

CIDADANIA NA CIDADE: escolhas para o desenho institucional participativo no Plano Diretor do Município de Nova Friburgo de 2007¹

CITIZENSHIP IN THE CITY: Choices for the democratic institutional design in the Nova Friburgo Master Plan, 2007

Vívian de Assis²

Gabriela Alves Fauth³

Rosângela Lunardelli Cavallazzi⁴

RESUMO

Este artigo tem por objeto analisar as escolhas de desenhos institucionais participativos, segundo o método de caso referência, a partir da experiência da elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo sancionado em 2007 e premiado entre iniciativas de Melhores Práticas em Gestão Local 2007/2008 pela CAIXA devido ao seu caráter participativo. Adota-se como referencial teórico as escolhas em desenho institucional participativo para *minipúblicos* elaborada por FUNG e as análises das instituições participativas brasileiras de Leonardo Avritzer. A hipótese desta pesquisa aponta para as especificidades do processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo em relação aos demais Planos Diretores Municipais brasileiros elaborados à época, em virtude da ampla participação na elaboração da metodologia, etapa em regra construída por setores técnicos e pelas consultorias. Em relação aos limites, o estudo observa a gradativa ineficácia dos limites de desempenho desse instrumento à ação política pela desarticulação de seu desenho institucional pelo processo político

¹ As ideias iniciais desta proposta foram apresentadas oralmente na sessão *Constitutional design and institutional theory* no evento anual da *Law and Society* realizado em Toronto no Canadá (junho 2018), pelo qual foram beneficiadas pelos debates e críticas pertinentes.

² Doutoranda em Direito na FND/UFRJ e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo PROURB/FAU/UFRJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro. Brasil. E-mail: viviandeassis@yahoo.com.br

³ Pesquisadora de Pós-doutorado no PROURB/FAU/UFRJ, Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU/PROURB/FAU/UFRJ) e Pesquisadora associada do Centro de Estudios en Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT/URV). Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro. Brasil. E-mail: gabrielafauth@hotmail.com

⁴ Advogada, Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Brasil. E-mail: rosangela.cavallazzi@gmail.com

inerente, logo após a sanção do referido Plano Diretor. Bem como em razão da ausência de regulamentação das esferas participativas previstas no mesmo, que dariam continuidade à ação política, tornando a participação em uma substantiva política de governança.

Palavras-chave: Desenhos institucionais participativos; *Minipúblicos*; Plano Diretor Participativo; Governança participativa democrática; Nova Friburgo.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the choices of participatory institutional design according to the case reference method, based on the experience of preparing the Nova Friburgo's Master Plan sanctioned in 2007 and awarded among initiatives of Best Practices on Local Management 2007/2008 by CAIXA due to its participatory nature. It adopts as theoretical reference the choices in participatory institutional design for minipublics elaborated by Archon Fung and the analyzes of the Brazilian participatory institutions of Leonardo Avritzer. The hypothesis of this research points to the specificities of the process of elaboration of the Nova Friburgo's Master Plan in relation to the other Brazilian Cities Master Plans at the time due to the wide participation in the elaboration of the methodology, a stage usually built by technical sectors and consultancies. Regarding the limits, the study observes the gradual inefficiency of the performance limits of this instrument to the political action by the disarticulation of its institutional design in the inherent political process, soon after the sanction of the Master Plan. As well as because of the lack of regulation of the participatory spheres envisaged in it, which would give continuity to political action, making participation a substantive governance policy.

KEYWORDS: Participatory institutional design; Minipublics; Participatory Master Plan; Democratic participatory governance; Nova Friburgo.

1. Considerações introdutórias

No eixo das teorias democráticas participativas, os autores que tratam da participação de uma perspectiva institucionalista convergem na percepção de que um substancial grau das limitações de desempenho em experiências participativas pode ser superado com escolhas no desenho institucional participativo (COELHO, FAVARETTO, 2011, p. 644).

Na análise sobre desenho institucional participativo parte-se de um conceito mais amplo, ao conceito de instituição no sentido convencional para abarcar as regras informais no interior das instituições políticas, bem como as iniciativas participativas entendidas como formas diferenciadas

de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p. 45).

O desenho institucional adotado é compreendido a partir do pressuposto de que a expressão em regras e procedimentos teria um impacto decisivo na capacidade dos fóruns participativos para traduzir, em procedimentos e normas, os objetivos desejados de uma determinada política, bem como alterar o equilíbrio de poder entre os participantes, favorecendo a expressão de demandas dos menos favorecidos (COELHO, FAVARETTO, 2011, p. 644).

Entre os autores que consideram os desenhos institucionais como um fator relevante na governança participativa, AVRITZER (2008, p. 47) chama a atenção para o fato do desenho não trazer o potencial de gerar êxito participativo desconsiderando-se o contexto. Porém, ao lado de outros fatores contextuais, reconhece a importância do desenho institucional, conferindo relevo à forma com a qual este se articula com a organização da sociedade civil e à vontade política.

Portanto, destacamos nesta análise o contexto das escolhas pelo poder público.

O marco teórico adotado para fundamentar a investigação das escolhas para traçar o desenho institucional participativo é o modelo de escolhas institucionais para espaços participativos democráticos desenvolvido por FUNG na Universidade de Harvard, segundo a análise pragmática do caso referênciado no artigo *“Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences”* (FUNG, 2003b).

O autor chama a atenção para o Brasil como epicentro da revitalização democrática e institucional. E considera o país, juntamente com o Canadá e a cidade de Chicago como lugares onde as políticas públicas realizaram reais projetos a partir de inovações de democracias reformadoras⁵.

Destaca-se que o citado artigo sobre escolhas de desenho institucional e suas consequências se tornou paradigmático por inovar na análise conceitual e empírica da esfera pública *“[...] on large institutions, trends, and potential responses [...]”* (FUNG, 2003b, p. 338). Esta proposta de viés institucionalista foge da abordagem que visa mudanças de grande escala e se pauta no pragmatismo para refletir sobre a melhoria da qualidade da esfera pública a partir de projetos mais modestos.

⁵ Ver *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future* (FUNG, 2015).

No original: *“epicenter of democratic revitalization and institutional invention”* (FUNG, 2011, p. 857).

O destaque na literatura acadêmica fica por conta da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (SANTOS, 1998, p. 461-510; ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2003, p. 47-76).

A partir das contribuições teóricas de FUNG (2003b) acerca das escolhas de desenho institucional participativo de *minipúblicos*⁶ investiga-se o potencial desses espaços participativos para uma real *governança participativa democrática*.

Com esse fim, FUNG (2003b) apresenta a categoria analítica *minipúblicos* como programas de menor porte, geralmente organizados pelas instituições municipais, que convidam os cidadãos para formularem suas opiniões ou deliberarem sobre determinadas questões, como é o caso emblemático do Orçamento Participativo brasileiro e do Plano Diretor Participativo ora analisado.

Os esforços dos *minipúblicos* são focados na reforma do pensamento ao invés de constituírem formas revolucionárias para solucionar problemas sociais que demandam alterações político culturais, o que poderia paralisar pesquisadores e agentes públicos, visando uma melhoria substancial da espera pública via participação.

O presente artigo tem o objetivo de explicitar e analisar de forma crítica as escolhas realizadas pelo Estatuto da Cidade, pelo Ministério das Cidades e pela equipe do Plano Diretor Municipal na elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP)⁷ para o desenho institucional de espaços participativos a partir do caso referência⁸ da elaboração do Plano Diretor do Município de Nova Friburgo de 2007, buscando analisar a contribuição do formato institucional dessa experiência participativa para a *governança participativa democrática*.

O método de casos referência é utilizado por consistir na adoção de um objeto real como caso exemplar que funcione como base fática para a pesquisa teórica a ser desenvolvida, permitindo

⁶ Segundo FUNG o termo *minipúblico* segue a noção de Robert Dahl de um *minipopulus* (ap. 1989) e Jack Nagel (ap. 1992) Noção de Assembleias Deliberativas em Base aleatória – DARBs, diferindo desta por ser mais inclusiva e conectada à sociedade civil e ao Estado (2003, p. 339).

⁷ A Constituição Federal de 1988 estabelece a competência concorrente da União e Estado para legislar sobre Direito Urbanístico em seu artigo 24, inciso I, sendo que em seu artigo 30 incisos I e II atribui aos Municípios a competência de suplementar a legislação das outras esferas federativas no que couber, bem como a sua competência para tratar de temas interesse local, como é o caso do Plano Diretor local.

⁸ O caso referencia como método de análise foi formulado pela primeira vez por Rosângela Lunardelli Cavallazzi em sua tese de doutorado em 1993 e vem sendo amplamente utilizado no âmbito do Grupo de Pesquisa Direito e Urbanismo nas práticas sociais instituintes do Diretório de grupos do CNPq desde 1994. Se trata de uma outra possibilidade de suporte metodológico para além do método de estudo de caso.

No campo jurídico, ao exigir outras dimensões de análise para além do levantamento de dados de campo, a adoção do caso referência² (estudo de casos reais e exemplares) tem constituído um eficaz procedimento para a construção do objeto do conhecimento nas investigações.

São exemplos: FAUTH, Gabriela, Crisis urbana y derecho a la ciudad: el espacio urbano litoral de Barcelona, 245 f. Doutorado em Direito. Universitat Rovira i Virgili, 2015; LOPES, Maria Josefa Restum. Parque de educação ambiental Professor Mello Barreto: uma proposta pedagógica com práticas educativas para a paisagem sustentável. 160 f. Profissionalizante em Arquitetura paisagística. PROURB, UFRJ, 2012; RIBEIRO, Cláudio Rezende. Ouro Preto, ou a produção do espaço cordial.' 213 f. Doutorado em Urbanismo. PROURB, UFRJ, 2009; entre outros.

aproximar o referencial teórico à realidade acompanhando passo a passo a evolução do trabalho (FONSECA, 2009)⁹.

O caso referência é analisado por tópicos a partir do modelo de avaliação apresentado por FUNG (2003b) que sistematiza as escolhas a respeito do desenho institucional em oito principais tipos: *minipúblicos*; recrutamento e seleção de participantes; temas e escopos das deliberações; estilos de deliberações; interação e recorrência; objetivos; *empowerment*; e monitoramento.

A experiência participativa do caso referência escolhido é contextualizada entre as instituições participativas observadas na democracia brasileira recente a partir da análise de AVRITZER (2008) no artigo *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*.

Assim a hipótese de pesquisa se fundamenta na vertente teórico metodológica jurídico-sociológica (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 22), permitindo a percepção do fenômeno jurídico para além do desenho institucional participativo e abrangendo um ambiente social mais amplo. Também são apontadas as especificidades do desenho institucional participativo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo em relação aos demais Planos Diretores Municipais brasileiros elaborados à época e, concomitantemente, os efeitos da ação política desse desenho participativo inovador.

2. Desenho Institucional Participativo dos Planos Diretores Municipais brasileiros

O desenho institucional dos Planos Diretores Municipais brasileiros parte da classificação de AVRITZER apresentada no artigo *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático* (AVRITZER, 2008) que utiliza o modelo de *empowerment* de FUNG e WRIGHT (2003a) em sua análise, das três formas de participação dos cidadãos e sociedade civil no processo de tomada de decisão política brasileiro.

O autor identifica traços centrais dos desenhos das instituições participativas brasileiras nos seguintes modelos: os desenhos de “partilha de poder” entre Estado e sociedade, no caso dos Conselhos; os desenhos “de baixo para cima”, no caso dos orçamentos participativos (podendo-se estender esse caráter às conferências) e os desenhos de ratificação pública, que seria o caso dos Planos Diretores Municipais, objeto do estudo no presente trabalho.

⁹ Segundo FONSECA (2009) a expressão caso de referência foi usada pela primeira vez por Rosângela Lunardelli Cavallazzi na sua tese de doutoramento, difere de estudo de caso adotado de forma exemplar no campo da Sociologia por consistir em selecionar uma situação que funcione como base fática para a pesquisa teórica que se quer desenvolver.

Segundo AVRITZER o desenho de ratificação pública dos Planos Diretores Municipais possuiria uma capacidade democratizante baixa. Por outro lado, seria o desenho com maior capacidade de anular políticas particularistas, sendo o único capaz de operar em cidades fortemente anti-participativas e com uma sociedade civil débil, como o caso de Salvador, por ser o mais efetivo quando há possibilidade de intervenção do Judiciário para manter as formas de participação previstas em lei (2008, p. 61)¹⁰.

É importante realizar um histórico-normativo do Brasil para melhor compreensão da legislação vigente. Apenas 14 anos depois da promulgação da Constituição Federal de 88 que prevê em seu artigo 182, no Capítulo sobre Política Urbana, a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, foi promulgada a Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, microsistema Estatuto da Cidade, que estabelece princípios e diretrizes para a efetividade do uso desse importante instrumento jurídico-urbanístico, resultado da consolidação de conquistas reivindicadas há mais de três décadas por diversos setores da sociedade, particularmente os movimentos sociais.

A importância de reivindicar o Estatuto da Cidade como microsistema abre espaço para se interpelar blindagens no que tange a retrocessos em questões fundiárias e urbanas contemporâneas.

Segundo o pensamento de IRTI (2005) os microsistemas setoriais são justamente o "complemento" do fenômeno da descodificação, pois terminam de esvaziar o Código Civil. E segundo CAVALLAZZI (2014), no campo do Direito Urbanístico o microsistema do Estatuto da Cidade para os vulneráveis é um processo de interpretação que tem contribuído de forma essencial para eficácia social da norma urbanística, sem conflito com o Código Civil de 2002, na qualidade de lei geral. Assim, na concepção das construções normativas contemporâneas, estas devem assumir princípios e diretrizes em consonância com o Estatuto da Cidade, microsistema normativo que estabelece a tutela das relações entre desiguais, protegendo os vulneráveis.

O artigo 41 do Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do Plano Diretor, prevista na Constituição Federal, independentemente de sua densidade populacional, nas seguintes situações: para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para as de propriedade privada não edificada, subutilizada ou não utilizada, incluídas em área de abrangência do Plano Diretor (de acordo com o descrito no parágrafo quarto do artigo 182 da Constituição Federal); para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico e, finalmente, para as

¹⁰ AVRITZER considera o caso de Salvador o mais instrutivo por ter tido o Plano Diretor anulado judicialmente pelas audiências públicas para o plano terem sido mantidas no mínimo exigido pela lei e com baixíssima presença, com divulgação apenas no Diário Oficial do Município (2008, p. 58-59).

idades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto da Cidade define ainda, em seu artigo 40, parágrafo 4º, inserido no Capítulo que trata especificamente do Plano Diretor Municipal, como será garantida a gestão democrática da cidade, tornando obrigatória a participação ao estabelecer que os Poderes Executivos e Legislativos Municipais deverão garantir no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação: “I - a promoção de audiências públicas e debates com a **participação da população e de associações representativas dos vários segmentos** da comunidade; II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (**grifo nosso**, BRASIL. Lei 10.257, 2001).

Resta claro, portanto, que na escolha de critérios para a obrigatoriedade do Plano Diretor, o legislador não inseriu no Estatuto da Cidade a dimensão da escala para o desenho institucional participativo quanto às exceções do artigo 41 da legislação mencionada.

FUNG identifica a unidade apropriada para a participação democrática como a cidade média (2011, p. 858) a partir da perspectiva de Robert Dahl descrita em seu artigo paradigmático *The city in the future of democracy* (1969) que resgata o pensamento dos gregos de que estaria na cidade-estado e não no Estado Nação essa unidade democrática ideal.

Na escala da cidade média os cidadãos poderiam se envolver com as questões decididas nas esferas políticas por atingirem diretamente suas vidas, mas ao menos tempo a escala não poderia ser tão pequena a ponto que o cidadão não tenha autoridade para tratar de problemas importantes. DAHL sugere que o tamanho ótimo para uma cidade média para os Estados Unidos, na época da edição do seu artigo, seria entre 50.000 e 200.000 pessoas (1967, p. 967).

Para o caso brasileiro, é importante atentar-se sobre as dificuldades em classificar as cidades médias, considerando apenas o elemento demográfico. SANTOS no livro *A Urbanização Brasileira* em 1993 já ponderava sobre o tema. Segundo o autor:

“[...] podemos classificar as cidades com mais de 20.000 habitantes como médias? (...) O que chamávamos de cidade média em 1940/50, naturalmente não é cidade média dos anos 1970/80. No primeiro momento, uma cidade com mais de 20.000 habitantes poderia ser classificada como média, mas hoje, para ser cidade média uma aglomeração deve ter população em torno dos 100.000 habitantes. Isto não invalida o uso de quadros estatísticos, mas sugere cautela em sua interpretação.” (1993, p. 70-71).

No mesmo sentido, FRANÇA e ALMEIDA (2015) apontam para o fato das pesquisas recentes procurarem não somente classificar, conceituar ou definir o que são cidades médias, mas compreendê-las em sua totalidade. Com isso, os estudiosos consideram outros critérios que não se

restringem apenas ao tamanho demográfico, tais como: tamanho populacional, urbanidade, potencial econômico, infraestrutura, consumo, rede urbana e qualidade de vida são fatores relevantes no estudo das cidades médias (*Ibidem*, p. 229). São diversos os fatores que vão considerar as cidades médias como singulares no espaço e no tempo em que se localizam (SOARES, 1999, p. 57 e ss.)¹¹

Para o caso referencia em questão, ainda que exista a percepção de escala como uma visão limitada da eficácia da participação¹², optou-se pela utilização de um critério quantitativo ao estabelecer um número mínimo de habitantes para a participação na elaboração do Plano Diretor inferior ao que os referidos autores consideraram suficiente para que sejam tratadas questões realmente importantes.

Apesar de FUNG reconhecer a necessidade dessa unidade apropriada para a participação, não a considera suficiente, para tanto, devem convergir condições constitucionais, estruturais, políticas, sociais e tecnológicas favoráveis (2011, p. 858).

No plano da regulamentação o desenho participativo em questão foi traçado ainda por Resoluções do Conselho das Cidades ligado ao Ministério das Cidades¹³, como a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 (CONSELHO DAS CIDADES, 2008b), que estabelece requisitos para a publicidade na elaboração do Plano Diretor (artigo 4º), coloca que a realização dos debates deve ser feita por segmentos sociais, por temas e por bairros e exige também que os locais de discussão sejam alternados (artigo 5º). Além disso, destaca sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor e a regulamentação do processo participativo (2008b). A Resolução nº 34 define o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo (2008c).

Por fim, percebe-se a complexidade da elaboração do desenho institucional participativo, conjugando um feixe de ações normativas e políticas, no nível federal, realizada tanto pelo Poder Legislativo nas previsões constitucionais e no Estatuto da Cidade na qualidade de microssistema¹⁴,

¹¹ Ver mais em Santos (1993, 2003), Amorim Filho (1976), Amorim Filho, Bueno e Abreu (1982, 1984), Amorim Filho; Serra (2001), Soares (1999).

¹² AVRITZER e RAMOS (2016) criticam a visão limitada das teorias sobre escala e participação ao considerarem: “Sin embargo, estas perspectivas tienen varios problemas. Por un lado presentan una versión limitada de la eficacia de la participación, limitada a problemáticas locales y parciales y consideran la equidad como igual impacto de los participantes en la decisión final. No prestan atención a las condiciones institucionales que posibilitan la participación en condiciones de equidad (entendida como igual oportunidad de participación), o los efectos democratizadores de los diseños institucionales. Por otro lado no consideran la presencia o no de una cultura política más horizontal en el nivel local y en los territorios pequeños. Son precisamente estos los problemas que la participación enfrenta en las escalas pequeñas, tanto en Brasil como en las democracias más avanzadas: el escaso desarrollo institucional al que nos referiremos y la presencia de grupos locales que controlan la política y limitan la participación, fenómeno que podemos denominar «*narrowing down*»”.

¹³ O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com a atribuição de coordenar a política de desenvolvimento urbano em cumprimento à atribuição dada à União pelo Estatuto da Cidade.

¹⁴ Conforme conceito de microssistema já referido no decorrer do texto.

como pelo Poder Executivo principalmente por meio da ação do Ministério das Cidades via Resoluções do Conselho das Cidades.

3. Caso referência: Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo de 2007

O caso referência escolhido é o desenho institucional da experiência participativa da elaboração do Plano Diretor Participativo de 2007 da Cidade de Nova Friburgo situada no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, que está inserido no contexto de uma infraestrutura participativa que surgiu na democracia brasileira recente e seus reflexos para o ideal de governança participativa democrática.

A Cidade de Nova Friburgo se localiza na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, em uma área urbana rural de por volta de 933 km², possui 182.082 habitantes (IBGE, 2017), se encaixando no conceito de cidade média como unidade participativa ótima para a participação adotada por FUNG, a partir dos ensinamentos de Robert Dahl (2011, p. 858).

A escolha do referido caso referência se deve ao destaque nacional desse processo como prática participativa bem sucedida expressa em publicações do próprio Ministério das Cidades que considera a experiência uma referência no enfrentamento da resistência da população à participação (BRASIL, 2005, p. 67), bem como pela conquista do Prêmio Nacional, realizado pela CAIXA, como destaque em práticas de gestão local na categoria Cidade Cidadã (CAIXA, 2018).

O Plano Diretor analisado é o primeiro elaborado no Município de Nova Friburgo (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2018, p. 5) por se enquadrar na obrigatoriedade da legislação já citada que previu ainda em seu artigo 42-A, parágrafo 4º o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, Lei 10.257, 2001)¹⁵.

A inovação democrática no processo do Plano Diretor de Nova Friburgo nos remete ao início do processo em 2005 no emprego de diversas estratégias para resgatar a confiança nos processos participativos. Estratégias que serão abordados mais adiante (BRASIL, 2005, p. 67).

Delineadas algumas das especificidades do processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo de 2007, a análise se fará a partir das oito escolhas, que influenciam o desenho institucional presente nas sociedades contemporâneas e suas consequências¹⁶.

¹⁵ O prazo, posteriormente, foi prorrogado para 30 de junho de 2008. O Estatuto da Cidade também determinou que a lei que instituisse o plano diretor deveria ser revista, pelo menos, a cada dez anos (BRASIL, Lei 10.257, 2001, Artigo 40, parágrafo 3º). No caso referência em questão a Revisão foi realizada e enviada para a aprovação da Câmara Municipal que se manteve imóvel, apesar de expirado o prazo, por ter sido confectionada na gestão municipal anterior.

¹⁶ "Recipes for Public Spheres: Eight Insitucional Design Choices and Their Consequences" (FUNG, 2003b).

FUNG em “*Recipes for Public Spheres Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*” supõe um contexto muito semelhante ao vivenciado pela equipe do Plano Diretor Participativo de Nova Friburgo em 2005, em que se desejava melhorar a qualidade do envolvimento cívico e público deliberativo e a equipe estava em uma posição para realizar um projeto nesse sentido pelo financiamento Federal e Municipal (2003, p. 340) ¹⁷.

3.1. Visões ou tipos de *minipúblico*

A) Fórum educativo

Segundo FUNG a primeira escolha de *design* importante se refere ao seu ideal de esfera pública. Em Nova Friburgo o desenho institucional participativo adotou a visão de que o *minipúblico* é um *fórum educativo* que visa criar quase condições ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre problemas públicos específicos através de conversas entre si. (FUNG, 2003b, p. 340)

O caráter educativo do *minipúblico* foi delineado por uma política do Governo Federal que, por meio do Ministério das Cidades e com o apoio do Conselho das Cidades, lançou em maio de 2005 da Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos".

Nesse sentido, na época o Ministério das Cidades instalou núcleos estaduais da campanha do Plano Diretor. Estes núcleos contavam com o "Kit da campanha do Plano Diretor", para auxiliar no processo de capacitação dos indivíduos que trabalhariam na elaboração dos planos diretores municipais. Este kit era composto por um vídeo, uma cartilha, um jogo, dois CDs-Rom e um manual do capacitador (PEREIRA, 2009, p. 17).

Iniciaram-se os trabalhos em Nova Friburgo a partir de um seminário organizado pelo Governo Federal em 2004. Mais tarde, a criação da Secretaria Executiva do Pró-Cidade pela Administração Municipal passa a liderar o processo da elaboração do Plano Diretor. Em 11 de novembro de 2005 é inaugurada a Casa do Plano Diretor, fora das dependências da Prefeitura, em um lugar de fácil acesso para a população no Centro da Cidade, que visava permitir o acesso aos documentos e informações acumulados que ficava aberta de segunda a sexta-feira, em horário comercial.

Iniciativas como a criação de um programa de rádio, “A Hora do Plano Diretor”, o livro “Conhecendo Friburgo”, obra interativa que requer um passeio pela cidade, (BRASIL, 2005, p. 64) e o

¹⁷ Houve repasses de verbas tanto por parte do Governo Federal através do Ministério das Cidades, via Caixa Econômica Federal (cerca de R\$ 70 mil); como do Governo Municipal, contribuindo com R\$ 130 mil (PEREIRA, 2009, p. 75).

Concurso de melhor redação e melhor desenho entre estudantes da rede pública, com o tema “A Cidade que Temos e a Cidade que Queremos” (CAIXA, 2018, p. 6), reforçam a visão educativa desse desenho institucional.

Foram realizadas ainda oficinas de mapeamento ambiental comunitário, seis ao todo em seis bairros de distintos distritos, em parceria com o Centro de Educação Ambiental, para capacitar a população na noção de escalas dos fenômenos do espaço a partir da análise dos mapas. (PEREIRA, 2007, p. 76).

Nas reuniões gerais nos bairros a equipe apresentava o que é, como foi construído o Estatuto das Cidades e explicava no que consistia o Plano Diretor e seus instrumentos, a partir do material do *Kit da Campanha do Plano Diretor*, com o intuito de homogeneizar o conhecimento das pessoas sobre o tema, reforçando o caráter educativos das reuniões (PEREIRA, 2007, p. 80).

Após a realização das reuniões e eventos afins foi elaborado o boletim informativo do Plano Diretor condensando as informações das reuniões anteriores, com periodicidade mensal. Esse boletim era distribuído nas próprias reuniões e enviado por cartas e e-mails para entidades e associações (PEREIRA, 2007, p. 81).

Desta forma, percebe-se um complexo de iniciativas no sentido da formação de um fórum educativo para a participação em *minipúblicos*, que possibilita concluir que houve uma qualificação da opinião pública no processo estudado.

B) Painel Consultivo Participativo

Ao mesmo tempo nas reuniões prévias para a elaboração da metodologia e nas gerais do Plano Diretor Friburguense foi criado o *painel consultivo participativo* (segundo FUNG, um segundo tipo de *minipúblico*). Para o autor, nesse painel se desenvolvem vínculos com os decisores municipais para transmitir preferências depois de terem sido apropriadamente articulados e combinados em uma escolha social.

Essa visão foi delineada de forma geral pelo Estatuto da Cidade no artigo 49, parágrafo 4º, inciso I: “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;” (BRASIL. Lei 10.257, 2001).

Uma questão importante e específica do desenho institucional participativo friburguense é o fato de ser um dos poucos casos que contou com uma ampla participação na elaboração da metodologia, etapa normalmente construída por setores técnicos e pelas consultorias, ampliando assim essa visão de painel consultivo (BRASIL, 2005, p. 68 e 69).

Em 2005 ocorreram as primeiras reuniões. Ao longo dos meses de setembro e outubro do ano de 2005 ocorreram 10 reuniões prévias entre a equipe do Plano Diretor e diversas entidades da sociedade civil, as mesmas que haviam participado anteriormente da Conferência das Cidades, para definir a metodologia de elaboração do Plano Diretor.

O caráter consultivo foi ampliado no caso de Nova Friburgo por decisão da própria equipe ao permitir a participação na elaboração do método com vistas a alinhar a proposta da Prefeitura, representada por seu Secretário e técnicos, com as demandas temáticas, de mobilidade e de transparência do processo de diversos setores sociais.

Ademais nas reuniões gerais, após a parte expositiva e educativa eram formados grupos de trabalho heterogêneos para discutir os temas tratados, que após um tempo apresentavam suas opiniões diante do plenário.

Nas reuniões gerais, cada participante do grupo de trabalho recebia um questionário, no qual deveria avaliar por meio de notas cada aspecto da localidade onde vivia, tal como moradia, transporte, saneamento, saúde, educação, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, dentre outros, com a devida justificativa em espaço pertinente (PEREIRA, 2009, p. 80).

Essas avaliações serviam para qualificar a consulta à população sobre os temas mais sensíveis na localidade, pois os tópicos que receberam as menores notas viraram temas de três seminários a respeito da abordagem daquele item no texto do plano diretor.

C) **Colaboração para a solução participativa de problemas**

O terceiro tipo explicitado por FUNG seria o *minipúblico de colaboração para a solução participativa de problemas*. Essa visão foi desenhada no próprio Plano Diretor de 2007 para ser desempenhada essencialmente pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial (PDNF, 2007, artigo 177) ¹⁸, que deveria atuar após a sua edição com a função de manter um

¹⁸ Segundo o artigo 177, do PDNF, são funções do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial: “I - acompanhar a implementação do Plano Diretor Participativo; II - analisar e deliberar sobre questões relativas à implementação do Plano Diretor Participativo; III - acompanhar a execução dos planos, programas e projetos previstos no Plano Diretor Participativo; IV - indicar prioridades para utilização dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial e acompanhar sua aplicação; V - monitorar a aplicação da outorga onerosa, da transferência do direito de construir, do parcelamento e uso compulsório, do direito de preempção e das operações urbanas consorciadas; VI - acompanhar o controle urbanístico e emitir parecer nos casos omissos da legislação urbanística; VII - convocar, organizar e coordenar as conferências municipais e assembleias territoriais; VIII - analisar e aprovar os Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV; IX - aprovar os índices de planejamento a serem aplicados no cálculo da outorga onerosa do direito de construir; X - solicitar a realização de audiências públicas; XI - elaborar o regimento interno.” (2007)

relacionamento contínuo e simbiótico entre o Município e a esfera pública, com vistas à resolução de problemas coletivos particulares, acompanhando e fiscalizando a aplicação do Plano Diretor.

Portanto, o Plano Diretor de Nova Friburgo previu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial no seu artigo 174 (PDNF, 2007) inovando novamente ao delimitar os seus componentes com a integração de representantes dos segmentos sociais com instâncias de representação de base territorial (DOS SANTOS, 2011, p. 264).

A composição do referido Conselho deveria ser instituída por Lei Municipal (PDNF, 2007, artigo 176), a ser enviada pelo Poder Executivo Municipal à Câmara Municipal, no prazo de 180 dias após a vigência da Lei que instituiu o Plano Diretor (PDNF, 2007, artigo 185).

Porém, as normas do Plano Diretor de Nova Friburgo que dependiam de posterior regulamentação perderam a eficácia pela inércia da Câmara Municipal, composta em sua maioria por políticos de oposição ao governo que elaborou o Plano Diretor. No caso do Conselho, a referida lei não foi regulamentada e o mesmo nunca operou na prática.

D) **Governança democrática participativa**

A quarta visão de *minipúblico* seria a *governança democrática participativa*, segundo FUNG a mais ambiciosa entre as demais. Essa visão pretende incorporar as vozes diretas dos cidadãos na determinação das agendas políticas.

O Plano Diretor Friburguense previa em seu artigo 131, inciso VI, alínea c (PDNF, 2007) a gestão orçamentária participativa dentre os instrumentos de democratização da gestão urbana, identificada por FUNG como exemplo de governança democrática participativa, mas essa instância nunca funcionou na prática na cidade também por falta de regulamentação da Câmara Municipal.

Essa visão de *minipúblico* é percebida no presente trabalho como um parâmetro ideal para uma participação política substancial que vai além de uma ação política.

3.2. Recrutamento e seleção de participantes

A segunda questão a ser enfrentada na escolha do *design* seria quem deveria participar do *minipúblico*, ou seja, o recrutamento dos participantes. No caso referência o recrutamento para a fase de elaboração da metodologia, para a eleição da Comissão de acompanhamento e para as reuniões setoriais, foi diferente do definido para a elaboração do Plano Diretor em si.

Nas reuniões prévias para a elaboração da metodologia os participantes foram selecionados através de convites às associações de moradores, entidades acadêmicas, profissionais, organizações

não governamentais, entidades religiosas e assistenciais e sindicatos de trabalhadores para as 10 reuniões realizadas que reuniram apenas 87 pessoas no total (PEREIRA, 2009, p. 74).

A Comissão de Acompanhamento foi eleita pelos presentes no Seminário de lançamento do processo de elaboração do Plano Diretor, no qual foram selecionados 21 membros apenas entre representantes de entidades civis e movimentos sociais, na mesma proporção de representação adotada na Conferência das Cidades¹⁹.

Foram realizadas ainda reuniões setoriais com grupos geralmente marginalizados como no caso da associação de loteamentos irregulares para dar voz a esses grupos, além das reuniões realizadas apenas com os membros da Comissão de Acompanhamento (PEREIRA, 2009, p. 78).

Por outro lado, nas reuniões gerais se utilizou o meio mais comum de recrutamento, a autoseleção voluntária, já que as reuniões e atividades públicas eram abertas a todos que desejassem participar. FUNG identifica que o problema das pessoas aparecerem voluntariamente nas reuniões é que normalmente são tipicamente os mais ricos que comparecem, por terem mais tempo, interesses e recursos para comparecer (2003b, p. 342).

Considera-se assim que a escolha de participantes específicos nas reuniões prévias para a elaboração de metodologia, na eleição da comissão de acompanhamento e nas reuniões setoriais corrigem esse possível problema identificado por FUNG por conseguirem apresentar um melhor reflexo demográfico da população em geral.

Sendo que os temas que abrangiam o PDP como “infraestrutura urbana básica resulta em uma participação desproporcionalmente elevada por parte de pobres” (FUNG, 2003b, p. 343), já apresentam um potencial de inclusão das camadas menos favorecidas da população.

3.3. Assunto e escopo da deliberação

O assunto também já estava previsto pelo Estatuto da Cidade principalmente em seu artigo 40 (BRASIL, Lei 10.257, 2001) como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, integrando assim o processo de planejamento municipal. Em relação às questões urbanas locais é evidente a vantagem comparativa dos cidadãos, como destinatários diretos das políticas públicas, contribuírem com informações sobre suas preferências e valores em relação a outros atores como políticos, administradores e interesses organizados apesar de muitas decisões envolveram questões técnicas de difícil compreensão pelo cidadão comum.

¹⁹ A Comissão de Acompanhamento realizava reuniões específicas com a equipe do Plano Diretor abrindo espaço para os questionamentos e sugestões que esta comissão trazia do restante da sociedade civil.

Daí a importância de técnicos especializados integrando a equipe do Plano Diretor responsável pelo trabalho de articulação e confecção do documento, que apesar de contar apenas com três profissionais de diversas áreas, dispunha de assessoria técnica em diferentes áreas via Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (PEREIRA, 2011, p. 166)²⁰, que treinou em geoprocessamento um geógrafo e um engenheiro agrimensor da equipe que integrava a Secretaria Municipal do Pró-Cidade (PEREIRA, 2009, p. 77).

Como dito anteriormente, nas reuniões gerais foram aplicados questionários sobre os temas pertinentes ao Plano Diretor com as notas em relação à localidade do participante. Assim, a equipe conseguiu identificar os temas que mais atraíram a atenção dos participantes pelas menores notas comparativamente e, a partir desse resultado, decidiram realizar seminários temáticos de três seminários: Meio Ambiente e Moradia Digna; Uso e Ocupação do Solo; Mobilidade e Transporte (PEREIRA, 2009, p. 80 e 81). Desta forma, o processo de elaboração do Plano Diretor conseguiu apresentar temas mais atrativos aos seus participantes.

3.4. Estilo deliberativo

Uma quarta escolha de *design* institucional diz respeito à organização e ao estilo de discussões em um *minipúblico*. Segundo FUNG “as esferas públicas deveriam ser construídas de maneira que, antes de tudo, permitir que aqueles sem voz e vontade de encontrá-lo e formá-lo” (tradução livre, 2003b, p. 344).

O caráter educativo das reuniões, a formação de grupos heterogêneos para a discussão, o uso de questionários no final dos encontros e a realização de reuniões setorializadas tem esse intuito de buscar uma discussão que permita aos indivíduos alcancem seus próprios pontos de vista e ganhem confiança em suas perspectivas próprias.

A facilitação realizada pela equipe procurou assegurar que os “fracos” e não necessariamente aqueles com as melhores ideias ou argumentos, tivessem tempo e oportunidade suficiente para falar e se expressar .

3.5. Interação e recorrência

²⁰ O Contrato estabelecido entre o instituto e a Prefeitura de Nova Friburgo – PMNF/Pró- cidade foi da ordem de R\$ 201.000,00, com duração de aproximadamente um ano, compreendido entre setembro de 2005 e maio de 2006.

O impulso democrático participativo é que quanto mais encontros e debates, melhor. FUNG diverge do senso comum ao considerar que *minipúblicos* dedicados a fóruns educativos e painéis consultivos, como no presente caso referência de elaboração do PDP, que tratam de questões que determinem a opinião pública de forma quase estática, uma rodada conclusiva de deliberação poderia ser suficiente (2003b, p. 345).

O processo de elaboração do Plano Diretor contou com a participação 86 reuniões, envolvendo cerca de 2.300 pessoas (CAIXA, 2018, p. 6), o que é um número razoável se considerarmos as visões de *minipúblicos* desse desenho participativo.

A recorrência e interação são essenciais para a fiscalização da execução do Plano Diretor que deveria ser realizada principalmente pelos Conselhos Municipais específicos traçados a partir das visões de *colaboração para a solução participativa de problemas e governança democrática participativa*, já que o monitoramento é um empreendimento em andamento. Ocorre que, como anteriormente relatado, as esferas participativas criadas pelo Plano Diretor nunca operaram na cidade em questão.

3.6. **Objetivo**

O autor em questão diverge novamente do senso comum ao considerar que se a discussão diz respeito a alguma questão que afeta o bem-estar dos participantes ou crenças produzem uma melhor deliberação.

Nesse sentido, deliberações “quentes” nas quais os participantes têm muito em jogo, como no caso em referência que envolve decisões que afetam o cotidiano das pessoas, “os participantes investirão mais de sua energia e recursos psíquicos no processo e, assim, torne-o mais completo e criativo.”²¹

Como dito anteriormente, o processo participativo em questão conseguiu vencer a resistência e descrença da população nas instâncias governamentais por todo empenho na informação da população e vontade na ação política da equipe envolvida, mas apesar do resultado presente na norma ter sido satisfatório a população não sentiu seus efeitos na qualidade de vida na cidade.

3.7. **Empowerment**

²¹ FUNG reconhece que “Até onde eu sei, não temos evidências empíricas quanto aos méritos relativos e apropriadas circunstâncias, de uma deliberação quente versus resfriada” (tradução livre, 2004, p. 345)

Um *minipúblico* só se torna empoderado no caso de seus resultados deliberativos influenciarem as decisões públicas. Apesar do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo em questão não apresentar o grau de deliberação de um modelo de “baixo para cima” como o Orçamento Participativo, não pode ser compreendido como mera ratificação pública como estabelece AVRITZER (2008, p. 61) apenas por não vincular os órgãos públicos no tocante à manifestação dos indivíduos.

Foram realizadas três audiências públicas para a elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo nas quais se reuniam as propostas produzidas nas reuniões sendo que na 1ª audiência pública houve o debate das propostas preliminares e convergência entre leituras técnicas e comunitárias, na 2ª a apresentação e discussão da minuta do anteprojeto de lei do plano diretor e na 3ª a finalização do texto do anteprojeto de lei a ser enviado à câmara municipal (CAIXA, 2018, p. 4).

Ademais, na Cartilha do Plano Diretor organizada pelo Ministério das Cidades e distribuída para os Municípios com obrigatoriedade de confeccionar o Plano Diretor era evidente, em seu conteúdo, que “a participação da sociedade não deveria estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública” (ROLNIK; PINHEIRO, 2004, p.17).

O Plano Diretor é assim entendido como construção coletiva e atividade participativa que começa com trabalhos na equipe interna, em cada Prefeitura, concomitantemente, com o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral. O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação (ROLNIK; PINHEIRO, 2004, p. 18).

Ressalta-se ainda que no caso referência a elaboração da metodologia foi incluída na esfera consultiva participativa e os cidadãos viram a aplicação da metodologia discutida na prática. Por outro lado, a escolha de técnica legislativa dilatória não permitiu que os efeitos da iniciativa participativa estudada fossem produzidos.

3.8. Monitoramento

Na elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo o Conselho de acompanhamento, composto por 21 membros eleitos no Seminário de abertura, formou um *minipúblico* com a função de fiscalizar o andamento dos trabalhos da equipe que liderava o processo em reuniões setoriais.

O monitoramento após a aprovação do Plano seria realizado especialmente pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial, mas como dito anteriormente esse *minipúblico* nunca saiu do papel.

4. À Guisa de Conclusão

A análise das escolhas no desenho institucional participativo da elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo de 2007, demonstra que não é pretencioso supor que as variações desses desenhos importam para o alcance de valores democráticos chaves como a legitimidade, justiça e eficiência na governança (FUNG, 2015, p. 2). Por outra parte, a participação não pode ser entendida como boa em si mesmo, muito menos ser encarada apenas como manipulação.

Nesse sentido, considera-se que na elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo de 2007 essa articulação trouxe um êxito quantitativo e qualitativo na formação de uma opinião pública trazendo benefícios na formação cívica cidadã pela compreensão educativa sobre a política urbana. Considerando que as diversas estratégias para a conscientização sobre os instrumentos legais e a necessidade de participação no processo de produção das políticas urbanas potencializou esse *minipúblico* como fórum educativo.

A concepção do desenho participativo em questão adotou as visões de fórum educativo e de conselho consultivo participativo, não constituindo o modelo de “colaboração para a resolução participativa de problemas” já que não houve uma continuidade no relacionamento simbiótico entre Estado e sociedade pelo desmantelamento dessa esfera pública participativa assim que mudou a gestão municipal.

Em relação à visão de *governança democrática participativa* houve avanços na oitiva das vozes dos cidadãos (FUNG, 2003b) para determinação das agendas de políticas na confecção do instrumento do Plano Diretor de Nova Friburgo de 2007, mas a ineficácia da norma por falta de regulamentação calou essas vozes não permitindo a criação de espaços participativos previstos nesse instrumento legal.

O caso referência em questão confirma empiricamente a tradicional crítica, especialmente no campo do Planejamento Urbano, encabeçada por VILLAÇA sobre o papel ideológico do “plano-discurso” (1995, p. 46), que nunca atingirá seus objetivos²².

²² A partir da crítica de VILLAÇA (1995), MARICATO elabora a sua crítica sobre a desvinculação dos Planos Diretores da gestão urbana, pela aplicação circunstancial de suas normas, ao concluir que “não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.” (2000, p. 124)

Outro ponto forte do desenho estudado foi sobre as implicações de recrutamentos diversos em reuniões gerais, com públicos voluntários, típica das instituições participativas brasileiras desenhadas para incluir quantitativamente os cidadãos, somada ao recrutamento de *minipúblicos* padrões com regras específicas de participação nas reuniões setorizadas, com convidados, principalmente representantes de grupos vulneráveis, que permitiu uma representação demográfica mais completa da população no processo.

Quanto à articulação com a vontade de implementar desenhos participativos, conforme tipologia utilizada por AVRITZER, na avaliação de desenhos institucionais participativos, resta claro o desempenho positivo da equipe da Prefeitura de Nova Friburgo na implementação do desenho, que em parte eles mesmo arquitetaram, pela inclusão da metodologia no processo de participação, das diversas estratégias educativas, bem como por determinar formas diversas de recrutamento.

Porém, não existiu a mesma vontade política na implementação do desenho participativo traçado pelo próprio plano. Isso se deve ao fato dos instrumentos democráticos e de outros instrumentos de política urbana não serem autoaplicáveis e necessitarem de regulamentação em lei específica, escolha de técnica legislativa que acarretou no desmonte dessa arquitetura democrática pela paralisação da Câmara Municipal e pela ausência de vontade política da Administração Municipal, de oposição política, que assumiu em 2009.

A compreensão da Administração Municipal que assumiu em seguida e que possuía a maioria na Câmara de Vereadores de que o sucesso do Plano Diretor de Nova Friburgo pertencia à Administração anterior e não à população que participou desse processo ficou visível pela não regulamentação desse importante instrumento legal pelo Legislativo e por ações do Executivo, como por exemplo, fechar a Casa do Plano Diretor.

Assim, a partir de uma perspectiva jurídico-sociológica, a hipótese do presente ensaio não se limita a delimitar o desenho institucional participativo do caso referência e suas possíveis consequências, mas refletir sobre a realização concreta dos objetivos pelas leis, regulamentos e políticas públicas ora analisadas na perspectiva do ideal de governança democrática participativa.

Desta forma, fica patente que o desenho institucional participativo do Plano Diretor de Nova Friburgo de 2007 se mostrou exitoso no processo de sua elaboração por possuir um desenho institucional aperfeiçoado por escolhas da equipe do plano que demonstraram a articulação concreta com a vontade política para a aplicação desse desenho.

Entretanto, a escolha por uma técnica legislativa equivocada tornou ainda maior a vulnerabilidade da ação política do referido desenho participativo delineado pelo Plano para a

fiscalização da aplicação do mesmo. O que nos permite concluir que houve uma ação política exitosa que não se reverteu para uma substantiva política de governança.

Por fim, cabe refletir sobre o caso referência em questão a partir da provocação compreendendo a necessidade de se pensar nessas pequenas brechas e experiências como um canal participativo importante, que não pode ser desdenhado e esquecido apenas pela sua vulnerabilidade à ação política, mas lembrado estrategicamente para que as escolhas acertadas de seu desenho institucional participativo sejam utilizadas em outras reformas institucionais que se aproximem de uma substantiva governança participativa democrática.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder: L. Rienner, 2000.

AMORIM FILHO, O. B. Esquema metodológico para o estudo das cidades médias. In.: **ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRÁFOS**. Resumo de comunicações e guias de excursões. Belo Horizonte: AGB, 1976, p. 6-15.

_____; BUENO, M. E. T. e ABREU, J. F. Cidades de porte médio e o programa de ações sócio-educativo-culturais para as populações carentes do meio urbano em Minas Gerais. **Boletim de Geografia Teorética**, Rio Claro – SP, v. 2, n. 23-24, 33-46, 1982.

_____; SERRA, R. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. ANDRADE, T e SERRA (orgs). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro:IPEA, 2001, p.1-34.

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

_____; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y Participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**. Vol 74, n. 3, 2016.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. In: FUNG, A. & WRIGHT, E. O. (Org.). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral** de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Projeto Dinâmicas territoriais contemporâneas e direitos sociais em grandes projetos urbanos metropolitanos: Desafios da cidade standard, **Editais PRIORIDADE RIO – FAPERJ**, Rio de Janeiro, 2014.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 3 setembro de 2004. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-15-2004.pdf>> Acesso em: 11 jan 2018a.

_____. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>> Acesso em: 11 jan 2018b.

_____. Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 1º de julho de 2005. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf> Acesso em: 11 jan 2018c.

DAHL, Robert. The City in the Future of Democracy. **The American Political Science Review**, Vol. 61, n. 4 (Dec., 1967), 1967.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@. Nova Friburgo**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-friburgo/panorama>> Acesso em: 20 jan 2017.

DOS SANTOS, Mauro Rego Monteiro. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 255-280.

COELHO, Vera Schattan P., FAVARETO, Arilson. Participatory Governance and Development: In Search of a Causal Nexus. **Geography Compass** v. 5, n. 9, 2011.

CAIXA. **Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2007/2008: Cidade Cidadã**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/PublishingImages/Paginas/melhores-praticas/praticas-premiadas/2007-2008/03.pdf>> Acesso em: 04 jan 2018.

FUNG, Archon; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participation governance**. London: Verso, 2003a.

_____. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. **Public Administration Review**, vol. 75, n. 4, 2015.

_____. Reinventing Democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, vol 9, n. 4, Dez. 2011.

_____. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**, Volume 11, n. 3, 2003b.

_____. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, vol. 66, special issue s1, Washington (DC), 2006.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FRANÇA, Iara Soares de; ALMEIDA, M. I. S. . Rede Urbana e novas interações espaciais em cidades médias: uma análise acerca do fluxo aéreo no aeroporto Mário Ribeiro em Montes Claros/MG. *RA'E GA: O Espaço Geográfico em Análise*, v. 35, 2015, p. 227-260.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**, 2ª ed., 2006.

IRTI, Natalino, Codici di Settore: compimento della decodificazione, *Rivista Diritto e Società*, n. 2., 2005.

_____. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política e Sociedade* – Florianópolis, Vol. 13, n. 28, Set/Dez de 2014.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O. et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos: Nova Friburgo**. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/novafriburgo.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2018.

PEREIRA, Rafaela Rodrigues. **O Plano Diretor como Instrumento para a Promoção da Saúde? Um estudo de caso em Nova Friburgo, RJ**. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública e Meio Ambiente). Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

_____. Gestão Territorial e Plano Diretor: Análise Crítica do Processo de elaboração do Plano Diretor de Nova Friburgo. *Boletim Gaúcho de Geografia*, n. 37, Maio 2011.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE NOVA FRIBURGO. Lei Complementar nº 94 de 2007. Disponível em: <http://docs.wixstatic.com/ugd/daef47_3525e6025c05461f983e5b4d6242b2bd.pdf> Acesso em: 3 dez 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, vol. 26, n. 4, 1998.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Economia Espacial**. São Paulo: Edusp, 2003.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. (Coord.). **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004.

SOARES, B. R. Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. *Revista Formação da Pós-Graduação em Geografia*, São Paulo: FCTUNESP, n. 6, 1999, p. 55-63.

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. São Paulo em perspectiva. *Revista da Fundação Seade*, vol. 9, n. 2, 1995.

Trabalho enviado em 23 de julho de 2018

Aceito em 27 de janeiro de 2019