



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**O PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/RN FRENTE À
PANDEMIA DA COVID-19**

ANNA CLARA FERREIRA DE ARAÚJO, LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA,

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O processo participativo da revisão do Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante/RN frente à pandemia da Covid-19

Resumo:

À luz do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor torna-se um marco para a gestão democrática da cidade, a partir da obrigatoriedade de debates entre os atores socioestatais, com intuito de assegurar a reverberação da realidade local nas políticas públicas. No município de São Gonçalo do Amarante, frente ao cenário da pandemia da Covid-19, o processo de revisão do Plano Diretor aderiu ao modo virtual como forma de promover a participação. Diante disso, objetiva-se identificar as metodologias utilizadas para garantir a participação social no processo de revisão do Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante, no período de 2019 a 2021. Para tanto, optou-se por um estudo de caso, mediante análise documental em relatórios, normativos e no portal oficial da revisão. Os resultados obtidos demonstram que, apesar de viabilizar espaços deliberativos, o processo participativo foi fragilizado devido a pandemia e a limitação de atuação imposta à sociedade pela gestão municipal.

Palavras-chave: Participação social. Plano Diretor. São Gonçalo Amarante/RN. Pandemia.

Introdução

A datar da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), é possível observar um grande avanço na área do planejamento urbano, a partir da inclusão de capítulos específicos sobre a Política Urbana (art. 182 e 183), no qual é apresentando o ideal da democratização da gestão. Além disso, é delegado aos municípios a competência de elaboração do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a fim de possibilitar uma melhor articulação entre os atores socioestatais a nível local.

No entanto, foram necessários treze anos para a normatização dos artigos constitucionais, através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que institui o Estatuto da Cidade (EC), responsável pelas diretrizes e medidas gerais para o desenvolvimento do espaço urbano e gestão das cidades.

Dentre as inovações de que trata o EC, ressalta-se a diretriz geral da gestão democrática da cidade, trazendo uma nova concepção que pressupõe a participação direta da sociedade civil no processo decisório sobre a cidade. Para Grazia (2002, p. 16), a gestão democrática da cidade é a “forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular”. Assim, busca-se compartilhar o poder decisório com a sociedade e garantir o controle social.

Sob esse aspecto, o Plano Diretor se firma como um espaço democrático, uma vez que pressupõe a captação de informações sobre a realidade vivenciada pelo cidadão, com a finalidade de estabelecer normas e diretrizes adequadas às condições da cidade. Portanto, é de suma importância o envolvimento da sociedade civil, a partir de debates e negociações entre os diferentes segmentos

sociais e os seus governantes, visando identificar as problemáticas e possíveis soluções durante a sua formulação.

A revisão do Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante (PDSGA) foi iniciada no ano de 2019, dez anos após a promulgação do primeiro Plano, com o apoio da consultoria técnica da Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte (FUNCERN). Devido à pandemia da Covid-19, causada pelo novo Coronavírus (Sars-CoV-2), que se alastrou pelo mundo e chegou ao Brasil no final de fevereiro de 2020, houve a paralisação das atividades consideradas não essenciais. A fim de reduzir a propagação da doença, os estados e municípios aplicaram medidas de isolamento social, utilizando-se do meio virtual para viabilizar a participação social na elaboração de ferramentas de planejamento.

Nesse cenário, o município de São Gonçalo do Amarante (SGA) retomou o processo de revisão do Plano Diretor, em pleno contexto de pandemia da Covid-19. A participação social foi estabelecida como um dos objetivos gerais do processo, seguindo as disposições do Regimento Interno elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) e aprovado em Audiência Pública. Conforme previsto no art. 2, deve-se garantir a ampla participação da sociedade civil no desenvolvimento das atividades.

Assim, o processo de revisão do PDSGA aderiu ao modo virtual para a realização das suas atividades a partir de maio de 2020. Entretanto, esse novo formato poderia comprometer a participação social no processo, haja vista que, apesar do acesso à internet ter sido difundido nos últimos anos, uma parcela relevante da sociedade ainda apresenta dificuldades para se conectar aos meios digitais, dada as condições de desigualdades sociais existentes no município.

Em face do exposto, foi estabelecida a pergunta que guiará o estudo: como ocorreu a participação social no processo de revisão do Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante? Isto é, objetiva-se identificar as metodologias utilizadas para garantir a participação social no processo de revisão do Plano Diretor de São Gonçalo do Amarante, no período de 2019 a 2021.

Dessa maneira, a pesquisa se caracteriza enquanto um estudo de caso, sendo este entendido por Gerring (2019) como uma investigação sobre fenômeno(s) que possuem especificidades de análise, com o intuito de compreender e disseminar o conhecimento.

Como procedimento metodológico será adotado a pesquisa documental, posto que apresenta vantagens por ser “fonte rica e estável de dados” (GIL, 2002, p. 62). De acordo com Cellard (2008), a relevância da análise documental dá-se por ensejar a observação do contexto histórico e social no

qual o documento foi elaborado, os autores e seus interesses, a autenticidade e confiabilidade do material, para, assim, evidenciar o verdadeiro conteúdo.

À vista disso, a análise documental foi realizada através dos documentos governamentais disponibilizados no portal oficial do processo de revisão do PDSGA. Dito isto, foram utilizados os seguintes materiais do processo: o Plano de Trabalho, o Regimento Interno, o Diagnóstico Integrado, o Prognóstico, as três atas disponíveis das Audiências Públicas, até junho de 2022, e suas respectivas listas de presença; bem como os decretos, jornais oficiais e as notícias referentes ao processo.

Diante do exposto, o presente estudo encontra-se organizado em cinco seções, contando com essa introdução e as conclusões. As três demais seções tratam sobre: a relevância dos planos diretores para a gestão democrática das cidades; uma breve caracterização do cenário da experiência; e, por fim, a análise da metodologia participativa adotada no processo de revisão do PDSGA.

Planos Diretores no Brasil Democrático

A democracia é um fenômeno recente no Brasil, tendo um início mais difundido com a promulgação da CF 88, o marco inaugural para a participação social no país, quando a população passa a participar por meio das eleições (voto popular). Assim, por meio da soberania popular, impulsionada pelo o sufrágio universal, a participação social se tornou destaque, em um contexto político pós regime militar.

De acordo com Pateman (1992), esse modelo democrático é caracterizado como democracia representativa, no qual a participação social é limitada ao ato de votar no candidato para representar os interesses da população, ao longo de determinado período de tempo. Todavia, a autora defende que a participação social vai além do exercício do sufrágio, visto que auxilia no desenvolvimento de capacidades políticas e sociais dos indivíduos. Além de considerar que a participação tem como função central à educação, a partir da perspectiva de que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992. p. 39).

Portanto, a democracia representativa não se afigura o suficiente para garantir o pleno exercício da participação social, sendo defendida por Pateman (1992) a adoção da democracia participativa, no qual a sociedade civil atua no processo decisório de forma direta. Essa participação pode ser observada no cotidiano da sociedade civil, nas novas redes de participação

institucionalizadas, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Plano Plurianual e o próprio Plano Diretor, que constitui o objeto de estudo.

De modo geral, a institucionalização desses espaços propiciou a integração da população no cenário do planejamento governamental brasileiro. Contudo, as instituições participativas são lentas para produzir efeitos substantivos, dado que é necessário tempo para reunir as condições necessárias a fim de confrontar os padrões de poder pré estabelecidos e solidificar novos padrões de ação política (ALMEIDA, 2018).

No planejamento urbano, a participação social é marcada pela instituição do EC, que estipula a democratização da gestão das cidades, por meio da participação popular e de associações representativas dos diferentes segmentos sociais na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, consoante com o previsto no inciso II, art. 2. Ou seja, prevê a participação direta do cidadão na gestão de políticas públicas.

Seguindo as diretrizes constitucionais, a elaboração do Plano Diretor é obrigatória para todos os municípios com uma população superior a 20.000 habitantes. Com a instituição do EC, ampliou-se a obrigatoriedade para os municípios que integram as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; as áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos e/ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Durante a elaboração do Plano, os poderes executivos e legislativos deverão operacionalizar a gestão democrática da cidade, a partir da promoção de audiências públicas e debates com a sociedade civil, bem como engendrar publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos a qualquer interessado, sob pena de improbidade administrativa, seguindo o estabelecido no art. 40 do EC.

Por isso, Avritzer (2008) caracteriza o Plano Diretor como modelo de ratificação pública, tendo em vista a obrigatoriedade de realização das audiências públicas, no qual a população é chamada a referendar as propostas estabelecidas previamente pelo Estado. Assim, a população tem força para vetar proposições que não condizem com a realidade local, propiciando um maior controle social em relação aos governantes e suas decisões.

Nessa perspectiva, o controle social se configura como um instrumento essencial à sociedade civil, contribuindo para a fiscalização das decisões referentes às políticas públicas, a fim de combater padrões de decisões autoritárias e/ou tecnocráticas (GONDIM, 1990). Dessa forma,

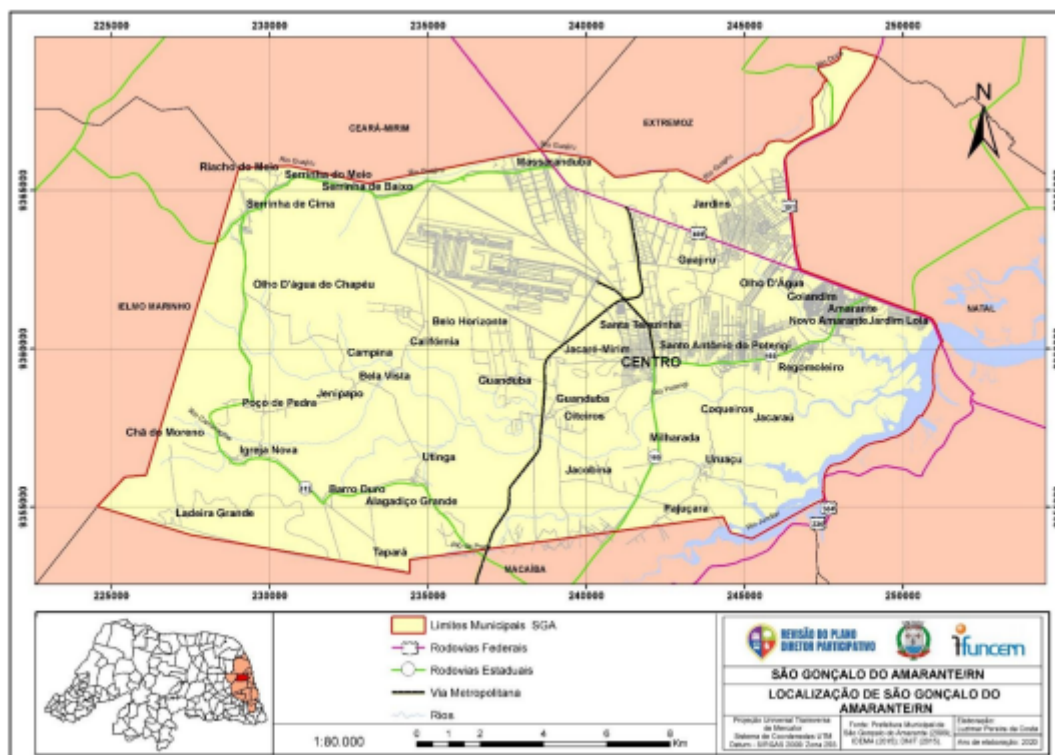
ressalta-se a importância de assegurar espaços de fomento à participação e controle social, tornando possível a influência da população nas atividades governamentais.

Logo, a obrigatoriedade da participação social, através da gestão democrática da cidade, proporciona a inserção dos cidadãos no planejamento urbano, fundamental para aperfeiçoar a democracia. Haja vista que a participação social não só legitima as decisões políticas, como também pode favorecer o controle social que, por sua vez, pode melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados.

Cenário da Experiência: breves considerações

O município de SGA, recorte espacial deste estudo, está situado na Região Metropolitana de Natal, no estado do Rio Grande do Norte (RN), desde a sua fundação em 1997. Conforme observado no Mapa 01, o município faz fronteira com Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba e Ielmo Marinho, se localizando na mesorregião Leste Potiguar - microrregião de Macaíba, numa área de transição entre o litoral e o interior do estado.

Mapa 01 - Localização de São Gonçalo do Amarante/RN.



Fonte: Retirado do portal oficial do PDSGA (2022).

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), a área territorial de SGA compreende 249,800 km², ocupando cerca de 0,48% da superfície estadual. Além disso, configura-se como o quarto município mais populoso do RN, com uma população estimada em 104.919 habitantes.

No ano de 2010, o município alcançou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,661, situando-o na faixa de Desenvolvimento Humano “Médio” - entre 0,600 e 0,699. Em paralelo a isso, apresentou a densidade demográfica como sendo de 351,91 hab/km². (IBGE, 2010)

Atualmente, o território de SGA está passando por modificações significativas no que se refere ao crescimento populacional. O Censo Demográfico de 2010 evidenciou o aumento da população urbana entre os anos de 2000 e 2010, no qual constata-se um crescimento de 656%; ao passo que indica um decréscimo significativo da população rural, cerca de 77%. Isto posto, constata-se que o comportamento demográfico do município segue a tendência nacional de migração do perfil populacional do rural para urbano, o que acaba por afetar a configuração territorial e, conseqüentemente, as políticas urbanas.

Nesse cenário, foi realizada a pesquisa documental do presente estudo, cujos resultados serão apresentados na próxima seção, expondo o procedimento metodológico adotado no processo de revisão do PDSGA, a fim de contribuir para o debate relacionado à participação social no processo de elaboração dos Planos Diretores.

A Metodologia Participativa do Processo de Revisão do PDSGA (2019 - 2021)

A dinâmica dos planos diretores requer um contínuo processo de monitoramento e avaliação, uma vez que a cidade se modifica constantemente. Por isso, conforme o EC, art. 40, § 3º, o conteúdo do Plano Diretor deve ser revisado, no mínimo, a cada 10 anos, de forma participativa, sob pena de improbidade administrativa.

No caso do município de SGA, o primeiro Plano Diretor é datado de 17 de julho de 2009, promulgado através da Lei Complementar (LC) nº 049. Em outubro de 2019, o processo de revisão foi instaurado, por meio da realização da primeira audiência pública, e perdura até os dias atuais. Destaca-se, então, que a revisão só iniciou após o prazo de 10 anos, infringindo o normativo estabelecido no âmbito nacional.

De acordo com informações disponibilizadas pelo portal da prefeitura municipal, o processo de revisão do PDSGA foi dividido em quatro etapas. A primeira etapa, intitulada de “Estruturação do processo e da metodologia”, refere-se à formação e a organização do processo, a partir da aprovação do Regimento Interno, do Plano de Trabalho e da estruturação da equipe responsável. Na sequência, a segunda etapa - “Leitura Técnica e Comunitária”-, compreende o levantamento da atual situação do município, por meio de reuniões comunitárias, para apresentação de dados e recebimento de proposições da sociedade. Após a identificação e sistematização das propostas, é realizada a terceira etapa, intitulada de “Estruturação e aspectos prioritários da revisão do PD”, na qual foram apresentadas as propostas de modificação no Plano. Por fim, a quarta etapa, nomeada de “Elaboração da minuta de Lei e anexos”, corresponde a elaboração da pré minuta da Lei, que depois de apreciada pelos delegados, será encaminhada para análise da Câmara Municipal e sanção do Prefeito.

Vale ressaltar que ao final de cada etapa é previsto a elaboração de um produto, contendo todas as informações elaboradas durante as fases. Em paralelo a isso, realizaram-se audiências públicas para validação da sociedade civil sobre os produtos elaborados pelos gestores, modelo este que foi caracterizado por Avritzer (2008) como de ratificação pública.

Conforme o art. 106, da LC nº 049/2009, deverão ser incorporados espaços de ampla participação popular e debates públicos durante o processo de revisão, a fim de debater as alterações necessárias à Lei. Dessa forma, para assegurar a participação da sociedade, foram disponibilizados os seguintes espaços: Grupo de Acompanhamento Local (GAL), Núcleo Gestor (NG), Reuniões Comunitárias e Audiências Públicas.

O GAL é a equipe técnica responsável por acompanhar o processo de revisão, atuando como facilitadores de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, constituído apenas por servidores da SEMURB. Por sua vez, o NG é formado por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, na forma de delegados. Segundo o art. 14 do Regimento Interno, foram preferidos 41 delegados, com seus respectivos suplentes, distribuídos na seguinte proporção:

- I. 18 delegados do Poder Executivo Municipal, sendo 1 representante da Secretaria Municipal da Educação; 1 representante da Secretaria Municipal de Saúde; 1 representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo; 1 representante da Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer; 1 representante

da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; 1 representante da Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania; 1 representante do Departamento Municipal de Trânsito; 1 representante da SEMURB; 1 representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo; 1 representante da Procuradoria Geral do Município; 1 representante da Secretaria Municipal de Tributação; 1 representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura; 1 representante do Sistema Autônomo de Água e Esgoto; 1 representante do Gabinete Civil; 1 representante da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Saneamento; 1 representante da Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Agrário; 1 representante da Fundação Cultural Dona Militana; e 1 representante da Secretaria Municipal de Defesa Social.

- II. 2 delegados do Poder Legislativo Municipal, pertencente à Câmara Municipal de SGA.
- III. 1 delegado do Poder Executivo Estadual, pertencente ao IDEMA.
- IV. 1 delegado do Poder Executivo Federal, pertencente ao IBAMA.
- V. 4 delegados das Entidades de Classe, sendo 1 representante do CREA/RN; 1 representante do IAB-RN; 1 representante do CAU/RN; e 1 representante da OAB/RN.
- VI. 3 delegados das Entidades Sindicais.
- VII. 12 delegados de entidades não governamentais, sendo: 1 representante das Entidades Acadêmicas e de Pesquisa; 2 representantes das Entidades Empresariais e Industriais, da Câmara de Dirigentes Lojistas e da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte; 1 representante das ONG's; 7 representantes das Comunidades, na qual serão realizadas as Reuniões Comunitárias; e 1 representante de Comunidade Indígena.

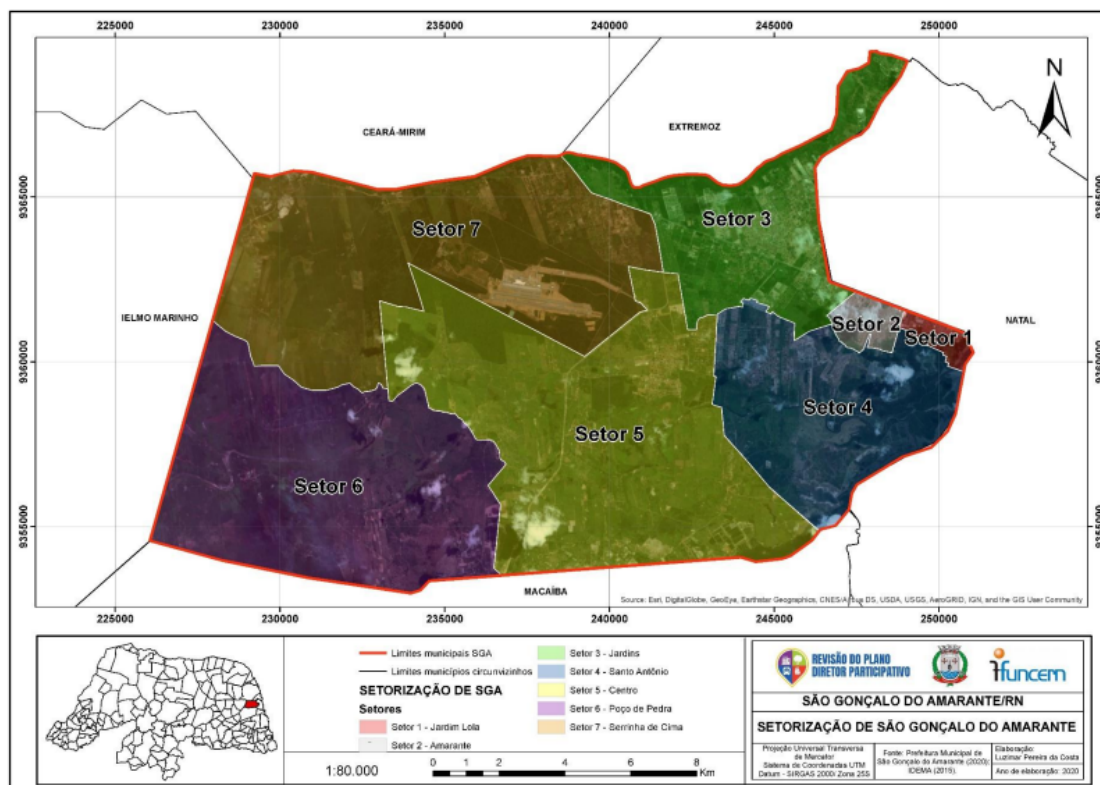
Com base na sistematização apresentada, é possível observar que o poder público foi representado por 22 dos delegados (53,66%), ao passo que a sociedade civil contou com 19 delegados (46,34%) do total. Isto posto, verifica-se que a distribuição dos representantes ocorreu de maneira desproporcional.

Ademais, embora haja a previsão de ampla participação popular, após a 2ª Audiência Pública, somente os delegados puderam votar e apresentar propostas, consoante com o determinado no parágrafo único, art. 13 do Regimento Interno. Sendo assim, a atuação da sociedade civil no processo foi limitada aos representantes que compõem o NG, apesar de ocuparem o menor número de vagas.

Em conformidade com o art. 22 do Regimento Interno, os delegados do poder público foram nomeados pelos seus respectivos poderes, enquanto os delegados representantes da sociedade civil foram indicados pelas categorias correspondentes, referendados na 1ª Audiência Pública. Já os delegados das comunidades provieram de votações realizadas durante as reuniões comunitárias, por ordem de maioria simples dos votos, sendo eleito 1 representante para cada local.

Para a realização das reuniões comunitárias, visando a melhor integração das localidades, o município foi dividido em 7 setores distintos: Setor 1 – Jardim Lola, Setor 2 - Amarante, Setor 3 - Jardins, Setor 4 - Santo Antônio, Setor 5 - Centro, Setor 6 - Poço de Pedra e Setor 7 - Serrinha de Cima.

Mapa 02 - Setorização de São Gonçalo do Amarante.



Fonte: Retirado do portal oficial do PDSGA (2022).

Conforme visualizado no Mapa 02, os setores 1 a 5 estão localizados na zona urbana, enquanto os 6 e 7 situam-se em áreas rurais. Dessarte, a fim de viabilizar a participação de toda a população, em especial das comunidades mais afastadas, a Prefeitura Municipal disponibilizou transporte - ida e volta - para os cidadãos interessados residentes na zona rural, tendo em vista a dificuldade de locomoção dessa parcela da população.

Durante as reuniões, foi realizada uma apresentação inicial, feita pela FUNCERN, na qual expôs-se os conceitos principais do Plano Diretor e sua importância para o município, fundamentado na Leitura Técnica executada por especialistas e gestores de políticas públicas anteriormente. Para organizar as discussões, as temáticas foram divididas em 6 dinâmicas: social, socioeconômica, ambiental, imobiliária, cultural e jurídica.

A partir dessas informações, a população indicou as dificuldades e possíveis soluções para cada localidade, através da aplicação de questionários com perguntas fechadas, com o intuito de propiciar o envolvimento da sociedade civil na formulação do Plano. Contudo, ainda que essa interação amplie as possibilidades de identificação das problemáticas, faz-se necessário a inserção da população em todas as fases do processo decisório para garantir uma participação social efetiva (GONDIM, 1990).

Tabela 01 - Quantidade de participantes por Reunião Comunitária

REUNIÕES COMUNITÁRIAS	BAIRRO	LOCAL	DATA	PARTICIPANTES
Setor 01	Jardim Lola	Centro Municipal de Ensino Infantil Professora Aida dos Santos Conceição	06/11/2019	27
Setor 02	Amarante	Auditório da Secretaria Municipal de Defesa Social	11/11/2019	43
Setor 03	Jardins	Conselho Comunitário do Bairro Jardins	13/11/2019	24
Setor 04	Santo Antônio do Potengi	Auditório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo	18/11/2019	36
Setor 05	Centro	Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante	20/11/2019	72
Setor 06	Poço de Pedra	Creche Municipal Maria Odete da Silva	25/11/2019	72
Setor 07	Serrinha de Cima	Quadra Esportiva da Escola Municipal Luiz de França Lima	27/11/2019	58
Comunidade Indígena Tapará	-	Sede da Comunidade	09/12/2019	47
TOTAL				379

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do portal oficial do PDSGA (2022).

Em suma, foram realizadas 8 reuniões comunitárias, sendo 7 distribuídas nos setores e 1 efetuada na Comunidade Indígena de Taparará, antiga tribo indígena do município, consoante com a Tabela 01. Além disso, é possível observar que as reuniões aconteceram no mesmo período - entre novembro e dezembro de 2019 -, apresentando um maior número de participantes nas reuniões do Setor 5 - Centro e Setor 6 - Poço de Pedra, com a presença de 72 pessoas (19%) em cada.

No entanto, constata-se que as reuniões foram realizadas em datas e horários inadequados para a participação social, visto que ocorreram em dias úteis, o que dificultou a inserção de uma parcela relevante da população nas discussões por não poderem se ausentar dos ambientes de trabalho. A exemplo da reunião em Taparará, que contou com a participação apenas de mulheres, em função do trabalho exercido pelos homens fora da comunidade.

Como resultado das reuniões, elaborou-se o Diagnóstico Integrado do município (Produto 2), o qual serviu para subsidiar as proposições da população acerca da cidade, coletadas via formulários impressos e/ou online pelo portal oficial do processo. Conforme aponta Júnior (2002), o conhecimento inerente à vida urbana é um pressuposto para a participação social efetiva, visto que propicia as condições essenciais para a tomada de decisão.

Quanto à realização das audiências públicas, estas sucederam no final de cada etapa, para apresentação e validação dos produtos elaborados. Desse modo, foram realizadas 4 audiências. No entanto, até o mês de junho de 2022, os registros das 3ª e 4ª Audiência Pública - atas e listas de presenças - não foram disponibilizados no portal oficial da revisão, previsto no inciso IX, do art. 12 do Regimento Interno como atribuição do NG.

Tabela 02 - Quantidade de participantes por Audiência Pública

ENCONTROS	BAIRRO	LOCAL	DATA	PARTICIPANTES
1ª Audiência Pública	Santa Terezinha	Auditório do IPREV	22/10/2019	56
2ª Audiência Pública	-	Plataformas Digitais	07/04/2020	36
			17/12/2020	20
			08/06/2021	-
			09/06/2021	-
3ª Audiência Pública	Centro	IFRN e Plataformas Digitais	10/06/2021	-
			22/06/2021	-
			23/06/2021	-
			24/06/2021	-
4ª Audiência Pública	Centro	Câmara dos Vereadores e Plataformas	23/11/2021	-

Digitais

TOTAL

112

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do portal oficial do PDSGA (2022).

No total, foram somados apenas 112 partícipes nessa metodologia, visto que não foi possível fazer a mensuração dos indivíduos presentes nas duas últimas audiências, de acordo com a Tabela 02. Em relação aos encontros realizados a partir de 2020, estes se desenvolveram por meio das plataformas digitais, em consequência da pandemia da Covid-19 e as medidas de prevenção aplicadas pelo município, com o intuito de evitar o alastramento da doença.

Diante disso, uma grande parcela da sociedade foi excluída do processo por não possuir acesso ou ter acesso limitado aos meios necessários para este fim, comprometendo, assim, a efetiva participação social. Essa análise corrobora com a teoria de Almeida (2018) de que os grupos com mais recursos conseguem prontamente atender as exigências da participação institucionalizada, enquanto outros, embora possam ser mais combativos e participativos, não conseguem dar conta da carga proveniente desta.

A 2ª Audiência Pública ocorreu exclusivamente de modo *online*, por meio das redes sociais da Prefeitura - YouTube, Instagram e Facebook. De acordo com os dados disponibilizados pela SEMURB, as colocações poderiam ser feitas digitalmente, bem como a computação dos votos dos delegados para aprovação do Produto 2.

Já para a realização da 3ª Audiência Pública, foram necessárias 6 encontros distintos, por se tratar da fase de debate e votação do Prognóstico (Produto 3), documento que contém a compilação de todas as propostas de alteração, feitas pela população e delegados, acerca da minuta do atual PDSGA. Inicialmente, eram previstos 2 encontros a serem realizados nos dias 17 e 18 de dezembro de 2020. Seguindo as restrições sanitárias, o 1º encontro foi realizado com a possibilidade de participação presencial limitada a 30 pessoas, e no formato virtual, através das mídias digitais da Prefeitura. Contudo, devido a problemas técnicos apresentados ao longo da audiência, decidiu-se, por unanimidade, pela suspensão e adiamento dos encontros.

Em junho de 2021, o governo municipal retomou às discussões da 3ª Audiência, firmando mais 3 encontros para os dias 08, 09 e 10, a serem realizados de forma híbrida, mesclando o presencial e o virtual, consoante ao Edital de Comunicação publicado no Jornal Oficial nº 095, de 20 de maio de 2021. Para o acompanhamento presencial, foram disponibilizadas 50 vagas, destinadas preferencialmente aos delegados, mediante inscrições realizadas no portal do processo.

Realização:

SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Saiba mais em: sbap.org.br

Localização:

FGV EAESP

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

No entanto, os artigos não foram analisados em sua totalidade, sendo necessário a prorrogação dos encontros por mais 3 dias. Assim, as reuniões aconteceram no formato híbrido, entre 22 a 24 de junho de 2021. Porém, o encontro do dia 23 foi cancelado antes da sua realização, em razão do descumprimento do horário por parte dos delegados.

Após encerrar as discussões sobre o Produto 3, realizou-se a estruturação e votação da pré-minuta de Lei, compreendendo a quarta e última etapa do processo. Embora o Edital de Comunicação publicado no Jornal Oficial nº 209, no dia 08 de novembro de 2021, tivesse a previsão da realização da 4ª Audiência Pública em 2 encontros, as atividades foram encerradas no 1º dia, dispensando a realização de outro encontro.

Dessa maneira, é possível observar que, apesar das audiências públicas terem sido realizadas visando facilitar o diálogo entre os atores socioestatais, não foi o suficiente para garantir a participação efetiva. Partindo do princípio de que é essencial que as audiências ocorram em condições aplicáveis para toda a sociedade, observando os princípios da pluralidade, publicidade e informação prévia sobre o assunto tratado (DUARTE; GAIO, 2017), consta-se que ocorreu uma pseudoparticipação social no processo de revisão do PDSGA.

Em síntese, conclui-se que, se por um lado a abertura do modo *online* viabilizou a participação social no contexto pandêmico, por outro lado, exacerbou-se as desigualdades entre os organizados e os excluídos da participação. Isto é, além do baixo número de participantes típico de processos democráticos, o virtual ocasionou uma nova redução, acentuada pelas desigualdades existentes no país.

Conclusões

A partir dos achados do estudo, evidencia-se que o desenho metodológico do processo limitou a atuação da sociedade civil, visto que a partir da 2ª Audiência Pública apenas os delegados que compõem o NG puderam votar e apresentar propostas. Além disso, os representantes da sociedade civil tiveram menor representação numérica, sendo incapazes de impedir e/ou avançar com proposições para a cidade.

Como visto, às metodologias participativas adotadas no processo foram pautadas na realização de Audiências Públicas e Reuniões Comunitárias, bem como pelas contribuições realizadas via imprensa e/ou *online*, através dos delegados, com seus respectivos suplentes, e da sociedade civil. No total, o somatório das participações realizadas, de forma presencial ou virtual,

resultou em 573, número proporcionalmente baixo quando comparado aos habitantes do município, cerca de 0,57% da população.

Todavia, não é possível assegurar que esse número se refere a indivíduos únicos, uma vez que a mesma pessoa poderia participar de mais um evento ou formato, como no caso dos delegados. Outrossim, destaca-se que não foram incluídos o total de participantes da 3ª e 4ª Audiência Pública, nem das contribuições realizadas durante o processo, por falta de informações no portal oficial do PDSGA.

Diante do contexto da pandemia, a gestão municipal adotou o formato virtual, acarretando dificuldades para a participação de todos, principalmente de grupos vulneráveis, haja vista que estabelece pré-requisitos socioeconômicos para o acesso às discussões. Ademais, mesmo no cenário pré-pandemia, a realização dos eventos ocorreu em dias e horários inoportunos para a atuação da população, o que terminou por afastar esses grupos dos espaços democráticos de debate. Essa conjuntura vai contra o pensamento de Grazia (2002), o qual aponta a participação e o controle social como condições básicas para a efetivação da gestão democrática da cidade.

Entretanto, levando em conta a carência de experiências existentes, ressalta-se os espaços participativos implementados no processo de revisão, assim como incentiva-se a implementação de novos, a fim de proporcionar um debate mais heterogêneo acerca das temáticas, além de integrar um maior número de cidadãos na gestão de políticas públicas. Parafraseando a teoria de Pateman (1992), a participação social é um processo de aprendizagem, quanto mais se participa, mais se aprende a participar.

Desse modo, torna-se necessária a defesa dos espaços participativos na administração pública brasileira, à vista de não retroceder aos avanços conquistados nos últimos 30 anos, especialmente no contexto pós pandemia, considerando que através do fortalecimento da participação social, há uma maior consolidação da democracia.

Referências

ALMEIDA, Carla . **Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas**. Boletim de Análise Político-Institucional , v. 14, p. 11-14, 2018.

AVRITZER, L. **Instituições Participativas e Desenho Institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, p. 295 - 316, 2008.

DUARTE, G. M.; GAIO, D. **Participação Popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor**. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 7, p. 83-103, 2017.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Editora Vozes, 2019.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo, Atlas, 4 ed., 2002.

GRAZIA, G. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre, Safe, p. 15-37, 2002.

GONDIM, L. M. P.. Entra em Cena a Participação Popular. In: GONDIM, L.M.P. (Org). **Plano Diretor e o Município: Novos Tempos, Novas Práticas**. Rio de Janeiro, Ibm, p. 81 - 95, 1990.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 01 de jul. 2022.

JÚNIOR, N. S. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSÓRIO, L.M. (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre, Sergio A. Fabris Editor, p. 77 - 119, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Lei Complementar nº 049, de 17 de julho de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de São Gonçalo do Amarante e dá outras providências. Disponível em: <<http://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/Lei-Complementar-n-049-Plano-Diretor-Publicado-30-07-2009.pdf>>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Portal oficial da revisão do Plano Diretor Participativo de São Gonçalo do Amarante**. Disponível em: <<https://saogoncalo.rn.gov.br/plano-diretor/>>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.