas freguesias do concelho;

Documentação – Leitura e compreensão de toda a documentação produzida durante o processo (atas, *NewLetters*, mapas e apresentações PPT exibidas nas reuniões. Todos publicados no site da Câmara de Maia, disponíveis em: <https://www.cm-maia.pt/pages/1607>), e;

Entrevista – Realizada com uma das participantes do processo, com a finalidade de clarificar e perceber a avaliação do PP por parte do participante.



Figura 9 Esquema de métodos de análise do estudo de caso
Fonte: o autor

Já a metodologia adotada pela equipe coordenadora consiste em quatro fases abertas à participação do público, constituídas por três conjuntos de visitas a cada uma das dez freguesias da cidade. Foi prevista também a calendarização antecipada de todas as ações, possibilitando ao público a organização de suas agendas e facilitando a presença nas reuniões. Abaixo é exposta a macro organização de datas, objetivos e atores envolvidos em cada fase.

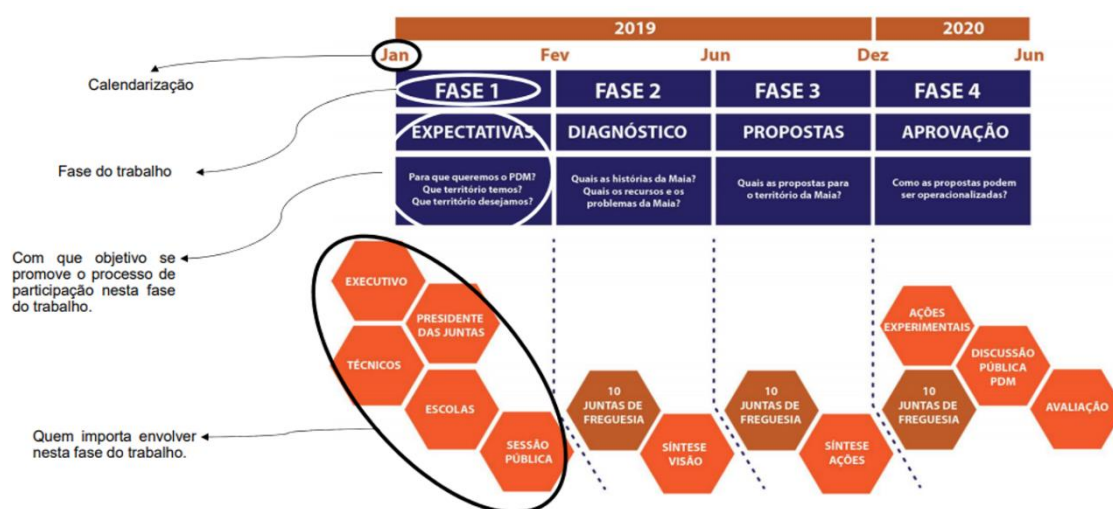


Figura 10 Calendarização do PP
Fonte (Lameiras, 2019)

Fonte: o autor

Abaixo é apresentado, resumidamente, as intenções de cada fase realizada (figura 11), e após a descrição de como ocorreu e quais foram os resultados de cada uma delas. Cabe ressaltar que, as fases 03 e 04 sofreram alterações no calendário por conta das medidas preventivas impostas pela Direção Geral da Saúde, frente ao cenário pandêmico instaurado durante a execução do Processo Participativo.

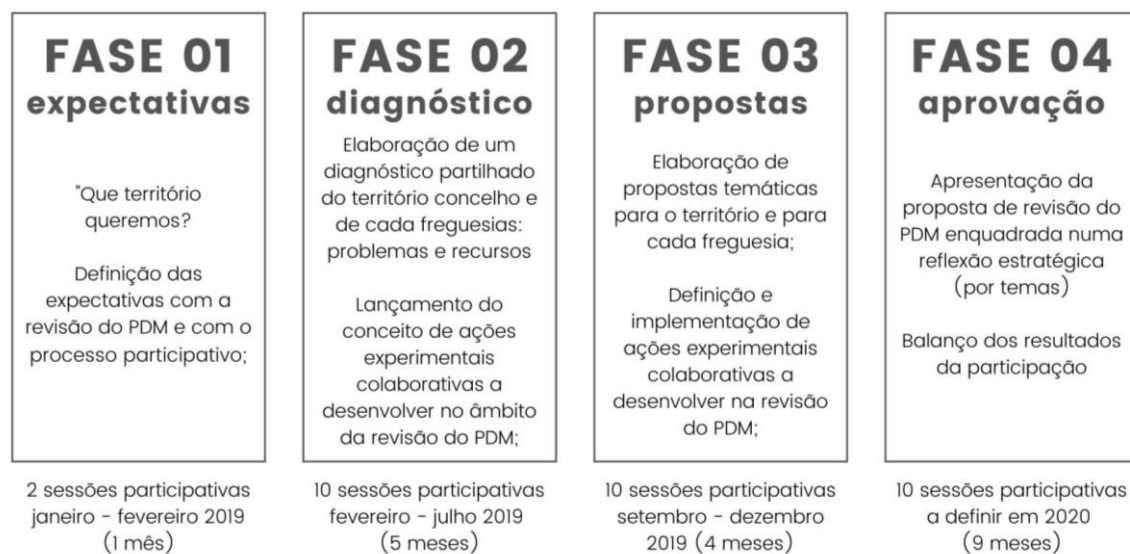


Figura 11 Explicação do faseamento do PP

Fonte: o autor

A primeira fase foi aplicada com a intenção de definir as expectativas com a revisão do PDM e com o processo participativo. Contou com a presença de técnicos e autarcas das freguesias e da comunidade em uma sessão participativa para a apresentação do que se tinha intenção de realizar. Foram apresentadas as metodologias a serem aplicadas durante a revisão, e as estratégias para mobilizar a sociedade entorno do processo participativo. Nessa fase também foram produzidos os conteúdos digitais, e a exposição de trabalhos já concluídos com sucesso, no mesmo formato participativo.

Juntamente, de forma paralela à esse exercício da primeira fase, foram realizadas reuniões com agentes locais dos principais setores de desenvolvimento do concelho (agricultores, agentes sociais, culturais e desportivos). Esses encontros tinham como objetivo de dar voz aos grandes setores, ouvindo suas expectativas e anseios sobre a revisão.

Nessa fase, ainda foi realizado o trabalho com as crianças, denominado pelas próprias como “a cidade como queremos que fique!”. A experiência desenvolvida com crianças de oito a dez anos, que frequentam a EB1JI do Corim, em Águas Santas, fez com que os miúdos voltassem o olhar para o seu bairro e para o caminho casa-escola, devendo assim, identificar o que mais gostam e o que não gostam. E a partir dessa visão própria e desprestenciosa, desenharam aquilo que para elas deveria fazer parte do futuro.



Figura 12 Trabalhos desenvolvidos na EB!JI do Corim
Disponível em: <https://www.facebook.com/josecarlosmota/posts/10156807044575098>

Sob o olhar da equipe coordenadora das atividades, o resultado foi surpreendente pois, mesmo que de forma lúdica, os estudantes foram capazes de retratar o que é preciso melhorar e como gostariam de mudar a terra onde vivem. As soluções surgiam para assuntos como mobilidade e tantos outros que, para esse público, parecem carecer de remediações urgentemente, como a relva no campo para os jogos.

Já na Escola Cívica, as atividades envolveram a aproximação com o passado, sugerindo a interação dos jovens alunos com os avós; a relação com o presente, através do diálogo com os pais; e a indagação para o futuro: Que Maia gostarias de ter? A segunda fase da experiência instigou a formulação de propostas, por parte dos alunos, que deveriam pensar em maneiras de concretiza-las de maneira experimental.

Integra-se aqui, uma diferente forma de narrativa, aquela onde o presente gera a expectativa do amanhã. São maneiras diferentes de perspectivar o futuro, visões que, apesar de se transformarem consoante ao desenvolvimento dos miúdos, assim como a troca do personagem do indivíduo, referido na construção de sua identidade, fazem com que os mais jovens participantes da sociedade sintam-se ouvidos. Esse tipo de atividade age como um instrumento educacional, voltado para a criação do senso democrático participativo dos cidadãos.

Ao fim da primeira fase, de forma a alinhar o desejo da comunidade às aspirações do PDM são apresentados três objetivos que, se analisados, justificam a inclusão das narrativas individuais e coletivas no processo participativo:

Guardar os lugares – a paisagem como resultado da relação homem-meio;

Conhecer os lugares – as experiências sensoriais inscrevem memórias, e;

Perceber os lugares – o futuro é, hoje, a história de ontem contada amanhã.

A partir da concepção dos objetivos traçados na primeira fase, surgem dois planos de como se deveria proceder com as respostas obtidas através do ato de contar histórias. O *plano de criação* engloba as memórias, a urbanidade e a identidade do lugar, aquilo que vai fazer com que as narrativas sejam levadas em conta no planejamento seja do concelho ou apenas da freguesia em questão. E o *plano de realização* defende a escala, proporção e função das propostas, indo ao encontro das já citadas novas perspectivas do urbanismo, que visa aprimorar o micro para transformar o macro território.

O método aplicado à segunda fase do processo, que induziu os cidadãos a compartilhar lembranças e memórias, tinha como intuito a percepção da identidade do concelho. Como visto nos capítulos anteriores, de forma resumida, as narrativas individuais aprimoram as narrativas coletivas, gerando uma visão colaborativa do espaço onde a comunidade criou seus laços e, consequentemente, sua identidade. O grande número de participantes e interessados no processo também reforça o sentimento de pertença dos maiatos, o desejo de zelar pela sua história e preservar o que ali já foi vivido.

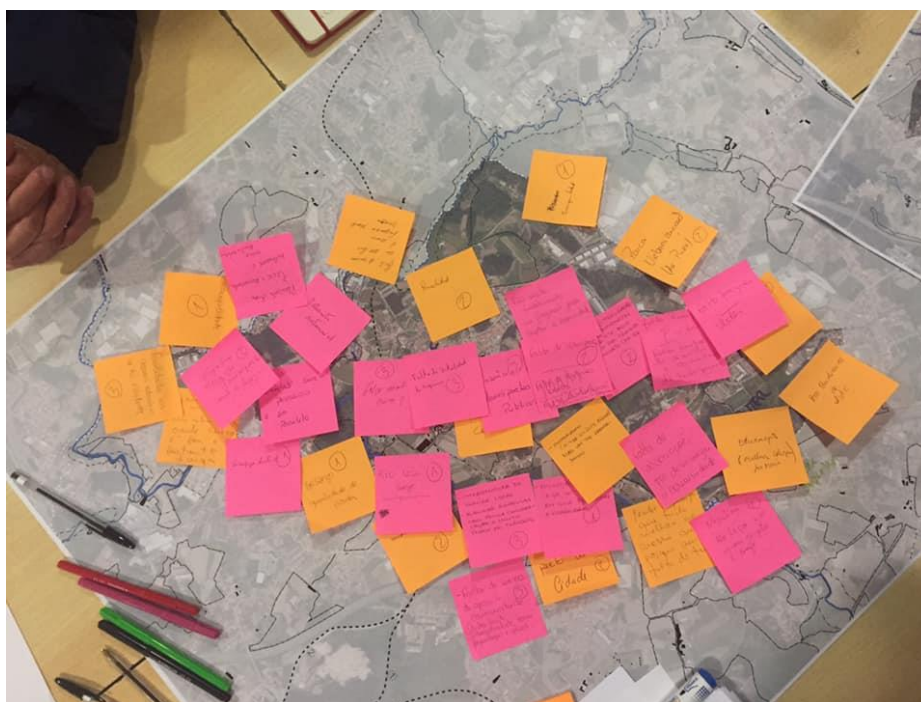


Figura 13 Realização das atividades pertencentes a fase 02
Disponível em: www.cmmaia.pt/p/revisaopdm

Nessa fase foram realizadas 21 sessões participativas, 2 por freguesia, que contaram com a presença de mais de 600 participantes que, em sua maioria, eram homens (438 homens, enquanto 206 mulheres). No primeiro encontro os participantes eram convidados a se sentar em mesas redondas com um grupo de mais ou menos 10 pessoas. Sob o acompanhamento de um

técnico da equipe coordenadora, os mesmos eram instruídos a compartilhar suas memórias individuais com os demais, gerando assim um compilado de narrativas de onde foi possível notar as prioridades e expectativas da população.

A Maia pode ser considerada como um grande exemplo de transformação, por conta da urbanização das áreas perimetrais do Porto que permitiu o seu crescimento acelerado, mesmo que fragmentado. Anteriormente, o concelho era predominantemente de caráter rural, a introdução de empreendimentos imobiliários e demais equipamentos e serviços, assim como o crescimento da zona industrial fez com que os campos e antigas quintas ficassem entremeadas ao novo, procurando a adaptação para que assim não sucumbissem.

Mas observa-se, junto das narrativas dos participantes e propostas elaboradas pelos mesmos, uma preocupação com a preservação do setor agrícola e das áreas verdes e produtivas do município. Essa é a grande referência de identidade para os moradores nascidos e criados nas Terras da Maia, e as diretrizes do novo PDM reforçam essa preocupação junto as questões econômicas e de desenvolvimento.

Nessa etapa de narrativas colaborativas foram criados os mapas de memórias, um para cada freguesia, pelo integrante da equipe de coordenação Gil Moreira. Inspiradas nas obras de *Dialectograms - And Other Things*, as representações gráficas têm como intuito perpetuar as lembranças ali compartilhadas, utilizando fragmentos das falas dos narradores.

As conclusões sobre a fase de compartilhamento de memórias, elencados pela equipe coordenadora foram:

- Forte sentimento identitário/bairrismo (centralidades/equipamentos/espços de encontro e interação social)
- Espaço público (brincar na rua, lavadouros e tanques; largos)
- Patrimônio material (moinhos e casas agrícolas, casas senhoriais)
- Rios e Ribeiros (nadar, pescar, andar de barco, lazer...)
- Relação com a agricultura e matas (bouças, pecuária, tanques...)
- Patrimônio imaterial - histórias e eventos religiosos e pagãos (Procissões, Desfolhadas, Artesanato...)
- Relação com o Porto e Matosinhos (Lavadeiras, Vendedores agricultura/manufatura, rotas)

(Documento em formato PPT para a apresentação do PP, 2019)

Através dessa conclusão e avaliação das memórias narradas pelos moradores, tornou-se possível, na terceira fase do processo, a elaboração de ações experimentais que deveriam ter como finalidade a resolução dos problemas apontados, com intervenções informais, no modelo seguido pelo urbanismo tático, iniciando assim, a terceira fase do processo.

A terceira fase inicia-se com a discussão sobre as sugestões dos objetivos e propostas decorrentes das reuniões anteriores, estabelecendo entre elas uma ordem de importância (valorizando-as numa escala de 1 a 5).

AÇÕES EXPERIMENTAIS / PDM DA MAIA				
FREGUESIA	AMBIENTE	MOBILIDADE	CENTRALIDADES	SOCIOECONOMIA
ÁGUAS SANTAS	Limpeza e fruição do Rio Leça	Segurança Rodoviária Afonso Henriques	Ação de melhoria de espaço público	
CASTELO DA MAIA		Segurança Rodoviária EN14		
CIDADE DA MAIA	Hortas Urbanas	Sentidos de trânsito (Rua Padre Luis Campos, Rua 5 de Outubro)	Desporto Informal no Espaço Público	Memórias da Maia (museu virtual)
FOLGOSA	Open Day Siderurgia	Mapear os Caminhos Rurais		
MILHEIRÓS	Limpeza e fruição Rio Leça Divulgação à comunidade acerca da monitorização mensal das descargas realizadas no rio e das medições da qualidade do ar (Carta aberta)	Acalmia de tráfego na zona central		Iniciativa de sensibilização para o problema da Impermeabilização dos solos (ZI)
MOREIRA		Campanha de sensibilização do tráfego de pesados		
NOGUEIRA E SILVA ESCURA				Mapeamento dos entubamentos das linhas de água
PEDROÇOS	Dinamização do Parque dos Amores	Mobilidade partilhada para a escola Sinalização na envolvente à escola		
		Segurança rodoviária na Rua Afonso Henriques		
SÃO PEDRO FINS	Eco caminho do Leandro		Conversa sobre Parque Infantil no Largo do Souto	
VILA NOVA DA TELHA		Fechar Rua da Fábrica	Fotografar o estacionamento ilegal	Open Day da Agricultura Evento conjunto com agentes culturais
AÇÕES TEMÁTICAS			Mapear os rent-a-cars	

Figura 15 Disposição das ações propostas na Fase 03
Fonte: Documento em formato PPT para a apresentação do PP, 2019

Após a priorização das propostas temáticas foi identificado um micro-projeto piloto por freguesia, para ser executado de maneira ilustrativa, tendo o esforço para a criação das condições ideais para sua concretização, num regime experimental.

Nos mesmos grupos que elaboraram as propostas, os cidadãos se reuniram novamente para desenvolver uma estratégia em que houvesse efetivamente a resolução de um dos problemas citados pelos próprios. Houve a escolha de qual proposta merecia o esforço e então, a organização de uma ação de urbanismo tático, um projeto experimental que, se bem sucedido, poderia integrar as diretrizes do PDM. Cada freguesia elencou e estruturou sua ação, mas devido ao contexto da pandemia, as atividades precisaram ser adiadas, de maneira a serem concluídas após a conclusão desta pesquisa.

Os resultados da terceira fase demonstraram que as expectativas dos moradores vão ao encontro do desafio lançado inicialmente, pela arquiteta Teresa Andresen. A caracterização das novas diretrizes do PDM, que reforçam o desejo por parte da administração pública em ordenar e qualificar o existente, freando a expansão da urbanização do território, junto ao sentimento de pertença dos maiatos, traçam um inestimável caminho para a aproximação do urbano com o rural.

O campo, as quintas e parques merecem valorização, seja no caráter produtivo ou de lazer. Essa é a principal característica da Maia, a identidade local criada ao longo do tempo e que deve ser resgatada, obviamente que acompanhada das novas marcas de inovação e tecnologias que estão se enraizando como um novo *branding* no concelho.

A quarta fase, ainda em desenvolvimento no decorrer da conclusão deste trabalho, reúne novamente os participantes para apresentar os resultados obtidos juntamente com as vossas colaborações. As sessões, realizadas nas sedes das 10 freguesias do concelho, também davam abertura para questionamentos e esclarecimentos junto à equipe de coordenação da 2ª revisão do PDM.

5.3.1 A dinâmica da participação na perspectiva do cidadão

Após a apresentação do processo e seus resultados até o presente momento, interessa aqui uma perspectiva que não seja avaliadora, a perspectiva de quem foi papel central até aqui, nessa pesquisa: o cidadão.

De forma a obter essa concepção, além da participação da autora nas reuniões de debate, onde a pergunta inicial para cada participante baseava-se em “O que é que viestes fazer aqui?”. Essa era uma maneira da equipa organizadora avaliar se o entendimento dos cidadãos junto as

fases que decorriam estavam claramente definidas, mas para além disso, o que se ouvia era o feedback da comunidade e também um resquício da demonstração no interesse pela democracia ativa. Respostas como “precisamos saber o que se passa, ser ouvidos, para depois poder cobrar resultados e também nos responsabilizarmos por nossas escolhas”, eram recorrentes. Uma reafirmação de que os maiatos que se disponibilizaram para a participação estavam cada vez mais cientes do seu papel nas tomadas de decisão.

Em entrevista aberta com Alcídia Castro, moradora natural da Freguesia de Moreira, foi possível observar uma pequena amostra das expectativas e realizações encontradas pelos cidadãos desde o início do processo, até a fase que se executa ao período de realização deste trabalho. Na conversa, a moradora falou sobre a vida nas Terras da Maia, o seu interesse no processo participativo e além disso, demonstrou grande envolvimento com as discussões políticas e afinidade com o PDM.

As respostas que interessam a essa pesquisa são apresentadas abaixo, em modelo narrativo, dividido em tópicos: *A vida nas Terras da Maia*, *Compreensão sobre o PDM* e *A perspectiva sobre o Processo Participativo*. Juntamente a essa transcrição, está inserida a relação da mesma com os temas abordados nos capítulos anteriores, entre identidade, pertença, cidadania ativa e o ato de narrar o passado.

Se bem observado, a entrevista aplicada à moradora sem perguntas rígidas tendo apenas uma estrutura central para que não se perdesse o foco, trata-se de uma nova narrativa. É o indivíduo narrando mais um evento que se passa em sua vida, que reúne memórias, quando perguntada sobre as mudanças no território que a mesma pôde observar, assim como o presente quando cria-se o vínculo com o processo em execução e as expectativas de um futuro apoiado nessas vertentes.

A vida nas Terras da Maia

Alcídia, 42 anos, vive na freguesia de Moreira desde seu nascimento, e como grande simbolismo da identidade maiata, é herdeira de terras agrícolas e uma das casas mais antigas da região. É presidente da companhia energética LIPOR, presente no município e engajada com questões de administração pública a longa data.

Conta a moradora sobre seu vínculo com o concelho vizinho, Matosinhos, e sobre o que lhe agrada no mesmo, como a presença de uma “parte histórica da cidade”, não encontrada na Maia, assim como a presença da costa litorânea. Em contraponto, admite que a Maia preocupa-se mais com a unificação das freguesias, seja ao cunho de acessibilidade, de implantação de serviços e equipamentos, e até mesmo questões vinculadas as temáticas sociais.

Frente a indagação de “trocaria a vida que tem na Maia, para viver em Matosinhos?” sem muito pensar, a resposta foi negativa. Admite gostar do concelho, mas na Maia tem próximo de si tudo o que precisa e acha necessário para uma qualidade de vida elevada. A entrevistada ainda comenta que essa facilidade em reger o dia a dia é recente, e foi possibilitada com os investimentos de infraestrutura na região. Acrescenta que, antigamente, o concelho não era “aproveitado pelos moradores”, e se sentia “obrigada” a se deslocar ao Porto para ter com os amigos, estudar, trabalhar e desfrutar das centralidades.

Aos novos tempos, esse papel de “cidade-dormitório” foi revertido pela inclusão de grandes postos de trabalhos provenientes da zona industrial (inclusive, instalada na freguesia da entrevistada), a instalação do campus ISMAI – Instituto Universitário da Maia, e o investimento nas atratividades centrais e laser do concelho. O surgimento de grandes multinacionais e *start-ups*, aparentemente, começam a reescrever uma nova perspectiva para o município no momento em que iniciam a atração de “gente jovem”, “renovando” a população e assim, alterando algumas prioridades e expectativas do lugar. A Maia inicia o processo de atratividade e não de fornecedora de mão de obra, e isso pode ser comprovado com a baixa taxa de desemprego e o valor dos ordenados acima da média em comparação a algumas localidades próximas.

Além de toda a positiva contribuição das inovações no ordenamento do solo, e inserção de novas infraestruturas, a moradora afirma que algumas estruturas acabam por segregar o território, afastando a comunidade e criando guetos, muitas vezes compostos por uma população menos instruída, sem voz ativa para reivindicar suas necessidades. A mesma ressalta, de forma espontânea, que a identidade do município é afetada por conta dessas intervenções, tomando como exemplo, a localidade de Crispins onde ela e a família buscavam apoio de serviços, antigamente. A área sofre com o afastamento do restante do concelho desde a construção da Estrada Nacional, que atravessa a Freguesia no sentido Norte-Sul, fazendo com que a região a leste do município se transformasse no “primo pobre” da localidade.

Alcídia recorda sobre o “preconceito” vivido, mesmo que de forma branda, pelos moradores da área de Crispins. Ainda ressalta que, atualmente, essa percepção sobre os provenientes da região perdura, obviamente em menor grau, mas seguindo como consequência da ruptura do território devido a infraestrutura rodoviária.

Outro ponto que evidentemente traz incomodo à entrevistada, é falta de apoio social aos menos favorecidos e também idosos. Refere-se à igreja católica como a instituição de maior amparo aos necessitados e a encarregada por diversos projetos sociais de alcance multigeracionais.

Como era de se esperar, após a identificação da relação homem-campo no concelho, a maiata transpareceu sua comoção pelas questões ambientais, seja pelos motivos produtivos, de

laser ou da preocupação com um desenvolvimento sustentável para o município. Apoiou de forma incisiva as reuniões com agentes locais, pois acredita que um dos maiores setores do Maia precisa estar unida e ser ouvida.

Compreensão sobre o PDM

Para além da fase de apresentação do PDM, elaborada pela equipe de coordenação da 2ª revisão, que pretendia aumentar a conexão dos maiatos com as decisões sobre o ordenamento do solo, Alcídia demonstrou grande afinidade com os temas expostos, apresentando fortes opiniões sobre o que precisa ser revisto e também o papel da comunidade nesse processo.

A grande observação da moradora é que nessa revisão do Plano houve efetivamente a inclusão da democracia na fase participativa visto que, anteriormente, os cidadãos eram apenas envolvidos em pesquisas que não concretizavam os resultados. Antes da inclusão do PP, não havia expectativa sobre as reivindicações da população, tornou-se notável a mudança de postura da administração, com a inclusão e revisão de diretrizes inclinadas ao cunho social.

Mais um ponto ressaltado pela entrevistada é a admiração de que a revisão do PDM não está voltada, de forma exaustiva como anteriormente, ao crescimento urbano e territorial e sim, para o desenvolvimento urbano sustentável. Observa a intenção do mesmo em corrigir os erros do passado os quais, aparentemente, não se querem tornar a repetir. Há a preocupação efetiva com o aprimoramento do já existente, o cuidado em entremear as inovações aos pontos de referência da identidade das Terras da Maia.

Questões que, aos olhos da moradora, já corroboravam para a perda da identidade do concelho. Toda a permissividade que vinha acontecendo relacionado ao ordenamento do solo, as expansões desenfreadas e fragmentadas do tecido urbano e a “falta de respeito com o meio ambiente”, estavam descaracterizando a paisagem. Junto a isso, o descaso com o patrimônio, já referido pela entrevistada, contribuía para a falta do resguardo dos significados dos lugares.

A perspectiva sobre o Processo Participativo

No momento da entrevista, quando abordada sobre a questão que motivou esse estudo, “O que lhe motivou a se engajar no processo participativo?”, a resposta foi rápida: “Tudo!”. Ela cita a curiosidade, o seu interesse pessoal pelas políticas públicas, e sua conscientização de que “não adianta apenas reclamar depois de feito”. Inclusive, ouviu-se de diferentes pessoas essa colocação durante as reuniões. Para cobrar, a sociedade precisa saber o que está sendo proposto, e se há a participação, pode opinar sobre seu ponto de vista.

Apesar de se interessar pelas diversas temáticas que constituíram o PP, o cuidado e a valorização com questões sociais e culturais, eram as que mais lhe fizeram refletir sobre a necessidade de reivindicação da população. Segundo a mesma, já se perdeu muito do patrimônio, e a alteração da paisagem torna-se significativa. Acredita ainda que, falar sobre o passado é uma maneira de conscientizar a comunidade e a administração para questões de resguardo da identidade. Dessa forma, as narrativas individuais sobre o passado, somadas as contribuições coletivas que formam a história da comunidade, aparece como o intuito de reviver o sentimento de pertença dos cidadãos, instigando os mesmos a “cuidar” do “seu lugar”.

Como curiosidade, a entrevistada disse que muitas pessoas não finalizaram a jornada da participação o que, segundo ela, torna-se um pouco controverso já que a maioria dos participantes têm o interesse de observar se os objetivos serão atingidos. Cabe aqui a notória lembrança do hiato temporal necessário no PP por conta das medidas preventivas ao COVID-19, o que também, de comum acordo entre as partes envolvidas no processo, fez com que o número de presenças nas reuniões fossem reduzido.

Sobre as impressões da moradora quanto ao processo participativo, a mesma revelou ter achado muito interessante a segunda fase, onde se realizou o diagnóstico do concelho junto às narrativas coletivas. Observou que houve o cuidado para que entes próximos não ficassem nos mesmos grupos da dinâmica, para que dessa forma, as memórias fossem individuais e não complementadas umas pelas outras. Todos os participantes sentiam-se a vontade para partilhar de suas lembranças, ao ponto em que a memória de um participante, por vezes, estimulava a narrativa do outro. Cada mesa era constituída por um membro da equipe de coordenação que os indagava, ao modo de iniciar a atividade com “o que gostava que voltasse do seu passado?”. Ressalta que as lembranças mais compartilhadas e de maior saudosismo dos moradores, foram aquelas juntas ao Rio Leça e outras áreas de preservação que, hoje em dia, já não possuem mais a mesma qualidade.

Sobre a avaliação do coletivismo durante a dinâmica, Alcídia diz se lembrar que a maioria das freguesias souberam fazer diagnósticos e propostas voltadas para a comunidade, não pensando somente no próprio contexto. Obviamente que, houve algumas exceções que se deixaram levar por episódios recentes, ou apenas pela falta do exercício de coletividade. Mas o que foi realmente empolgante, segundo a perspectiva da entrevistada, foi perceber na terceira fase – que se encontra em andamento durante esta pesquisa – que a participação terá os seus objetivos coletivos alcançados.

Ainda como último comentário, alegou ter sido “interessante a troca de conhecimentos” na fase das propostas, já que em cada grupo de trabalho havia participantes de diversas profissões, cada um querendo resolver questões que mais lhe afetavam, ou que sabiam como chegar a uma

mágica resolução. Mas como o PP trata-se de um processo democrático, ao fim, o interesse da maioria era respeitado.

5.3.2 Análise das respostas obtidas

Após analisar as respostas obtidas na entrevista aberta com a participante do processo, torna-se possível identificar alguns pontos apresentados nos capítulos anteriores, relacionados a cidadania ativa, identidade e pertencimento.

Para isso, aplica-se, inicialmente, os resultados junto ao Modelo de Breakwell (Twigger-Ross e Uzzell 1996, apud Macêdo, 2016) que avalia a experiência do indivíduo junto ao lugar, seu sentimento de pertença a sua comunidade pela *autoestima*, *continuidade*, *distintividade* e *auto eficiência*.

Autoestima – relacionada a avaliação positiva que o indivíduo faz do grupo a que pertence e a influência do ambiente e suas relações no momento em que precisa fazer escolhas. Alcídia mencionou o fato de ter apego a Matosinhos, mas quando perguntada afirmou que não trocaria a residência atual pelo concelho vizinho. Utilizando-se do exemplo cito pelos autores do Modelo, “Alcídia gosta de Matosinhos” mas, “viver na Maia faz-me sentir bem”.

Continuidade – é responsável pela manutenção das lembranças do indivíduo com o lugar, ferramenta que faz a ligação do mesmo com o seu passado. Vale lembrar que a entrevistada é herdeira de terras agrícolas, onde passou os anos de sua infância e construiu sua personalidade. A continuidade também expressa que, a ocupação de um lugar não acontece somente para atender as necessidades do sujeito, mas trata-se também do desejo de observar uma continuação do que já se foi. Levando em consideração o engajamento político da participante, não somente no PP, e sua “curiosidade” sobre a prosperidade das Terras da Maia e indagações sobre algumas decisões públicas, percebe-se o senso do tópico referido.

Distintividade – Acusa o fato de que habitar determinado lugar faz com que o sujeito sinta-se diferenciado dos demais. Obviamente os autores do Modelo de Breakwell, aqui, se referiam a diferenciação positiva, o desejo do indivíduo sentir-se especial e único. Porém, para a entrevistada essa forma de distinção passou pelo preconceito sofrido por viver na área menos favorecida de sua freguesia. O fato de “frequentar” a localidade de Crispim vinculou à mesma uma identidade negativa, um reconhecimento.

Auto eficiência – Refere-se à confiança do indivíduo na sua capacidade para resolver exigências que o espaço impõe. É a sua satisfação com as demandas sociais e a criação do sentimento de auto suficiência. Inclui-se aqui o encorajamento para a participação nas decisões públicas. A

crença de que os participantes tornaram-se capacitados a não só responsabilizar a administração pública, mas também se responsabilizar por suas escolhas democráticas.

Há também a observação de que os participantes, em sua grande maioria, são homens “com mais de 45 anos”, segundo a entrevistada, o que corrobora com as intenções do aumento da educação cívica já desde os primeiros anos de ensino. A falta de confiança nos decisores e nas práticas participativas faz com que as novas gerações não tenham interesse no discurso político, o que vem sendo trabalhado em escala mundial.

O que espera-se é que, o aumento da inclusão de PP na sociedade e junto a isso, o sucesso das ações e o comprometimento com os resultados obtidos, sejam capazes de reverter esse cenário, dando confiança ao cidadão para contribuir na construção do seu lugar.

5.4 SINTESE DOS RESULTADOS

A quarta fase do processo, que sofreu imensos reajustes em seu calendário por conta das medidas preventivas diante do cenário pandêmico que foi instaurado, teve como objetivo apresentar aos participantes os resultados do processo participativo e a inclusão de suas propostas na 2ª Revisão do PDM. Para melhor apresentação desse resultado, optou-se aqui pela apresentação dos documentos referentes a freguesia de Moreira da Maia (pelo fato de também ser a freguesia da participante entrevistada). Algumas das propostas, provenientes da fase de diagnóstico, foram integradas ao escopo do documento final, assim como em cartilhas auxiliares de planos urbanos. As figuras abaixo, como forma de exemplificação, são apresentadas como fragmentos da documentação produzida para as apresentações do processo que ajudam a entender como as narrativas fizeram parte do PP, efetivamente.

Na figura 15 observa-se, nos fragmentos das narrativas dos participantes, as suas memórias e anseios como “Há excesso de tráfego de pesados para as zonas industriais nas vias internas da freguesia”. Também com forte apelo não faltam citações sobre as más condições ambientais do Rio Leça, “Em criança, tomava banho no Leça, agora é um esgoto”.



Figura 16 Recorte do mapa de memórias da freguesia de Moreira

Fonte: o autor

Na figura 16, é possível notar a inclusão de propostas para a resolução das duas questões levantadas pelos participantes, quando da narrativa de suas histórias.

MOREIRA	Divulgação à comunidade acerca da monitorização mensal das descargas realizadas no rio e das medições da qualidade do ar (Carta aberta)	Campanha de sensibilização do tráfego de pesados		Iniciativa de sensibilização para o problema da impermeabilização dos solos (ZI)
----------------	---	--	--	--

Figura 17 Recorte da tabela de apresentação das propostas resultantes da participação

Fonte: o autor

A figura 18 apresenta trecho da tabela de propostas aprovadas e incluídas na 2ª revisão do PDM. O documento se trata da apresentação do Plano previsto para fase 04 do Processo Participativo e demonstra, em azul, a inclusão da resolução da questão sobre o tráfego de pesados.

PROPOSTAS – SISTEMA CONECTIVIDADE

COD. PDM2M	Sistema de Conectividade (SC)	Estimativa orçamental	Horizonte temporal	Representação
9	Arruamento de ligação da Av. Dr. José Vieira de Carvalho à Rua Cruz das Guardas e à Rua de Santo Lenho, na freguesia de Moreira	2.123.650,00 €	Curto	Gráfica
21	Construção da ligação RVP-09 entre o nó da VRI/A-41, na zona das Minhoiteiras, até à Via Estruturante de Crestins, incluindo a ligação viária à Zona Industrial das Minhoiteiras, na freguesia de Moreira	1.060.000,00 €	Curto	Gráfica
39	Resolver tráfego de atravessamento na zona urbana de Pedras Rubras, através da proibição de circulação de pesados (ex: limitação por altura, peso ou tara). Implementar maior fiscalização e articulação com empresas para controle de circulação	- €	Médio/Longo	Programática - PMSCM

Figura 18 Recorte de tabela da apresentação das propostas aprovadas para o PDM

Fonte: o autor

Através da metodologia desenvolvida para a obtenção dos resultados pertinentes a essa pesquisa, é possível afirmar que os tópicos desenvolvidos nos capítulos de revisão bibliográfica condizem com a análise do processo observado de forma empírica.

A identidade do sujeito com o ambiente que o cerca e a necessidade do mesmo em estar incluído em um grupo social faz com que, bem como o sentimento de pertença concebido através de significados do seu passado, faz com que o indivíduo se interesse pelas ações que afetaram o seu meio. Dessa maneira, pode-se concluir que o ato de narrar suas próprias histórias com a finalidade de construir uma memória coletiva, faça o cidadão perceber, por motivos afetivos e emocionais, que é um responsável por manter e governar seu território.

6

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Um dos elementos que emerge da revisão bibliográfica sobre o planejamento de espaços é a percepção e o poder da produção de resultados desejados apenas com o envolvimento das partes interessadas, no processo de tomada de decisão. O espaço físico, composto pelas demais camadas sociais, culturais e políticas, não pode ser resultado da globalização e do urbanismo neoliberal. É inevitável a participação daqueles que serão afetados pelas decisões afim de garantir um desenvolvimento urbano equilibrado.

Os valores de todos os interessados devem ser considerados e legitimados, o que corrobora para a investigação do entendimento dos fatores que contribuem para as falhas na eficiência do planejamento participativo. Há de se concordar que o reduzido entusiasmo dos cidadãos, para com a participação nos processos de tomadas de decisão, é reflexo de uma cultura onde o sujeito agia apenas como passivo frente às questões que lhe eram impostas pelas entidades estatais. Até a primeira metade do século XX a população contava apenas com as opiniões e afirmações de funcionários públicos e administradores para a formulação de políticas urbanas que afetavam, diretamente, seu habitat.

Já a segunda metade do século expõe uma mudança em direção ao maior envolvimento do cidadão, em busca de fazer valer o exercício da sua cidadania ativa. Espera-se que essa tendência continue aumentando à medida que as sociedades se tornem mais descentralizadas e interligadas por novas tecnologias aumentando assim, o debate acadêmico às novas formas de planejamento urbano – tão limitada e fragmentada nos dias de hoje.

Além de todos os benefícios possibilitados pelo Processo Participativo, a educação cívica pode ser considerada como um contributo permanente para o concelho. Diz-se isso pois, quando os resultados de PP são positivos e os cidadãos observam que não foram peças marcadas em uma fase de obrigatoriedade administrativa, cria-se o encorajamento para que essa comunidade

continuem se engajando no discurso político, que queiram cada vez mais defender sua história e repensar o que não está de acordo com o presente.

Quando recontadas, as histórias de sucesso ou as ações exemplares se tornam inspiração. Há uma mensagem de esperança, uma transmissão de probabilidades incríveis, o que é uma das tarefas fundamentais dos planejadores, e as narrativas surgem como uma importante arma nesta batalha de “inspirar e agir”.

A narrativa tem como objetivo a busca pela identidade do indivíduo quando expõe a história da sua essência, do passado tramado por significados e perspectivas. Não pode representar uma verdade absoluta pois, cada narrador conta os fatos de um lugar em um recorte temporal de forma diferente, ao seu ponto de vista, dependente das suas experiências. Elas exaltam o que de mais importante marcou a vida do sujeito, o que realmente lhe interessa compartilhar afim de democratizar o conhecimento.

É a relação do passado com o presente, feita de maneira dinâmica e repleta de detalhes, fomentada pelas memórias, elemento fundamental para o desenvolvimento do sentimento de pertença social e de identidade com o grupo em que está inserido. Narrar uma história, é a luta contra o esquecimento e a preservação do que realmente importa para a comunidade. Pode ser uma maneira de catalisar mudanças, ainda como uma excelente ferramenta na busca de um planejamento mais inclusivo, elaboradora de um plano credível.

6.1 CONCLUSÕES FINAIS

As narrativas são histórias contadas com riqueza de detalhes que, por muitas vezes passam despercebidos pelos planejadores. Vivenciar o lugar é a forma mais íntegra de conhecer seus problemas e potencialidade, de colaborar para diagnósticos que resultaram em planos mais assertivos. A demanda de recursos e trabalhos emanados num Processo Participativo pode parecer, em um primeiro momento, exacerbado, porém os resultados, quando satisfatórios, podem responder rapidamente a questões complexas do ordenamento territorial.

Observa-se que o sentimento de pertença e a busca pela preservação da própria identidade, são fatores que influenciam os participantes a se engajarem em ações de melhorias para o território, conclusão possível a partir da observação das sessões no estudo de caso, nos documentos gerados pela ação e pela entrevista da moradora.

Além disso, deve-se lembrar dos termos que iniciaram essa pesquisa, referentes a cidadania ativa e direito à cidade. O exercício da democracia, como pode ser chamado o envolvimento da sociedade com diversos atores, é um direito do cidadão de agir de maneira ativa,

onde não apenas aceita o que lhe é imposto, mas opina e ainda se responsabiliza pelas suas escolhas, sendo o que se espera cada vez mais da sociedade.

6.2 LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO E TRABALHOS FUTUROS

Devido ao contexto pandêmico mundial, enfrentado durante o ano de realização desta pesquisa, foi preciso, de maneira involuntária, que se fizessem alterações na metodologia da mesma. Primeiramente que o Processo Participativo desenvolvido no município da Maia precisou, por diversas vezes, adiar e até suspender ações para manter a integridade de todos os participantes. Com isso, não são concluídos os resultados de todo o processo iniciado ainda no ano de 2019, pois o mesmo continua em desenvolvimento até findo o prazo de entrega do trabalho.

Há também que se mencionar a insatisfação pessoal da autora que, por ter necessitado de resguardo total após testar positivamente para COVID-19, não conseguiu realizar as entrevistas previstas que de muito acrescentariam aos resultados desta pesquisa. Desse modo, precisou ser reinventada a forma de análise do Processo Participativo aos olhos dos participantes.

Para futuros trabalhos, fica a reflexão de que os processos participativos requerem imenso esforço e recursos, mas os resultados, como apresentados no estudo de caso desta pesquisa e observados em outras ações durante a revisão bibliográfica, são recompensadores. Tanto a produção do espaço como o ordenamento do território devem imprimir o diagnóstico daqueles que o vivenciam.

É também preciso reconhecer que no trabalho não foram revisadas bibliográficas acerca das técnicas avaliativas para as narrativas urbanas, o que poderia expressar conclusões de caráter científico e abordagens mais técnicas. Ao contrário disso optou-se por manter o foco na realização do processo participativo e compreender como as narrativas auxiliam no enaltecimento do sentimento de pertença, fazendo com que os cidadãos queiram se envolver nas tomadas de decisão do lugar que habitam.

Referências Bibliográficas

- A Cidade Press, 2017. *Macro Micro: Protótipos e políticas públicas*. São Paulo, Creative Commons.
- Abreu, J. C. A. d., Oliveira, V. C. d. S. e. & Kraemer, C. F. B., 2015. *Uma análise de construtos teóricos sobre participação e gestão social*. Brasília, I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.
- Alpalhão, L., 2017. Short-stories about time in the making of participatory projects. *Cidades*, Volume 34.
- Alves, C. F., 2018. *URBANISMO CONTEMPORÂNEO: UMA ALTERNATIVA PARA O BAIRRO INÁCIO BARBOSA?*. Laranjeiras, BR: Universidade Federal de Sergipe.
- Amin, A., 2008. Collective culture and urban public. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 03 Abril, 12(1), pp. 5-24.
- Arnstein, S. R., 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Arquiteturas: Largo da Batata*. 2015. [Filme] Brasil/ São Paulo: SescTV.
- Azevedo, A., 2009. *A cidade "children friendly": Avaliação da qualidade de vida e ligação emocional à cidade segundo a perspectiva das crianças*, Porto: s.n.
- Brandt, D. B., 2018. *O Direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: Da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades*, Vitória, ES - Brasil: Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.
- Chowdhury, S. & Schnabel, M. A., 2019. *Virtual Medium of Design Participation: Empowering Laypersons in Urban Design*. Roorkee, Índia, Conference: 53rd International Conference of the Architectural Science Association.
- Cilliers, E. J. & Timmermans, W., 2014. The Importance of Creative Participatory Planning in the Public Place-Making Process. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 41(3), pp. 413-429.
- Davies, S., Selin, C., Gano, G. & Pereira, Â. G., 2012. *Cities - The International Journal of Urban Policy and Planning*, Volume 29, pp. 351-357.
- Dias, N., 2013. *Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. 1ª ed. Lisboa: In Loco.
- Divisão de Planejamento Territorial e Projetos, 2018. *Relatório de Fundamentação, Metodologia e Programação de Trabalhos*, Maia: Câmara Municipal da Maia.
- Dyer, M., Corsini, F. & Certomà, C., 2017. Making urban design a public participatory goal: toward evidence-based urbanism. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 170(4).
- Elizelle J Cilliers, W. T., 2014. The Importance of Creative Participatory Planning in the Public Place-Making Process. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 41(3), pp. 413-42.

- Erasmus, 2016. *School Education Gateway - Plataforma digital europeia para a educação escolar*. [Online]
Available at: <https://www.schooleducationgateway.eu/pt/pub/latest/practices/education-for-active-citizensh.htm>
[Acesso em 20 Agosto 2020].
- Falanga, R., 2019. Processos Participativos nas Políticas Públicas em Portugal. Em: J. Abreu, ed. *Inteligência Territorial - Governança, Sustentabilidade, Transparência*. Lisboa: Idioteque, pp. 441-459.
- Falanga, R., 2020. Participatory Design: Participatory Urban Management. In: Leal Filho W., Azul A., Brandli L., Özuyar P., Wall T. (eds). Em: *Sustainable Cities and Communities. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. s.l.:Springer.
- Ferreira, V. C. S., 2012. *Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania*. [Online]
Available at: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-103/cidade-e-democracia-o-espaco-urbano-os-direitos-fundamentais-e-um-novo-conceito-de-cidad%E2%80%A6>
[Acesso em 15 Abril 2020].
- Fonseca, J. R., 2015. Educar para a cidadania ativa, o papel da integração curricular. *Saber e Educar*, Volume 20, pp. 214-223.
- Gazeta de Pinheiros, 2013. *SAAP - Associação dos Amigos de Alto dos Pinheiros*. [Online]
Available at: <https://saapblog.wordpress.com/2013/10/21/novo-largo-da-batata-frustra-autor-de-projeto-urbanistico/>
[Acesso em 25 09 2020].
- Gehl, J., 2013. *Cidade Para as Pessoas*. São Paulo. Perspectiva. São Paulo: Perspectiva.
- Gutierrez, M. B. S., 2013. *O desenvolvimento sustentável - A necessidade de um marco de governança adequado*. Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil, Boletim de análise político-institucional.
- Halbwachs, M., 1990. *Memória Coletiva*, São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Harvey, D., 2008. The Right to the City. *New Left Review*, Issue 53.
- Harvey, D., 2012. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. 1 ed. Nova York - London: Verso.
- Hudak, K. C., 2019. Resident stories and digital storytelling for participatory place branding.. *Place Brand Public Dipl*, Volume 15, pp. 97-108.
- Hulst, M. v., 2012. Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory*, 23 Março, pp. 299-318.
- Hulst, M. v., 2012. Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory*, pp. 299-318.
- Jandrić, R. & Konstantinović, D., 2019. DESIGN PARTICIPATION: FROM RHETORIC TO PRACTICE (AND BACK?). *Rhétoriké*, Volume 6, pp. 706-714.

- Kapoor, A. & Singh, E., 2019. Unveiling Instances Of Participatory Planning In Urban Development. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering (IJITEE)*, 8(11), pp. 1510 - 1517.
- Kennedy, K. J., 2007. Student constructions of 'active citizenship': What does participation mean to students?. *British Journal of Educational Studies*, ISSN, 55(3), pp. 304-324.
- Lameiras, J. A., 2019. *Urbanismo e os Planos - Planeamento Participativo*. Coimbra: 1º Congresso de Urbanistas.
- Latimer-Knowles, P. J., 2009. *Tomada comunicativa de lugar: Planejamento participativo e melhoria do sentido*. Amsterdam, Conferência Internacional do Fórum Internacional de Urbanismo (IFoU).
- Macêdo, L. A. d., 2016. Em Busca do Passado: Memórias e Identidade do lugar. *Revista Latinoamericana de Estudios en Cultura y Sociedad*, 02(Especial), pp. 741-756.
- Mager, C. & Matthey, L., 2015. Tales of the City. Storytelling as a contemporary tool of urban. *Articulo*, Issue 7, p. 6.
- Moreira, S., 2019. *O que é Urbanismo Tático? Archidaly Brasil*. [Online] Available at: <https://www.archdaily.com.br/br/929743/o-que-e-urbanismo-tatico> [Acesso em 23 09 2020].
- Mota, J. C. B. d., 2013. *Planeamento do Território: Metodologias, actores e participação*, Aveiro: Universidade de Aveiro - Departamento de Ciências Sociais.
- Mourão, A. R. T. & Cavalcante, S., 2006. O processo de construção do lugar e da identidade dos moradores de uma cidade reinventada. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 11(2).
- Najnin, A., 2011. *Landscape, Public Open Spaces and Public Participation (Urban Design and*. Tokyo, Conference: 11th International Congress of Asian Planning Schools.
- Nascimento, C., 2018. *Saber e agir*. [Online] Available at: <https://calbertonascimento.wixsite.com/sabereagir/post/2018/06/08/participa%C3%A7%C3%A3o-omiss%C3%A3o-e-transpar%C3%Aancia-no-escotismo> [Acesso em 8 setembro 2020].
- Oliveira, M. P. d., 1999. Um conceito de cidadania para se trabalhar a cidade. *GEOgraphia*, 1(1), pp. 93-120.
- ONU-Habitat, 2016. *Documento Temático sobre Espaço Público da Habitat III*, Quito: s.n.
- Pfeifer, L., 2013. *The Planner's Guide to Tactical Urbanism*. 1ª ed. Montreal: McGill School of Urban Planning.
- Prigkou, S., 2018. *Participatory Planning: Goals, Methods, Means*. Lamia: University of Thessaly.
- Ricoeur, P., 1997. *¿Es la historia de vida un espacio al margen del poder?*, Cidade do México: Instituto Mora.
- Rio, O. M. M., 2012. O Tratado de Maastricht e os cidadãos: Cidadania Ativa em contexto europeu. *Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.*, Junho, pp. 114-142.

- Rolnik, R., 1994. *O que é cidade*. 3ª edição ed. São Paulo: Brasiliense.
- Sandercock, L., 2003. Out of the Closet: The Importance of Stories. *Planning Theory & Practice*, 4(1), pp. 11-28.
- Santos, A. F. F., 2018. *A Cidade na Construção da Cidadania: A participação no Espaço Público para a Pertença e a Regeneração das Cidades*. Coimbra: FCTUC, Departamento de Arquitetura.
- Sargin, G. A. & Savas, A., 2012. Dialectical urbanism: Tactical instruments in urban design education. *Cities*, Volume 29, p. 358–368.
- Secchi, M., 2016. *Espaços Participativos Urbanos. O Orçamento Participativo como impulsionador da execução do direito à cidade*. Coimbra, Documento para a Conferência Geral do ECPR 2016 em Praga.
- Secchi, M., 2016. *Urban Participatory Spaces. Participatory Budgeting as a driver for the Enforcement of the right to the City*. Praga, Paper for the ECPR General Conference.
- Sintomerl, Y., HerzbergII, C. & Röcke, A., 2012. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. *Sociologias - Tradução de Liana V. Fernandes*, 14(30).
- Soja, E., 1993. *Thirdspace: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*, Cambridge: Blackwell.
- Souza, R. A. d. C., 2017. Narrativas orais como fontes para uma compreensão histórica da experiência vivida. *Revista Maracanan*, julho, Volume 17, pp. 118-129.
- SP Urbanismo, Goethe-Institut, FAU-USP, 2016. *Políticas públicas para espaços transitórios*, São Paulo: A Cidade Precisa de Você.
- Tsiviltidou, Z., 2013. Storytelling and Urban Collective Consciousness: An Organic Brew of Participatory Creativity. *ENCATC Journal of Cultural Management and Policy, University of Arts Belgrade, Serbia*, 3(1), pp. 32-42.
- UN-Habitat, 2016. *Nova Agenda Urbana*, Quito: ONU.